

REVISTA

MPC • PR

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO PARANÁ

**CENTRO
DE ESTUDOS**
MPC • PR



JULHO | DEZEMBRO 2025

NÚMERO 22 | VOLUME XIII

ISSN 2359-0955

REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná/ Ministério Público de Contas do Estado do Paraná. - n. 22 (2025) - _ Curitiba: Ministério Público de Contas do Paraná, 2025.

Semestral

Resumo em português e inglês

Disponível em <http://www.mpc.pr.gov.br/index.php/revista-mpc-pr/>

1. Direito. 2. Direito Administrativo. 3. Direito Constitucional. I. Ministério Público de Contas do Estado do Paraná.

CDU 336.126.55(816.5)(05)

Cobertura temática (classificação do CNPq)

Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).

Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).

Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direitos Especiais (6.01.04.00-7)

Revista classificada no estrato B1 no Qualis Periódicos da CAPES

Conselho Editorial

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI

MICHAEL RICHARD REINER

ANGELA CASSIA COSTALDELLO

ÉLIDA GRAZIAN PINTO

FABRÍCIO MACEDO MOTTA

HELENO TAVEIRA TORRES

INGO WOLFGANG SARLET

JUAREZ FREITAS

MARCO ANTONIO CARVALHO TEIXEIRA

MARCOS ANTÔNIO RIOS DA NÓBREGA

MARIA PAULA DALLARI BUCCI

RODRIGO LUÍS KANAYAMA

VANICE LIRIO DO VALLE

Organização: AMANDA GABRIELY SANTOS PEREIRA

Projeto gráfico: NÚCLEO DE IMAGEM DO TCE/PR

Diagramação: NÚCLEO DE IMAGEM DO TCE/PR

Capa: NÚCLEO DE IMAGEM DO TCE/PR

Ministério Público de Contas do Estado do Paraná – Secretaria do Conselho Editorial

Praça Nossa Senhora da Salete, s/n – Centro Cívico – Curitiba – PR

Contato – revista@mpc.pr.gov.br – Tel (41) 3350-1909

Sumário

Apresentação	8
Artigos Científicos.....	12
OS EFEITOS NEGATIVOS DO JUS POSTULANDI NA JUSTIÇA DO TRABALHO	12
Ana Paula Santos Faria	
A CONCRETIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE RUGGIE NO BRASIL: O PAPEL DA LEI DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL E FALÊNCIAS COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO HUMANA E ECONÔMICA.....	36
Alexandre Nasser de Melo	
Caio Henrique de Mello Goto	
A TEORIA DA IMPREVISÃO NOS CONTRATOS PÚBLICOS DE LONGO PRAZO COMO INCENTIVO À NEGOCIAÇÃO	55
Luís Augusto Salami Lacerda	
PROTAGONISTA OU ALVO? O PARECER JURÍDICO E OS LIMITES DA RESPONSABILIZAÇÃO NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES	74
Carlos Cornélio Olivi	
ADOCIMENTO PSÍQUICO E CONSTITUCIONALISMO SOCIAL: A SÍNDROME DE BURNOUT COMO INDICADOR DA CRISE INSTITUCIONAL	89
Denise Rodrigues Martins Forti	
Ana Júlia Martins Lima	
A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO COMO METODOLOGIA DA PESQUISA EM DIREITO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO	102
Deiver Neves Ferreira Barbosa	
DA LEGALIDADE À EFETIVIDADE: A CONSENSUALIDADE E O IEG-M COMO INSTRUMENTOS DE APRIMORAMENTO DO CONTROLE PÚBLICO EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS	123
Johnny Edson Souza Vieira de Jesus	
AS EMENDAS PARLAMENTARES E A SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL: ENTRE A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E A CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA	147
Denival Dias de Souza	
DO LIXÃO AO ATERRO SANITÁRIO: DESAFIOS E AVANÇOS NA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL – O CASO DE PERNAMBUCO COMO EXEMPLO DE SUCESSO	165
Erivaldo Pereira de Paula	
ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR NA NLLC: ANÁLISE DOS REGULAMENTOS NOS ÂMBITOS, FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL	178
Jaqueline Martinez de Oliva	
A RACIONALIDADE NEOLIBERAL E PROTEÇÃO DA INFÂNCIA.....	195
Arom Olímpio Pereira	
Cassio Leite de Barros Netto	

O PACTO GLOBAL PARA UMA MIGRAÇÃO SEGURA, ORDENADA E REGULAR E A LITIGÂNCIA ESTRUTURAL DA DEFENSORIA PÚBLICA: UM ESTUDO DE CASO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA EM CAMPO GRANDE (MS)	208
Ana Paula Martins Amaral Mateus Augusto Sutana e Silva	
O ARTIGO 155, INCISO X, DA LEI 14.133/2021 COMO NORMA DE ABERTURA SISTEMÁTICA: "COMPORTAR-SE DE MODO INIDÔNIO" E "FRAUDE DE QUALQUER NATUREZA" SOB A PERSPECTIVA DA INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO	229
Carlos Ogawa Colantonio	
A INCOMPATIBILIDADE DA NOMEAÇÃO DE PESSOAS COM DIREITOS POLÍTICOS SUSPENSOS, EM RAZÃO DE CONDENAÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, PARA OCUPAREM CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO OU EXERCEREM FUNÇÕES DE AGENTES POLÍTICOS: ANÁLISE À LUZ DA LEI DA FICHA LIMPA E DO TEMA 1190 DO STF	252
Gabriel Guy Léger Isabel Moreira Klück	
A JUDICIALIZAÇÃO DO FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS NO BRASIL: TENSÕES ENTRE EQUIDADE E SUSTENTABILIDADE NO SUS	265
Suelen Bianca de Oliveira Sales Aline Ramalho Moreira	
Estudos Selecionados	288
DEFERÊNCIA, CONFIANÇA E COAUTORIA INSTITUCIONAL: FUNDAMENTOS PARA UM NOVO PARADIGMA DE CONTROLE PÚBLICO	288
Lourdes Isabelle Andrade Tavares Sheyla Barreto Braga de Queiroz	
AVALIAÇÃO CRÍTICA DO INDICADOR DE CAPACIDADE MUNICIPAL (ICM) APLICADO AO ESTADO DO PARANÁ: IDENTIFICAÇÃO DE LACUNAS EM MUNICÍPIOS PRIORITÁRIOS DE BAIXA PONTUAÇÃO E A RELAÇÃO COM PARÂMETROS SOCIOECONÔMICOS.....	308
Horácio Aaron C. G. Pedroso Marília Minatel Mykaella Ribeiro Mello Suiane V. O. Zanardi Viviane da Costa Suckow	
Orientações para Envio de Artigos	328

Observação: opiniões e conceitos emitidos nos artigos, bem como a exatidão, adequação e procedência das citações bibliográficas, são de exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, o posicionamento do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná.

Apresentação

É com grande satisfação que apresentamos a 22ª edição da Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná.

Esta edição reveste-se de significado especial ao coincidir com um importante marco institucional: o avanço da classificação da Revista do MPC/PR como periódico B1 no sistema Qualis Periódicos (quadriênio 2021–2024), avaliado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

Mais do que uma classificação, esse reconhecimento reafirma o compromisso permanente da Revista com a qualidade científica, a seriedade do processo editorial e a promoção do debate técnico qualificado nas áreas relacionadas ao controle da Administração Pública, à gestão e às políticas públicas.

Ao longo de mais de uma década, este periódico tem se consolidado como um espaço plural de reflexão crítica, voltado à difusão de conhecimento relevante e atual, sob uma perspectiva multidisciplinar, fomentando o diálogo entre o Direito e outros campos do saber — Econômico, Social, Contábil, Filosófico, Administrativo e Político.

Mantendo esse compromisso editorial, a presente edição reúne 15 artigos inéditos, que refletem a diversidade temática que caracteriza a Revista do MPC-PR.

Os trabalhos abordam, entre outros temas, os impactos do *jus postulandi* na Justiça do Trabalho; o papel da lei de recuperação judicial e falências como instrumento de proteção humana e econômica; a teoria da imprevisão nos contratos públicos de longo prazo; o parecer jurídico e os limites da responsabilização no âmbito da nova Lei de Licitações; a síndrome de burnout como indicador da crise institucional; a análise econômica do direito como metodologia da pesquisa em direito financeiro e orçamentário; a consensualidade e os instrumentos de aprimoramento do controle público; as emendas parlamentares e a sustentabilidade das finanças públicas; a gestão de resíduos sólidos; os estudos técnicos preliminares na Lei nº 14.133/2021; a proteção da infância e a racionalidade neoliberal; o pacto global para uma migração segura, ordenada e regular e a litigância estrutural da defensoria pública; a interpretação constitucional das sanções administrativas do art. 155, X da Lei de Licitações; a incompatibilidade da nomeação de agentes públicos com direitos políticos suspensos e a Lei da Ficha Limpa; e os desafios da judicialização do fornecimento de medicamentos no Sistema Único de Saúde.

A edição contempla, ainda, a seção “Estudos Seleccionados”, com a apresentação de dois estudos de elevada relevância para a Administração Pública e o Controle Externo.

O primeiro propõe uma reconfiguração teórica do controle público brasileiro, ao questionar a permanência do paradigma da desconfiança e do punitivismo institucional e sugerir a consolidação de um microsistema jurídico de preservação contratual, estruturado nos princípios da proporcionalidade, da análise consequentialista e da deferência administrativa como virtude institucional, a partir de uma releitura da atuação das Cortes de Contas, convertendo-as de instâncias sancionatórias em coautores da decisão pública.

Quanto ao segundo estudo, trata-se de pesquisa elaborada por servidores do Ministério Público de Contas e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em colaboração com pesquisadores externos, cujo conteúdo oferece análise empírica e crítica sobre a capacidade institucional dos municípios paranaenses frente aos riscos e desastres naturais.

O conjunto dos textos ora publicados reafirma o compromisso da Revista do MPC-PR como instrumento de difusão científica, de fortalecimento institucional do controle externo e de estímulo ao pensamento crítico sobre temas sensíveis à Administração Pública contemporânea.

O Ministério Público de Contas do Estado do Paraná registra seu agradecimento aos procuradores, servidores, autores, pareceristas, membros do Conselho Editorial e equipe técnica que, com dedicação e profissionalismo, contribuíram para a construção e o fortalecimento contínuo da Revista, culminando, nesta edição, com o reconhecimento de sua excelência no cenário acadêmico nacional.

Estendemos, igualmente, nosso agradecimento aos leitores, cuja confiança e interesse renovam, a cada edição, o propósito deste periódico como espaço qualificado de reflexão, diálogo e difusão do conhecimento.

Desejamos a todos uma excelente leitura!

Barbara Krysttal Motta Almeida Reis

Diretora do MPC-PR

Amanda Gabriely Santos Pereira

Editora-Chefe da Revista do MPC-PR





Artigos Científicos



Artigos Científicos

OS EFEITOS NEGATIVOS DO JUS POSTULANDI NA JUSTIÇA DO TRABALHO *THE NEGATIVE EFFECTS OF THE JUS POSTULANDI IN LABOR JUSTICE*

Ana Paula Santos Faria¹

RESUMO

O presente estudo possui o objetivo de analisar, compreender e, ao final, demonstrar os efeitos negativos da aplicação do instituto do *jus postulandi* na Justiça do Trabalho. Para tanto, foi necessário realizar uma abordagem sobre a evolução histórica do Direito do Trabalho, tanto no contexto mundial quanto no Brasil. No mesmo sentido, houve a preocupação em fazer considerações sobre o conceito e a origem do *jus postulandi* na seara trabalhista, destacando o conflito existente entre o artigo 791 da Consolidação das Leis do Trabalho com o artigo 133 da Constituição Federal e a Lei nº 8.906/1994. Discorreu-se sobre o advento da Súmula 425 do Tribunal Superior do Trabalho, que gerou impactos sobre o *jus postulandi* e, por fim, discorreu-se acerca das questões correlacionadas com o tema em comento, quais sejam: a desigualdade na relação jurídica; o despreparo técnico da parte; a eventual dificuldade do magistrado em lidar diretamente com os litigantes; a afronta a relevantes princípios constitucionais e, principalmente, se o acesso à Justiça é eficiente. Para metodologia do trabalho adotou-se o método dogmático jurídico, especialmente aplicável ao direito, com revisão bibliográfica de livros acadêmicos, artigos científicos e de periódicos e análise de legislações pertinentes.

Palavras-chave: *jus postulandi*; Acesso à Justiça; Direito do Trabalho.

ABSTRACT

This study aims to analyze, understand, and ultimately demonstrate the negative effects of applying the principle of the right to self-representation in Labor Courts. To this end, it was necessary to address the historical evolution of Labor Law, both globally and in Brazil. Similarly, considerations were made regarding the concept and origin of the right to self-representation in labor law, highlighting the conflict between Article 791 of the Consolidation of Labor Laws and Article 133 of the Federal Constitution and Law No.

¹ Possui graduação em Direito pela Universidade de Uberaba (2019). Atualmente é advogada autônoma e voluntária - Projeto Todas por Ela.

8.906/1994. The advent of Precedent 425 of the Superior Labor Court, which impacted the right to self-representation, was discussed, and finally, issues related to the topic were addressed, namely: inequality in the legal relationship; the technical unpreparedness of the parties; a potential difficulty for the judge in dealing directly with litigants; affront to relevant constitutional principles; and, most importantly, whether access to justice is efficient. For the methodology of this innovative work, the dogmatic legal method is employed, especially applicable to law, with a bibliographic review of academic books, scientific articles and periodicals, and analysis of relevant legislation.

Keywords: Right to self-representation; Access to Justice; Labor Law.

1. INTRODUÇÃO

A Consolidação das Leis do Trabalho - CLT surgiu em 1943, a qual manteve o Decreto nº 1.237² que autorizou os litigantes, sem representação de advogado, a ajuizarem e acompanharem reclamações trabalhistas até o seu desfecho, conforme dispõe o artigo 791, *caput*, da CLT. Trata-se do instituto do *jus postulandi*.

Tal instituto é alvo de inúmeros debates doutrinários. Questiona-se atualmente a sua viabilidade, uma vez que a Justiça do Trabalho está em constante transformação e adaptação, tornando-se cada vez mais técnica, complexa e formal.

Dessa forma, indaga-se: diante de tamanhas transformações, uma pessoa leiga é capaz de postular nessa Justiça Especializada com a mesma perfeição técnica de um advogado e de modo a não ficar em desigualdade na relação jurídica? O *jus postulandi* consegue garantir amplo acesso à justa prestação jurisdicional?

O tema em análise revela inequívoca transcendência jurídica e social, considerando que o empregado figura como parte hipossuficiente na relação laboral, além de ter sido, ao longo da história, reiteradamente submetido a prática de exploração e marginalização por parte dos empregadores. Sem dúvidas, ressalta-se que as verbas trabalhistas, conforme a Súmula nº 47 do Supremo Tribunal Federal - STF³, possuem natureza alimentar e, por isso, fornecem o sustento da família do trabalhador. Nesse contexto, ao Estado impõe-se a postura protetiva e preventiva na condução dos litígios trabalhistas. Logo, resta demonstrado, por mais uma vez, o quanto é importante o presente estudo.

O objetivo central deste trabalho é, portanto, analisar e compreender os efeitos negativos do *jus postulandi* na Justiça do Trabalho, bem como ressaltar a função essencial do advogado no âmbito judiciário, pois tutela direitos fundamentais da sociedade.

Por conseguinte, estabelecem-se como objetivos conexos compreender a evolução histórica do Direito do Trabalho no cenário mundial e no Brasil, a fim de

2 BRASIL. Decreto-Lei nº 1.237, de 02 de maio de 1939. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1237.htm. Acesso em: 12 nov. 2025.

3 BRASIL. Súmula 47, STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=2504#:~:text=Os%20honor%C3%A1rios%20advocat%C3%ADcios%20inclu%C3%ADdos%20na%20restrita%20aos%20cr%C3%A9ditos%20dessa%20natureza>. Acesso em: 10 out. 2025.

evidenciar a condição de hipossuficiência do trabalhador; analisar o conceito e a origem do instituto do *jus postulandi* na Justiça do Trabalho; apontar as divergências entre a atual legislação e o art. 791, *caput*, da Consolidação das leis do Trabalho; abordar os limites impostos ao *jus postulandi* pela Súmula 425 do Col. Tribunal Superior do Trabalho; destacar os malefícios provocados aos litigantes, ante a possibilidade de postularem, pessoalmente, nessa Justiça Especializada; e demonstrar a essencialidade do advogado na administração da Justiça do Trabalho.

Por fim, foram apresentados os problemas que são gerados em decorrência desse tema, tais como: a desigualdade na relação jurídica; a eficiência do acesso à Justiça; o despreparo técnico da parte; a dificuldade do magistrado em lidar diretamente com os litigantes; a afronta a relevantes princípios constitucionais.

É importante mencionar que o presente trabalho acadêmico será pautado e tracejado por pesquisas bibliográficas em artigos, dissertações, livros, periódicos, teses, revistas, doutrinas e, sobretudo, na Jurisprudência do TST. Isso porque referida metodologia fornece credibilidade ao estudo, do mesmo modo que oferece suporte para alcançar as problemáticas correlacionadas com a temática abordada.

2. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO DO TRABALHO E O INSTITUTO DO *JUS POSTULANDI*

Inicialmente, Alexandrino *et al*⁴, esclarecem que o trabalho é tão antigo quanto o homem. Desde que se fixou à terra e organizou-se o sistema de trocas, deixou de trabalhar sozinho ou com a sua família para o seu próprio sustento, e surgiu a ideia de utilização do trabalho em benefício de pessoa diversa do trabalhador. O trabalho passou a ter formas como: escravidão, servidão, corporações de ofício e emprego.

Durante o feudalismo, no século X, os trabalhadores estavam ligados a terra, sendo que essa forma de trabalho ficou conhecida como servidão. O autor Nascimento⁵, explana que embora a servidão tivesse uma proteção militar e política pelo senhor feudal, dono das terras, os trabalhadores não tinham uma condição livre, pois eram obrigados a trabalhar nas terras pertencentes aos senhores feudais. Como forma de retribuição pelo uso da terra e pela proteção militar, apenas parte da produção dos camponeses era repassada ao senhor feudal.

Como menciona Alexandrino *et al*⁶, neste período é possível compreender que apesar do servo ser preso a terra ele não era mais considerado coisa, sendo reconhecidos alguns direitos civis, como a faculdade de contrair núpcias, ou seja, de constituir família. Portanto, o trabalhador passa a ter o status de pessoa.

Logo, é nítido que o escravo tinha apenas uma função, qual seja, a de trabalhar; já o servo, embora tivesse um trabalho semelhante ao do escravo, tinha proteção

4 ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Manual de Direito do Trabalho. 14.ed. Rio de Janeiro: Método, 2010.

5 NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Iniciação ao Direito do Trabalho. 38.ed. São Paulo: LTr, 2013.

6 ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Manual de Direito do Trabalho. 14.ed. Rio de Janeiro: Método, 2010.

militar, recebia parte da produção e, inclusive, podia constituir uma família. Igualmente, cumpre ressaltar que o servo passou a ser tratado como pessoa, deixando de ser uma simples coisa.

Segundo Garcia⁷, posteriormente, no período da Idade Média, criaram-se as corporações de ofício, sendo que havia três tipos de membros, quais sejam: o proprietário, que era intitulado mestre; companheiros, aqueles que recebiam salários e tinham a condição livre e, por fim, o menor aprendiz, o qual só recebia ensinamentos. Nesse contexto, Martins⁸, esclarece que as corporações de ofício haviam poderes para: estabelecer uma estrutura hierárquica, regular a capacidade produtiva e regulamentar a técnica de produção, e que os aprendizes trabalhavam a partir de 12 anos.

Desse modo, as corporações de ofício eram comparadas com o modelo da servidão, uma estrutura avançada e com características bem definidas, quais sejam, hierárquicas, organizacionais e produtivas. Contudo, o trabalho infantil era muito explorado em ambientes insalubres. A referida forma de trabalho trouxe aspectos positivos, visto que o trabalho deixou de estar preso à terra, fator determinante para a evolução do Direito do Trabalho.

Sucessivamente, estabelece que a Revolução Francesa, ocorrida em 1789, conseguiu suprimir as corporações de ofício, uma vez que crescia desejo de liberdade do homem. Dessa maneira, percebe-se que as corporações de ofício influenciavam diretamente o mercado, regulando a produção e o trabalho, entretanto, com a Revolução Francesa, a população das cidades buscou liberdade de comércio e, inclusive, de trabalho.

Isto posto, a principal conquista no ramo trabalhista, com a Revolução Francesa, foi que o Liberalismo, cujos princípios defendiam a liberdade individual, conseguiu tornar o trabalho livre. Destarte, o marco histórico central foi a Revolução Industrial do século XVIII. Para Nascimento⁹, caracterizou o surgimento do Direito do Trabalho. Do mesmo modo, Alexandrino et al¹⁰, demonstram a importância das Revoluções Francesa e Industrial para o Direito do Trabalho:

Ao passo que a Revolução Francesa forneceu as bases ideológicas e jurídicas para o surgimento do trabalho livre, a Revolução Industrial é apontada como causa econômica direta do surgimento do Direito do Trabalho. Com a Revolução Industrial, a vinculação entre o trabalhador e a pessoa beneficiária do seu trabalho passou a consubstanciar a relação que viria a ser conhecida como regime de emprego, dando origem também ao salário. Sem dúvida, o Direito do Trabalho, o contrato de trabalho e o salário tiveram o seu marco inicial de desenvolvimento na Revolução Industrial. [...] A substituição de postos de trabalho por máquinas, entretanto, fez surgir a necessidade de homens que as operassem, e, sobretudo, que soubessem como operá-las. Os trabalhadores assim contratados foram,

7 GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. Manual de Direito do Trabalho. 7ed. Rio de Janeiro: Método, 2015.

8 MARTINS, Sérgio Pinto. Direito do Trabalho. 29.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

9 NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Iniciação ao Direito do Trabalho. 38.ed. São Paulo: LTr, 2013.

10 ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Manual de Direito do Trabalho, pg. 03.

aos poucos, conformando uma nova classe, a classe dos operários, regidos por relações de emprego e com diversos interesses comuns relativamente a essas relações.

Nesse sentido, conclui-se que a Revolução Industrial transformou a relação de trabalho em emprego, pois houve o surgimento do salário, bem como do contrato de trabalho. Importante mencionar que outro fator notório foi o aparecimento da máquina a vapor.

Ocorre que com a chegada dessa revolução, advieram inúmeras condições desumanas, tais como trabalho com jornada de 16 horas diárias e a exploração do trabalho infantil, além de inexistir normas de proteção para evitar acidentes no trabalho.

Assim, o ideal liberal da Revolução Francesa, segundo o qual não se admitia a intervenção do Estado na economia, foi tomando um novo contorno, conforme se denota do ensinamento de Martins¹¹, surge à necessidade de intervenção estatal nas relações de trabalho por causa dos abusos cometidos pelos empregadores.

Ao longo do tempo o Estado buscou intervir na relação trabalhista, com intuito de buscar melhores condições ao trabalhador, tanto no aspecto jurídico quanto econômico. Salienta-se que a proteção do trabalhador tornou-se essencial, uma vez que o empregador estava cometendo vários abusos contra a classe operária, de modo a prejudicar a saúde dessa.

Outro momento marcante para o Direito do Trabalho, segundo o autor, foi no ano 1918, com o fim da Primeira Guerra Mundial, pois a partir desse momento o Estado passou a criar, cada vez mais, normas que tutelaram os direitos fundamentais das pessoas, abrangendo o Direito do Trabalho, visto que esta guerra fragilizou a população mundial.

Uma maneira eficaz de buscar os ideais humanitários foi por meio das Constituições e, segundo Nascimento¹², a primeira Constituição do mundo que dispôs sobre o direito do trabalho foi a do México, de 1917. Essa Constituição limitou a jornada do menor, regulamentou sobre a jornada diária de 8 horas, o descanso semanal, a proteção à maternidade, salário mínimo, a proteção contra acidentes, direito de sindicalização, greve, conciliação e arbitragem dos conflitos, de indenização, de dispensa e de seguros sociais.

Já o autor Martins, mencionado anteriormente, estabelece que o Tratado de Versalhes, assinado em 1919, foi responsável pela criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), cujo objetivo foi de defender e difundir as normas de Direito do Trabalho, no âmbito internacional. Nesse sentido, a organização é responsável por transmitir convenções, recomendações e proteger a relação havida entre empregados e empregadores, em especial aqueles, pois são considerados hipossuficientes, tanto do ponto de vista econômico quanto social.

11 MARTINS, Sérgio Pinto. Direito do Trabalho. 29.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

12 NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Iniciação ao Direito do Trabalho. 38.ed. São Paulo: LTr, 2013.

No Brasil, o período escravocrata se estendeu por mais de três séculos, estruturou profundas desigualdades sociais e econômicas cujos reflexos ainda se fazem presentes. Com a promulgação da Lei Áurea¹³, em 1888, o país ingressou em um processo simultâneo de reorganização do trabalho e de avanço da industrialização, notadamente no sudeste do país.

Todavia, em vez de implementar políticas de integração social e econômica, o Estado adotou estratégias de incentivo à imigração europeia, fortemente influenciadas pela ideologia de “embranquecimento” da população, o que resultou na exclusão e marginalização sistemática da população negra, que passou a ocupar posições laborais precárias e desassistidas, contribuindo para um mercado de trabalho historicamente desigual e para a concretização de vulnerabilidades sociais.

Portanto, é indiscutível a profunda transformação experimentada pelos direitos trabalhistas ao longo do tempo. Da ordem escravocrata à contemporaneidade, verificam-se avanços normativos e institucionais relevantes; contudo, trata-se de um processo ainda em construção. Assim, evidencia-se a imprescritibilidade de tutela da classe trabalhadora, marcada pela hipossuficiência e por um histórico de marginalização. Desse modo, incumbe ao Direito do Trabalho assegurar a efetividade dos direitos inerentes à dignidade da pessoa humana, dentre os quais se destacam a liberdade, a saúde e segurança no ambiente laboral.

2.1. BREVE ABORDAGEM SOBRE O INSTITUTO DO *JUS POSTULANDI*

Martins¹⁴, ensina que *jus postulandi* é uma locução latina, que significa o direito de falar em nome das partes no processo.

Por esse ângulo, Menegatti¹⁵, cita o seguinte:

No âmbito das ciências jurídicas, a expressão *jus postulandi* indica a faculdade dos cidadãos postularem, em juízo, pessoalmente, sem a necessidade de se fazerem acompanhar de um defensor, para praticar todos os atos processuais inerentes à defesa de seus interesses, incluindo-se a postulação ou apresentação de defesa, requerimento de provas, interposição dos recursos, entre outros atos típicos [...].

Diante de tais ensinamentos, sabe-se que o *jus postulandi* proporciona aos litigantes a faculdade de demandar no Poder Judiciário de forma pessoal, ou seja, autoriza a prática dos atos processuais sem a representação de patrono.

No Brasil, o instituto do *jus postulandi* na Justiça do Trabalho foi criado com o intuito de facilitar o acesso dos trabalhadores ao Poder Judiciário. Na visão de Almeida¹⁶:

13 BRASIL. Lei áurea, Lei Nº 3.353, De 13 De Maio De 1888. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim3353.htm>. Acesso em: 20 set, 2025.

14 MARTINS, Sérgio Pinto. Direito Processual do Trabalho. 41.ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

15 MENEGATTI, Antonio Augusto. O *Jus Postulandi* e o Direito Fundamental de Acesso à Justiça. 1.ed. São Paulo: LTr, 2011, pg. 20.

16 ALMEIDA, Isis. Manual de Direito Processual do Trabalho. 9.ed. São Paulo: LTr, 2002, pg.30.

O “*Jus Postulandi*” surge através do decreto número 1.237 baixado pelo então Presidente Getúlio Vargas, em 02 de maio de 1939 que organizou a justiça do trabalho. O artigo 42 previa que o reclamante e o reclamado deveriam comparecer pessoalmente à audiência, sem prejuízo do patrocínio de sindicato ou de advogado provisionado ou solicitador, inscrito na ordem dos advogados.

Assim, percebe-se que o surgimento do *jus postulandi* na Justiça do Trabalho brasileira ocorreu por meio do Decreto nº 1.237 e, adiante, foi mantido com a elaboração da CLT. Segundo Nascimento¹⁷, o artigo 791 da CLT autorizou a utilização do *jus postulandi* no âmbito trabalhista até o final da reclamação trabalhista. Além disso, a alínea a, do art. 839 da CLT, estabelece que a reclamação poderá ser proposta, pessoalmente, tanto pelos empregados quanto pelos empregadores.

Verifica-se, que os artigos citados ratificam a possibilidade de utilização do predito instituto na seara trabalhista e, igualmente, demonstram que ambos os polos (requerente e requerido) possuem a faculdade de postular sem advogado.

3. O *JUS POSTULANDI* E OS ATRITOS COM A LEGISLAÇÃO ATUAL

3.1. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O CONFLITO COM O *JUS POSTULANDI*

No Brasil, a Constituição Federal de 1988¹⁸ estabelece em seu artigo 133 que “o advogado é indispensável à administração da Justiça [...]”. Por certo, Silva¹⁹, aponta que referido artigo ressaltou a importância do advogado na justiça brasileira, tornando expresso o Princípio da Essencialidade do Advogado. Diante do exposto, é importante conceituar, juridicamente, o vocábulo “indispensável”.

De acordo com Silva (apud GODEGHESI²⁰), indispensável é a exigência do que deve cumprir ou fazer, a fim de obedecer à regra ou ao princípio, que é estabelecido a formalidade ou o modo de proceder, e que apresenta absoluta necessidade, não podendo ser omitido ou desprezado. O legislador ao utilizar do vocábulo indispensável, estabeleceu que o advogado é fundamental, essencial, imprescindível, ou seja, de suma importância para a administração da Justiça, não podendo ser excluído ou esquecido.

Seguindo essa ordem de ideias, Moura²¹, afirma que: a inserção do advogado na constituição justifica-se pela sua presença na defesa dos direitos fundamentais, a sua indispensabilidade à administração da justiça está no texto constitucional há mais de 20 anos.

17 NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Curso de Direito Processual do Trabalho. 25.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

18 BRASIL. Constituição (1988). Constituição Federal da República Federativa do Brasil. In: Vade Mecum. 28.ed. São Paulo: Saraiva. 2019.

19 SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 9.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

20 GODEGHESI, L. H. S. A Ampliação da Competência da Justiça do Trabalho e seus impactos sobre o *jus postulandi*. 2009, pg 34. Dissertação (Mestre em Direito do Trabalho) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

21 MOURA, Fernando Galvão. O fim do *Jus Postulandi* na Justiça do Trabalho. Revista Bonijuris, Curitiba, v.24, 2012. Disponível em: <http://www.trt4.jus.br>. Acesso em: 10 nov 2025.

Com efeito, percebe-se que a atuação do advogado é de suma importância, pois visa a tutelar os direitos fundamentais previstos no artigo 5º da Constituição Federal. É quem defende o fiel cumprimento da lei, preservando a efetivação dos Direitos Humanos. É quem atua na defesa da sociedade, protegendo-a dos abusos cometidos pelo próprio Estado.

Conforme entendimento de Paiva²², o direito de se defender em juízo representa uma garantia fundamental, a qual só será efetivada quando houver a presença do advogado, assim tornando-o indispensável à Justiça.

Ademais, convém mencionar que para Bonfim²³, a advocacia representa uma atividade tanto de caráter político quanto jurídico, possuindo atribuição pública para inserir a sociedade na luta por seus direitos, visando tutelar valores e princípios fundamentais, bem como garantir ao homem condições dignas de trabalho. Por isso, pode-se dizer que o advogado exerce função social.

Todavia, Sussekund *et al*²⁴, aponta uma problemática, qual seja:

Depois que a Constituição de 1988 estabeleceu que “o advogado é indispensável à administração da justiça”, sem excluir dessa regra a Justiça do Trabalho, não há mais como se admitir possa a parte postular e defender-se pessoalmente. Inadmissível, em sã consciência, negar a evidência de contradição entre o art. 791 da CLT, que considera facultativa, opcional, a assistência de advogado, e o art. 133 da Carta Magna [...]. O preceito da Lei Maior, como se vê, não excepcionou dessa regra geral, abrangente e obrigatória, a Justiça do Trabalho. Sem essa expressa exclusão, não pode a CLT dispor em contrário, ou seja, que nesse ramo especializado do Judiciário a intervenção do advogado é prescindível.

Demonstra-se, portanto, que o instituto do *jus postulandi* na Justiça do Trabalho passou a ser duramente criticado, tendo em vista que afronta menção literal da Carta Magna, a qual estipula normas obrigatórias e condicionantes à sobrevivência das leis infraconstitucionais.

Dessa forma, o autor Giglio²⁵, relata que alguns juízes passaram a repudiar as reclamações trabalhistas que não eram redigidas por advogados, adotando o posicionamento de que a Constituição Federal de 1988 não recepcionou o artigo 791 da CLT. Tal entendimento dos magistrados visava a combater os danos causados pelo *jus postulandi* na Justiça do Trabalho, destacando a supremacia da norma constitucional.

Igualmente, o magistrado aposentado Cristóvão Malta²⁶, arguiu que:

22 PAIVA, Mario Antonio Lobato de. A supremacia do advogado em face do *jus postulandi*. Revista de Informações Legislativas, Brasília, v.36, n.141, p.201-216, jan./mar.1999. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/460>>. Acesso em: 10 out. 2025.

23 BONFIM, Benedito Calheiros. A Crise do Direito e do Judiciário. Rio de Janeiro: Destaque, 1998.

24 SUSSEKIND, Arnaldo; BOMFIM, Benedito Calheiros; PIRAINO, Nicola Manna. Justiça do Trabalho, Advogado e Honorários. Revista do TRT/EMATRA 1ª Região, Rio de Janeiro, v. 20, 2009. Disponível em: <<https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/213906?show=full>>. Acesso em: 20 out 2024.

25 GIGLIO, Wagner D. Direito Processual do Trabalho. 14ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

26 MALTA, Cristóvão Piragibe Tosta. Prática do Processo Trabalhista. 36.ed. São Paulo: LTr, 1993, pg. 211.

[...] no processo trabalhista as partes e outras pessoas que interferem nas lides dispunham do *jus postulandi*, isto é, podiam praticar por si próprias, pessoalmente, os atos processuais. Atualmente, contudo, as partes devem ser assistidas por advogados no processo trabalhista, desde que a Constituição dispõe, em seu artigo 133, que este é indispensável à administração da Justiça.

De igual modo, Falcão²⁷, menciona que a Constituição de 1988, de forma notória, não recepcionou o art. 791 da CLT, pois o *jus postulandi* fere o princípio da isonomia entre as partes, ocasionando disparidade na relação jurídica e desvantagem no processo. Argumenta, ainda, que a dispensa do advogado fere o direito à assistência, reduzindo a personalidade do litigante.

Todavia, segundo Almeida²⁸, o STF por meio do julgamento do HC 67.390-2, declarou que a Carta Magna não foi capaz de abolir o *jus postulandi*, na seara trabalhista, por se tratar de norma especial que facilita o acesso do empregado ao Poder Judiciário.

Similarmente, Giglio²⁹, estabelece que:

O debate acerca da sobrevivência do *jus postulandi* foi levado até o Supremo Tribunal Federal, que deu, incidentemente, interpretação ao art. 133 constitucional, ao rejeitar, por unanimidade, a preliminar de ilegitimidade da parte argüida contra o reclamante, por postular em juízo sem advogado (Proc. de Habeas Corpus n. 67.390-2). Claro está que esse pronunciamento não vincula os Tribunais e juízes, mas o teor do acórdão não deixa margem a dúvidas quanto à posição do Supremo no que se refere à sobrevivência do *jus postulandi*.

Verifica-se que o STF, em sua decisão, não conheceu o recurso de agravo contra a decisão da ação de *habeas corpus*, por absoluta ausência de capacidade postulatória do recorrente.

3.2. O ESTATUTO DA ADVOCACIA E DA OAB E O CONFLITO COM O *JUS POSTULANDI*

O Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados Brasil³⁰ prevê em seu artigo 1º, inciso I, que: “são atividades privativas da advocacia: a postulação a qualquer órgão do Poder Judiciário e aos juizados especiais”. Em relação a esse dispositivo legal, sugeriram fortes discussões a respeito da permanência do *jus postulandi*, ao argumento de que predito estatuto almejava restringir aos advogados a postulação perante o Poder Judiciário.

27 FALCÃO, Ismael Marinho. O *jus postulandi* frente ao novo ordenamento constitucional. Revista Jus Navigandi, ano 4, n.29, 1 mar. 1999. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/1250>>. Acesso em: 16 set. 2024.

28 ALMEIDA, Cleber Lúcio de. Direito processual do trabalho. 4.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

29 GIGLIO, Wagner D. Direito Processual do Trabalho, pg. 105.

30 BRASIL. Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados Brasil, Lei Nº 8.906, de 4 De Julho de 1994. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18906.htm>. Acesso em: 10 out. 2024.

Nesse contexto, Romita³¹, afirma que parte da doutrina entende que o Estatuto da OAB conseguiu revogar, tacitamente, o artigo 791 da CLT, pois aquele diploma legal estabeleceu uma norma restritiva, eliminando, assim, o instituto do *jus postulandi* no Direito brasileiro. Nesse sentido, Filho³², defende a revogação do artigo 791, *caput*, da CLT, ocasionada pelo advento da Lei 8.906/94, estabelecendo que a complexidade do processo trabalhista, somada ao despreparo técnico da parte, que se utiliza do *jus postulandi*, resulta na fulminação de direitos.

Dessa forma, alguns doutrinadores afirmam categoricamente que o artigo 791 da CLT foi, implicitamente, revogado pelo Estatuto da OAB, reprovando a possibilidade do ligante postular, pessoalmente, na Justiça do Trabalho. Vale ressaltar que, apesar de serem minoria, seus argumentos são relevantes, pois defendem, principalmente, a proteção do empregado, bem como a valorização do advogado.

Por sua vez, o Col. TST³³ também chegou a decidir que a postulação era ato privativo de advogado, conforme se vê o julgamento a seguir:

JUS POSTULANDI. RECURSO. ATO PRIVATIVO DE ADVOGADO. Conforme já decidiu a egrégia SBDI-1 desta Corte, o ato de interpor recurso é privativo de advogado, nos termos do artigo 1º da Lei nº 8.906/94. Assim, o *jus postulandi* reconhecido na Justiça do Trabalho não confere à própria parte a capacidade para a prática do ato, salvo se tratar de profissional do direito devidamente habilitado atuando em causa própria, o que não é a hipótese dos autos. (Recurso Ordinário em Ação Rescisória Roar 694236 694236/2000.2 (TST, Publicado em 14/11/2003.)

De outro lado, conforme ensinamento de Romita³⁴, a segunda corrente defende a continuidade do *jus postulandi* na seara trabalhista, mesmo após a vigência da Lei 8.906/94, afastando a essencialidade do advogado no ordenamento jurídico brasileiro.

Ainda, Nascimento³⁵, ensina que há duas correntes: a primeira, que considerou o *jus postulandi* extinto e a segunda, fundamenta que a CLT, no art. 791 permite a reclamação verbal sem advogado, é especial. Por isso, a revogação só seria possível por outra lei processual trabalhista, e não pelo Estatuto da OAB.

Diante disso, mostra-se que o entendimento doutrinário sobre a temática não se encontra pacificado. Alguns doutrinadores consideram que a capacidade postulatória é exclusiva do advogado, sendo esse argumento suficiente para banir o *jus postulandi* na seara trabalhista. Ao contrário, outros doutrinadores consideram que o Estatuto da OAB é uma norma geral e, portanto, sem capacidade de revogar o art. 791, *caput*, da CLT, por ser se tratar de uma lei especial.

31 ROMITA, Arion Sayao. Direito do Trabalho: Temas em Aberto. São Paulo: LTr, 1998.

32 FILHO, Misael Montenegro. Curso de Direito Processual Civil. 9ed. São Paulo: Atlas, 2013.

33 BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho, AIRR e RR 8558100-81.2003.5.02.0900. Relator: Ministro João Batista Brito Pereira, 13 de outubro de 2009. Disponível em: <https://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/239050020/recurso-de-revista-rr-101252420145140001/inteiro-teor-239050066>. Acesso em: 15 set. 2024.

34 ROMITA, Arion Sayao. Direito do Trabalho: Temas em Aberto. São Paulo: LTr, 1998.

35 NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Curso de Direito Processual do Trabalho. 25.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

Em relação à Jurisprudência, de acordo com Martins³⁶, em medida liminar na ADIn nº 1.127-8, o STF suspendeu o teor do art. 1º, I, da Lei nº 8906/94, a respeito da necessidade de advogado na Justiça do Trabalho e nos juizados de pequenas causas. Porém, segundo Neto³⁷, referida decisão tomada pelo STF declarou inconstitucional a expressão “qualquer” do art. 1º, inciso I, Lei 8.906/94, confirmando a possibilidade de utilização do *jus postulandi* nas situações autorizadas em lei.

Posteriormente, o Projeto de Lei 10.288 de 2001³⁸ visava a alterar o artigo 791 da CLT, trazendo a seguinte redação: “a assistência de advogado será indispensável a partir da audiência de conciliação, se não houver acordo antes da contestação, inclusive nos dissídios coletivos”. Porém, com fundamento no §1º do art. 66 da CF, o ex-presidente da república, Fernando Henrique Cardoso, vetou a referida Lei, cujas razões foram assim expostas:

Causa estranheza o momento em que o projeto opta impor a presença do advogado - na audiência de conciliação e julgamento se não houver acordo antes da contestação -, e isso porque a peça inicial é o meio pelo qual se deduzem as pretensões, principal instrumento para a obtenção do reconhecimento do direito pleiteado. Inexplicável, assim, que nessa oportunidade se dispense o causídico.

Verifica-se que, nos termos das razões supramencionadas, o Presidente da República contrariou a alteração na redação do artigo 791 da CLT, fundamentando-se que a exordial é o principal elemento para pugnar por direitos e que, por isso, seria inexplicável dispensar o advogado nessa fase.

Entretanto, o instituto do *jus postulandi* na seara trabalhista autoriza às partes, que, na maioria das vezes, não possuem o conhecimento técnico exigido por essa Justiça Especializada, elaborem, pessoalmente, petições ou pedidos de forma oral, no balcão da secretaria. Assim, constata-se que o fundamento que ensejou o veto foi incoerente. Segundo as próprias razões do veto presidencial, a presença do advogado é essencial desde o início da reclamação trabalhista.

Conforme leciona Martins³⁹, a redação anterior do art. 791 da CLT não foi revogada, pois a lei 10.288 não perdeu a vigência, apenas a nova redação do artigo mencionado foi vetada pelo Presidente da República. Portanto, a redação original do artigo continua a mesma. Ainda, em sua opinião o art. 791 da CLT é justificável na época em que a Justiça do Trabalho era uma justiça administrativa, quando não havia a necessidade de um advogado. Portanto, a norma em comento necessita-se de uma reforma legislativa.

36 MARTINS, Sérgio Pinto. Direito Processual do Trabalho. 41.ed. Sao Paulo: Saraiva, 2019.

37 NETO, Francisco Ferreira Jorge. Manual de Direito Processual do Trabalho. 1.ed.Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

38 BRASIL. Projeto de Lei da Câmara nº 10.288, de agosto de 2001. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/norma/552164>>. Acesso em: 01 out. 2025.

39 MARTINS, Sérgio Pinto. Direito Processual do Trabalho. 41.ed. Sao Paulo: Saraiva, 2019.

3.3. ABORDAGEM SOBRE A SÚMULA 425 DO TST

O direito de postular pessoalmente na Justiça do Trabalho não é absoluto, tendo em vista que o Col. TST, após diversas decisões, editou a Súmula 425⁴⁰, cujo conteúdo dispõe: “O *jus postulandi* das partes, estabelecido no art. 791 da CLT, limita-se às Varas do Trabalho e aos Tribunais Regionais do Trabalho, não alcançando a ação rescisória, a ação cautelar, o mandado de segurança e os recursos de competência do Tribunal Superior do Trabalho.”.

Logo, de acordo com a Súmula em epígrafe o *jus postulandi* será exercido nas Varas do Trabalho e nos Tribunais Regionais do Trabalho, isto é, não será necessária a presença de advogado no processo até os seguintes recursos no TRT: ordinário, agravo de petição ou em agravo de instrumento. Porém, em relação aos recursos que são de aptidão do TST a parte deverá estar acompanhada de advogado.

Nesse contexto, o acórdão prolatado pelo Tribunal Pleno do TST buscou apontar as justificativas para a elaboração de predita súmula:

A capacidade postulatória assegurada às partes no art. 791 da CLT não é absoluta, por seus graves e notórios inconvenientes às próprias partes e à administração da Justiça.² Sob um prisma psicológico, sem o concurso do advogado, a parte louva-se do processo para um desabafo sentimental pouco produtivo; obcecada pela paixão e pelo ardor, não tem, como regra, a serenidade para captar os pontos essenciais do caso para melhor resguardo dos seus interesses, ao passo que o advogado, sem rancores pessoais, garante uma defesa mais persuasiva e eficaz.³ O “*jus postulandi*” das partes não subsiste em relação aos recursos interpostos no TST ou dirigidos ao Tribunal Superior do Trabalho, em que sobressaem aspectos estritamente técnico-jurídicos, máxime nos recursos de natureza extraordinária.⁴ Inadmissível recurso de embargos dirigido à SDI do TST se firmado pela própria parte sem que disponha de capacidade postulatória para pleitear em juízo em causa própria. (Tribunal Superior do Trabalho, RR 8558100-81.2003.5.02.0900. Relator: Ministro João Batista Brito Pereira, 13 de outubro de 2009.)

Com efeito, denota-se que a parte litigante, ao fazer uso do instituto do *jus postulandi*, age com emoção, elaborando petições com desabafos sentimentais e, sobretudo, esquece-se dos elementos essenciais para pugnar por seus direitos. Enquanto o advogado age pautado na razão e distante dos rancores pessoais, sendo condutas necessárias para se garantir uma boa defesa e a consequente efetivação do acesso à Justiça.

A defesa elaborada por um advogado possui características objetivas e contornos técnicos, o que lhe confere maior eficácia ao contribuir para o adequado direcionamento do processo, a correta distribuição do ônus da prova e o convencimento do juiz. Ademais, é o profissional habilitado para identificar, com precisão, eventuais violações aos direitos do trabalhador, muitos dos quais decorrem de construções jurisprudenciais desconhecidas pelos reclamantes.

40 BRASIL. Súmula 425, TST. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/tst-aprova-redacao-da-sumula-425-sobre-o-jus-postulandi>. Acesso em: 17 julho. 2025.

Em contrapartida, ao se valer do *jus postulandi*, a parte assume o risco de não conseguir produzir provas de forma adequada e nem de produzir uma adequada estruturação da argumentação jurídica, uma vez que tende a fundamentar sua pretensão em percepções subjetivas, e não nos parâmetros técnico-jurídicos exigidos pela prática forense.

Em relação aos recursos, a CLT estabelece que eles sejam interpostos por simples petição, nos termos do art. 899. Todavia, o recorrente deve, necessariamente, demonstrar as razões recursais, ou seja, destacar a fundamentação quanto às matérias de fato e de direito, respeitando o princípio da dialeticidade, delimitando o que se pretende guerrear.

Do mesmo modo, os recursos que apresentam natureza extraordinária exigem, para sua elaboração, técnica e domínio sobre o assunto versado, tendo em vista que abordam conteúdos jurídicos complexos, sendo incompreensíveis aos leigos que se utilizam do *jus postulandi*. Além disso, no incidente de uniformização supramencionado, o ex-presidente do Col. TST, Dr. João Oreste Dalazen, explicou que:

A rigor, é forçoso convir que a capacidade postulatória que se teima em manter no processo do trabalho não é direito, é desvantagem. Penso que, sob a enganosa fachada de uma norma que busca emprestar acessibilidade à Justiça do Trabalho, é um ranço pernicioso, oriundo da fase administrativa da Justiça do Trabalho e que ainda hoje persiste em total discrepância com a realidade atual. No caso, exigir-se de leigos que dominem a técnica dos recursos de natureza extraordinária, em que a matéria é estritamente jurídica, sem transformar o processo em veículo para o desabafo pessoal inconsequente, data vênia, é desconhecer a complexidade processual, em que o próprio especialista, não raro, titubeia. (Tribunal Superior do Trabalho, AIRR e RR 8558100-81.2003.5.02.0900. Relator: Ministro João Batista Brito Pereira, 13 de outubro de 2009).

Em vista disso, percebe-se que o posicionamento do Col. TST é no sentido de não permitir a utilização do *jus postulandi* na ação cautelar, rescisória, mandado de segurança ou recursos direcionados ao TST, pois são atos complexos e exigem conhecimentos avançados; consequentemente, a capacidade postulatória pode virar uma desvantagem, em vez de direito.

Contudo, o doutrinador Martins⁴¹, rebate a Súmula 425 do TST, ao dizer:

O fundamento do TST parece ser que os recursos interpostos no referido órgão são técnicos e exigem conhecimento técnico, que só o advogado possui. [...] O leigo não tem condições de fazer um recurso de revista ou de embargos, que exigem demonstração de certos requisitos para que possam ser conhecidos pelo TST. Entretanto, o mesmo ocorre em relação ao agravo de petição, que exige delimitação da matéria e também de valores (§ 1º do art. 897 da CLT), mas é analisado pelo TRT.

Sem dúvida, o agravo de petição possui requisitos próprios para que o TRT possa

41 MARTINS, Sérgio Pinto. Direito Processual do Trabalho. 41.ed. São Paulo: Saraiva, 2019, pg. 284.

dele conhecer, tais como: delimitação da matéria versada e o valor impugnado. Assim, o agravo de petição, como nos recursos de natureza extraordinária, possui requisitos específicos, demandando do leigo conhecimentos técnicos sobre o processo do trabalho, sob pena de sofrer danos irreparáveis aos seus direitos.

Nesse ponto, surge a problemática abordada, tendo em vista que a parte, ao interpor pessoalmente o agravo de petição direcionado ao TRT e não colocar os requisitos previstos no artigo 897, §1º, da CLT, ficará seriamente prejudicada, visto que, “[...] em recursos técnicos há necessidade de fundamentação, sob pena de o apelo não ser conhecido, como ocorre nos recursos de revista, embargos e agravo de petição.”.

Por fim, a Súmula 425 do TST demonstra que o primeiro passo para limitar a utilização do instituto do *jus postulandi* na Justiça do Trabalho foi estabelecido e, conforme visto anteriormente, os fundamentos que nortearam a edição de referido instrumento normativo foram relevantes.

4. A INCONGRUÊNCIA DO *JUS POSTULANDI* NO ÂMBITO TRABALHISTA E OS MEIOS ALTERNATIVOS DE ACESSO À JUSTIÇA

Essencialmente, vale mencionar que o §1º, do art.100 da CF assevera que o salário possui natureza alimentar, ou seja, é verba indispensável à sobrevivência do empregado, bem como de sua família. Por isso, é tão importante discutir se o *jus postulandi*, nos dias atuais, está transmitindo os efeitos que são repercutidos por este princípio.

Além disso, Fábio (apud PAIVA⁴²), argumenta que “[...] do mesmo jeito que o povo precisa de educação, precisa de saúde, precisa de assessoria jurídica, sem os atropelos do *jus postulandi*, sem as limitações da Defensoria Pública”. Com tais fundamentos, revela-se que, assim como educação, saúde e segurança são essenciais ao cidadão e, por isso, devem ser prestados de modo eficiente pelo Estado, a assessoria jurídica eficaz é fundamental ao trabalhador, com vistas à garantia de preservação de seu salário e, por consequência, de sua sobrevivência.

4.1. O *JUS POSTULANDI* E A OFENSA DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Em primeiro lugar, Miranda⁴³, argumenta que o processo é meio pelo qual o Estado exerce a sua jurisdição, no intuito de estabelecer a Justiça. Para tanto, o trâmite processual deve se desenvolver de forma imparcial e regular, bem como visando ao interesse geral da população.

O autor Donizetti⁴⁴, estabelece que para ser legítimo o exercício da Jurisdição é

42 PAIVA, Mario Antonio Lobato de. A supremacia do advogado em face do *jus postulandi*. Revista de Informações Legislativas, Brasília, v.36, n.141, p.201-216, jan./mar.1999, pg 206. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/460>>. Acesso em: 10 out. 2025.

43 MIRANDA, Vicente. Poderes do Juiz no Processo Civil Brasileiro.2.ed.São Paulo: Saraiva, 1993.

44 DONIZETTI, Elpidio. Curso de Didático de Direito Processual Civil. 19.ed. Sao Paulo: Atlas, 2016.

imprescindível que os agentes, em nome do Estado, atuem com imparcialidade. A imparcialidade não confunde com a neutralidade, sendo assim o juiz deve participar do processo de modo a zelar pela justa composição do litígio. Dessa forma, para alguns doutrinadores o instituto do *jus postulandi* na Justiça do Trabalho compromete a atuação imparcial do magistrado.

Pois, resta evidenciado que o juiz, ao lidar diretamente com a parte leiga, fica encarregado de tomar iniciativas que só caberiam ao advogado fazê-las, por exemplo: movimentar o processo, orientar o reclamante, contraditar testemunhas. Essas circunstâncias ocasionam severos danos à parte contrária, uma vez que afronta o princípio da imparcialidade do juiz e, por resultado, pode gerar julgamentos tendenciosos.

Ainda, Nascimento⁴⁵, aponta mais uma problemática envolvendo o contato direto do magistrado com os litigantes, da seguinte forma:

A justiça, cujo reto funcionamento tem uma altíssima importância social, não poderia proceder sem graves obstáculos se os juízes, em vez de se encontrarem em contato com defensores técnicos, tivessem que tratar diretamente com os litigantes, desconhecedores do procedimento, incapazes de expor com clareza suas pretensões, perturbados com a paixão ou a timidez.

Do exposto acima, resulta que o *jus postulandi* na Justiça do Trabalho prejudica o trâmite processual, haja vista que o litigante não conhece o procedimento, bem como age pautado na emoção, distanciando-se da razão. Por isso, suas petições são desconexas e, tampouco, impulsionam o processo.

Logo, o trâmite processual se torna moroso e, conseqüentemente, haverá o descumprimento do princípio da celeridade processual, consagrado no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal. Igualmente, para Giglio⁴⁶, o advogado, quando intervém nos litígios trabalhistas, melhora a ordenação dos pedidos e, por isso, ocasiona a celeridade no trâmite processual.

Também, Nascimento⁴⁷, relata que a capacidade técnica do advogado facilita a comunicação com o juiz e, por consequência, guia o processo para a melhor solução, de acordo com as normas jurídicas. Portanto, percebe-se o quanto é essencial a atuação do advogado, uma vez que impulsiona o processo, a fim de evitar a preclusão de direitos; busca esclarecer as dúvidas supervenientes e contribui para solucionar rapidamente o litígio.

Por sua vez, Miranda⁴⁸, menciona que a inobservância de uma determinada forma pode ocasionar a perda do direito, gerar a desordem no processo, bem como trazer incertezas. Sem falar que obsta a efetivação do princípio do devido processo legal, previsto no artigo 5º, LIV da CF. O princípio do devido processo legal, de acordo com Donizetti, consiste no emprego de técnicas adequadas e conducentes à tutela cogitada.

45 NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Curso de Direito Processual do Trabalho. 25.ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p.298.

46 GIGLIO, Wagner D. Direito Processual do Trabalho. 14ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

47 NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Curso de Direito Processual do Trabalho. 25.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

48 MIRANDA, Vicente. Poderes do Juiz no Processo Civil Brasileiro. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

Também, no *caput* do art. 5º da Constituição Federal dispõe sobre o princípio da igualdade, também nomeado como da isonomia. O princípio, de acordo com Donizetti⁴⁹, é aquele que dá ideia de processo justo, no qual garante às partes um idêntico tratamento para que possam ter as mesmas oportunidades. Dessa forma, o *jus postulandi* infringe esse princípio, pois a parte que se defende no processo trabalhista não tem os mesmos conhecimentos técnicos que um advogado, deixando assim de garantir os seus direitos perante o Estado.

Além de tudo, o art. 5º, inciso XXXV da Constituição Federal prevê o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, o qual dispõe que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Sendo assim, de acordo com Garcia⁵⁰, o livre acesso ao Poder Judiciário é amplo, pois assegura à parte que possui razão do direito postulado, certificando de forma efetiva o direito material que lhe é garantido.

Portanto, é notório que o *jus postulandi* na seara trabalhista fere princípios constitucionais fundamentais, prejudicando a efetivação da justiça. Do mesmo modo, convém destacar que o advogado é fundamental para a condução do processo, por essa razão é o detentor da técnica e do conhecimento científicos, tão exigidos nessa Justiça Especializada.

4.2. A INVIABILIDADE DO *JUS POSTULANDI* DIANTE DA COMPLEXIDADE DA JUSTIÇA DO TRABALHO E DO PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO

O *jus postulandi* na Justiça do Trabalho seria justificável se o direito processual trabalhista continuasse simples como era ao tempo de sua elaboração. Conforme Sussekind, et al⁵¹, argumenta:

Quando da instalação da Justiça do Trabalho em 1941, ainda sob a esfera administrativa, deferiu-se às partes o direito de, pessoalmente, reclamar, defender-se e acompanhar a causa até o seu final. Essa prerrogativa justificava-se por se tratar então de uma Justiça administrativa, gratuita, regida por um processo oral, concentrado, e a ela serem submetidos, quase exclusivamente, casos triviais, tais como horas extras, anotações de carteira, salário, férias, indenização por despedida injusta.

Da mesma maneira, Bonfim⁵² estabelece que o instituto do *jus postulandi* no âmbito trabalhista foi autorizado porque os procedimentos eram simples, informais, gratuitos e, na maioria das vezes, as reclamações trabalhistas eram apresentadas tão somente de maneira verbal. Além disso, Oliveira⁵³, faz severas críticas ao *jus postulandi*, argumentando que:

49 DONIZETTI, Elpidio. Curso de Didático de Direito Processual Civil. 19.ed. São Paulo: Atlas, 2016.

50 GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. Curso de Direito Processual do Trabalho. 6ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

51 SUSSEKIND, Arnaldo; BOMFIM, Benedito Calheiros; PIRAINO, Nicola Manna. Justiça do Trabalho, Advogado e Honorários. Revista do TRT/EMATRA 1ª Região, Rio de Janeiro, v. 20, 2009, pg. 52. Disponível em: < <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/213906?show=full> >. Acesso em: 20 fev 2025.

52 BONFIM, Benedito Calheiros. A Crise do Direito e do Judiciário. Rio de Janeiro: Destaque, 1998.

53 OLIVEIRA, Francisco Antonio de. O Processo na Justiça do Trabalho. 4.ed. São Paulo: Revista do Tribunais, 1999. p.189.

A capacidade postulatória das partes na Justiça do Trabalho é ranço pernicioso originário da fase administrativa e que ainda hoje persiste em total discrepância com a realidade atual. O Direito do Trabalho constitui hoje, seguramente, um dos mais, senão o mais, dinâmico ramo do Direito e a presença do advogado especializado se faz necessária.

Verifica-se que a Justiça do Trabalho pertencia à esfera administrativa, cujas características principais eram a informalidade e a oralidade, uma vez que realizava apenas procedimentos corriqueiros. Em decorrência da simplicidade processual, o *jus postulandi* era tido como vantajoso às partes. Por isso a dispensa do advogado nos litígios trabalhistas era justificável. Porém, essa Justiça Especializada passou por profundas mudanças, distanciando-se da antiga estrutura do modelo administrativo, conforme os ensinamentos de Sussekind, et al⁵⁴, vejamos:

A própria CLT, ao longo de sua vigência, foi amplamente alterada no *caput* de seus artigos, parágrafos, incisos, alíneas. Paralelamente a esse diploma, formou-se uma legislação complementar extravagante, numerosa, diversificada, mais extensa do que a própria CLT. Tornou-se difícil aos próprios advogados acompanhar as incessantes mudanças, acrescidas de súmulas, orientações jurisprudenciais, precedentes normativos editados pelo TST. Compõem hoje o Judiciário Trabalhista mais de 1.000 Varas, e por ele tramitam anualmente dois milhões de processos.

Assim, com o passar do tempo, houve grande expansão da Justiça do Trabalho, pois ocorreu o surgimento de diversos institutos processuais, aprimoramento da legislação, edição de súmulas e orientações jurisprudências, que passam por constantes alterações. Nesse seguimento, Brevidegli⁵⁵ traz uma problemática, qual seja: se o próprio advogado possui dificuldades em acompanhar as constantes mudanças ocorridas nessa Justiça Especializada, de fato o litigante, ao utilizar do *jus postulandi*, se torna um personagem sem voz no processo.

Portanto, sabe-se que a postulação em juízo exige técnica, tendo em vista que o Direito é uma ciência, assim como a Medicina e a Engenharia Aeronáutica. Tanto é que existem vários ramos da ciência jurídica, por exemplo: direito penal, direito previdenciário, direito empresarial etc. No mesmo sentido, registram-se os ensinamentos de Russomano⁵⁶:

O Direito Processual do Trabalho está subordinado aos princípios e aos postulados modulares de toda ciência jurídica, que fogem à compreensão dos leigos. É um ramo do direito positivo com regras abundantes e que demandam análise de hermenêutica, por mais simples que queiram ser. O resultado disso tudo é que a parte que comparece sem procurador, nos feitos trabalhistas, recai em uma inferioridade processual assombrosa.

Certamente, o Processo Trabalhista é complexo, pois exige a interpretação

54 SUSSEKIND, Arnaldo; BOMFIM, Benedito Calheiros; PIRAINO, Nicola Manna. Justiça do Trabalho, Advogado e Honorários. Revista do TRT/EMATRA 1ª Região, Rio de Janeiro, v. 20, 2009. Disponível em: < <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/213906?show=full> >. Acesso em: 23 fev 2025. Pg. 52

55 BREVIDELLI, Scheilla Regina. A Falácia do *Jus Postulandi*. Revista Jus Navigandi, Teresina, a. 7, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/2628>>. Acesso em: 01 out. 2019.

56 RUSSOMANO, Monzart Victor. Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro: Forence, 1990. p.853.

minuciosa das leis, além de estudos aprofundados sobre os assuntos abordados nos litígios. Por esse motivo, conclui-se que o leigo não possui a técnica jurídica necessária para postular nessa Justiça Especializada, ante a ausência de conhecimentos científicos. Logo, haverá a mitigação de seus direitos trabalhistas. Facilmente constata-se que o leigo desconhece grande parte das matérias que são abordadas nos litígios trabalhistas, por exemplo: litispendência, reflexos, equiparação salarial, perempção e outros.

Posteriormente, em março de 2012, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho por meio da Resolução nº 94⁵⁷ criou o Sistema de Processo Judicial Eletrônico da Justiça do Trabalho (PJE-JT). O PJE tem como fim tornar as informações processuais mais acessíveis as partes e também dar fim aos autos físicos.

Ocorre que, ao ser implantado o PJE os direitos das pessoas, de pleitear na justiça sem o auxílio do advogado foram afetados, pois apenas magistrados e advogados que podem ter acesso aos autos e documentos eletrônicos, assim sendo indispensável o cadastramento das partes para a entrada no processo e nas peças processuais com pagamento de taxas, anuidades e manutenção do seu cadastro.

Assim, Viveiros⁵⁸, explana que:

[...] o Processo Eletrônico (PJ-e) implantado na Justiça do Trabalho pela Lei nº 11.419/2006 e Resolução CSJT nº 136/2014 impossibilitou – sobremaneira – a prática do *ius postulandi*. A necessidade de registrar assinatura eletrônica para obter o Token e consequente acesso ao sistema do PJ-e dificultou qualquer possibilidade dos trabalhadores recorrer à Justiça do Trabalho sem utilizar peticionamento eletrônico.

Além desses gastos, para que a parte hipossuficiente tenha contato com o processo, é necessário que esta tenha acesso a um computador com navegação da internet e possua conhecimento de como se utiliza o sistema, ocasionando assim algumas dificuldades. É importante frisar que a maioria dos trabalhadores são hipossuficientes, com baixo grau de escolaridade, trabalham por meio da força braçal e que possuem poucos conhecimentos técnicos.

Conclui-se que a Justiça do Trabalho teve uma grande transformação passou por várias alterações e que ante as várias regras técnicas do processo judicial eletrônico o acesso à justiça será mitigado aos trabalhadores que necessitam da utilização do *jus postulandi*.

4.3. O ACESSO À JUSTIÇA E A CONSEQUENTE DESIGUALDADE NA RELAÇÃO JURÍDICA

De início, cumpre pontuar que a Carta Magna brasileira prevê em seu artigo 5º, inciso XXXV, que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça

57 BRASIL. Resolução Csjt Nº 94 De 23/03/2012. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=260359>>. Acesso em: 27 set. 2025.

58 VIVEIROS, Luciano. CLT Comentada pela Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017). 9.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. pg. 427.

a direito". Percebe-se que o Estado ressaltou a importância da esfera judicial como instrumento de defesa da sociedade.

Desse modo, segundo Lenza⁵⁹, o inciso consagrou o princípio do livre acesso ao Judiciário, possibilitando a postulação de demandas preventivas, bem como repressivas e, sobretudo, sem a necessidade de existir prévia exaustão da via administrativa. Ensina que o Estado deve, além de viabilizar o livre acesso ao Poder Judiciário, garantir que o processo seja justo, de tal modo que haja equilíbrio na relação jurídica.

Igualmente, Leite⁶⁰, menciona que o acesso à Justiça é um direito fundamental que deve ser entendido como a prestação jurídica completa e efetiva do Estado, devendo ser garantido ao indivíduo meios de compor uma relação jurídico-processual justa, com equilíbrio e isonomia entre as partes.

De acordo com Dinamarco⁶¹, o livre acesso ao Judiciário não é simplesmente o mero ingresso em juízo. Aduz que, caso assim fosse, seria um direito constitucional inoperante, por estabelecer que as pretensões processuais fossem lançadas sem tratamento igual, sem defesa adequada e, tampouco, a proteção de direitos fundamentais. Também, argumenta que o pedido formulado em juízo deve alcançar a sua finalidade essencial, qual seja: a Justiça.

Além do mais, Pinto et al⁶², prescreve que:

[...] o problema do acesso à justiça não está no simples ingresso em juízo. A proposição de uma demanda, por si só, não traz maiores dificuldades, sendo a resolução do litígio, de forma justa e equânime, a grande questão a ser enfrentada. Em outras palavras, os grandes entraves à efetivação do acesso à justiça não estão no acesso propriamente dito, pois este é facilmente realizado, seja através de advogado, defensores públicos [...]. O grande desafio está justamente em dar às partes a chamada "igualdade de armas", derrubando os obstáculos de cunho econômico, social e temporal acima apontados.

Dessa forma, percebe-se que a população não possui dificuldades em acessar o Poder Judiciário, porquanto existem vários advogados no mercado, bem como defensores públicos. Contudo, o simples acesso não significa a efetivação da Justiça, constitui apenas um passo na longa caminhada.

De outro lado, Oliveira⁶³, argumenta que o *jus postulandi* na seara trabalhista exige demasiadamente do litigante leigo, uma vez que o ato jurídico deve ser realizado em momento oportuno, o recurso interposto deve conter os requisitos legais, sob pena de não conhecimento. Relata, ainda, que a parte fica encarregada de realizar perguntas nas audiências e articular sustentação oral junto ao Tribunal.

59 LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 16.ed. São Paulo: Saraiva 2012.

60 LEITE, Carlos Henrique Bezerra. Curso de Direito Processual do Trabalho. 10ed. São Paulo: LTr, 2012.

61 DINAMARCO, Cândido Rangel. Instituições de Direito Processual Civil. 3. ed. São Paulo: 2003.

62 PINTO, M. L. M.; BARROS, A. F. M. C. O *jus postulandi* e o acesso à justiça no processo do trabalho: Acesso à Justiça II, 2 ed. Curitiba: Clássica Editora, 2014, pg. 05. Disponível: <<http://www.editoraclassica.com.br/novo/ebooksconteudo/Acesso%20a%20Justicall.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2019.

63 OLIVEIRA, Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho. 3ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

Acrescenta que a prática tem revelado resultados alarmantes quando o trabalhador atua desacompanhado de representação, uma vez que o leigo, via de regra, não detém o preparo necessário para lidar com a complexidade do processo trabalhista. Tal dificuldade se manifesta, sobretudo, no desconhecimento acerca do ônus probatório, cuja adequada compreensão raramente fazem parte do domínio técnico dos trabalhadores. Ademais, cumpre salientar que a hipossuficiência possui natureza eminente legislativa, funcionando como vetor para a formulação de normas protetivas, mas não se converte, por si só em presunção favorável na esfera decisória, tampouco dispensa a comprovação dos fatos alegados em juízo.

Da mesma maneira, Filho⁶⁴ classifica o *jus postulandi* no âmbito trabalhista como ardiloso, ou seja, em primeiro momento é algo sedutor, que facilita o acesso. Mas, posteriormente, o litigante ingênuo é enganado, por estar em desequilíbrio na relação jurídica.

Nesse contexto, o renomado doutrinador Martins⁶⁵ explica que o empregado que exerce o *jus postulandi* não tem a mesma capacidade técnica que um empregador que comparece em audiência com advogado, conclui que ocorre a desigualdade processual.

Assim, percebe-se que o *jus postulandi* no âmbito trabalhista ocasiona desequilíbrio na relação jurídica, quando um litigante está acompanhado de advogado, enquanto a parte adversa opta por fazer uma aventura judicial, tendo em vista que não possui aptidão para conduzir o processo com a mesma qualidade de um advogado. Logo, ficar sem patrono não é vantagem, mas, sim, prejuízo.

Por todo o exposto, deduz-se que o *jus postulandi* na Justiça do Trabalho cria a ilusão de facilitar o acesso à Justiça, mas, ao certo, acaba por gerar desigualdade na relação jurídica, atropelando o princípio da isonomia e, por consequência, causando inúmeros prejuízos ao litigante.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, percebe-se que o trabalhador é a parte hipossuficiente na relação jurídica, uma vez que o proletariado foi historicamente marginalizado, explorado e até humilhado pelas condutas dos empregadores, que visavam sempre ao lucro em detrimento das condições dignas de trabalho e dos direitos fundamentais.

Por tais motivos, insurgiu ao Estado o dever de intervir nas relações trabalhistas, de maneira que pudesse atenuar as desigualdades sociais, econômicas e, principalmente, jurídicas existentes entre o proletariado e a classe dos empregadores. Assim, foram criados princípios, regras de condutas, além de extensa legislação, com o fim de proteger as relações trabalhistas.

De outro lado, o Estado autorizou a utilização do *jus postulandi* no âmbito trabalhista com o fundamento de facilitar ao empregado o acesso à Justiça. Ressalta-

64 FILHO, Misael Montenegro. Curso de Direito Processual Civil. 9ed. São Paulo: Atlas, 2013.

65 MARTINS, Sérgio Pinto. Direito Processual do Trabalho. 41.ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

se que, naquele momento, a Justiça do Trabalho pertencia à esfera administrativa, e seus procedimentos eram orais, informais e, simples. Sendo assim, a dispensa dos serviços advocatícios era justificável.

Posteriormente, o Decreto nº 1.237/39 organizou a Justiça do Trabalho e, ao mesmo tempo, incentivou a modernização do Direito do Trabalho para acompanhar as metamorfoses nas relações trabalhistas, bem como a evolução da sociedade. Por consequência disso, percebe-se que tanto o direito material quanto o processo trabalhista, ao longo dos anos, foram remodelados, ficando cada vez mais complexos e, por isso, incompreensíveis aos leigos.

Então, a partir desses eventos, surgiram discussões sobre a viabilidade do *jus postulandi* na Justiça do Trabalho, principalmente quando o legislador constituinte, ao criar o art. 133 da CF, ressaltou a importância do advogado para a administração da Justiça. Logo, para alguns doutrinadores, o art. 791 da CLT, que autoriza a postulação sem advogado, não foi recepcionado pela Carta Magna.

Todavia, conclui-se que o STF firmou entendimento em sentido contrário, pois o instituto do *jus postulandi* no âmbito trabalhista permanece, mesmo após a promulgação da Constituição de 1988 e a edição do art. 1º, inciso I, da Lei nº 8.906/1994, onde se lê que compete, privativamente, aos advogados postular junto ao Poder Judiciário.

Por outro lado, a edição da Súmula 425 da Col. TST significou o primeiro passo para o fim do *jus postulandi* no âmbito trabalhista, porquanto tornou obrigatória a presença do advogado para interpor Recurso de Revista, bem como Embargos ao TST, impetrar Mandado de Segurança, ajuizar Ação Rescisória e Ação Cautelar. Logo, denota-se que foram fixados limites ao *jus postulandi*.

No que diz respeito à aplicabilidade do instituto, percebe-se que ele causa inúmeros prejuízos ao litigante, tendo em vista que o leigo não detém capacidade técnica e conhecimentos científicos para “sobreviver” nos complexos meandros trabalhistas. Por isso, realiza pedidos desconexos, deixa os prazos processuais transcorrerem sem manifestação, não sabe como inquirir uma testemunha, tampouco as regras de ônus da prova ou qual recurso interpor diante de uma pretensão indeferida. Enquanto a parte adversa, estando representada por advogado, não possui as aludidas dificuldades.

Portanto, o *jus postulandi* na seara trabalhista gera desigualdade na relação jurídica, vez que o leigo não está apto para compreender o trâmite processual e lidar com as adversidades do processo. Dessa forma, infere-se que o direito constitucional de acesso à Justiça não é totalmente eficiente, pois há restrição de direitos fundamentais do demandante.

Nesse contexto, verifica-se, ainda, que o *jus postulandi* afronta outros relevantes princípios constitucionais, dentre eles: da imparcialidade, por exigir que o magistrado

auxilie a parte na condução do processo; da celeridade processual, porque o leigo não sabe impulsionar o feito, causando morosidade; do devido processo legal, uma vez que as formas processuais são desrespeitadas para evitar o padecimento de direitos do litigante sem advogado e principalmente o da isonomia, por não garantir as partes o mesmo tratamento no decorrer do processo trabalhista.

Por último, entende-se que o *jus postulandi* nos dias atuais, após a evolução da sociedade, mudanças processuais e também alterações da lei, não garante aos empregados a permanência no processo trabalhista de maneira positiva visto que o Processo do Trabalho possui várias exigências e técnicas processuais que são utilizadas durante esse procedimento, principalmente na audiência de conciliação, na defesa, na arguição de testemunhas e também no ajuizamento de recurso ordinário.

Portanto, conclui-se que o instituto do *jus postulandi* nessa Justiça Especializada gera inúmeras consequências negativas aos demandantes, quais sejam: ofensa a princípios constitucionais, desigualdade na relação jurídica e a fulminação de direitos fundamentais. Por fim, resta demonstrado que o advogado é indispensável para o acesso à Justiça, principalmente na seara trabalhista.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Manual de Direito do Trabalho**. 14.ed. Rio de Janeiro: Método, 2010.
- ALMEIDA, Isis. **Manual de Direito Processual do Trabalho**. 9.ed. São Paulo: LTr, 2002.
- ALMEIDA, Cleber Lúcio de. **Direito processual do trabalho**. 4.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.
- BARROS, Alice Monteiro. **Curso de Direito do Trabalho**. 5.ed. São Paulo: LTr, 2009.
- BEZERRA, Juliana. **Revolução Francesa**. Disponível em: <<https://www.todamateria.com.br/revolucao-francesa/>>. Acesso em: 29 out. 2019.
- BONFIM, Benedito Calheiros. **A Crise do Direito e do Judiciário**. Rio de Janeiro: Destaque, 1998.
- BRASIL. Constituição (1937). **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 10 out. 2019.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. In: Vade Mecum. 28.ed. São Paulo: Saraiva. 2019.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.237, de 02 de maio de 1939**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1237.htm>. Acesso em: 12 nov. 2019.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 6.596, de 12 de dezembro de 1940**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D6596.htm>. Acesso em: 10 out. 2019.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 21.396, de 12 de maio de 1932**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21396-12-maio-1932-526753-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 out. 2019.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 22.132, de 25 de novembro de 1932**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d22132.htm>. Acesso em: 10 out. 2019.
- BRASIL. **Projeto de Lei da Câmara nº 10.288, de agosto de 2001**. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/norma/552164>>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal, HC 67.390-2**. Relator: Ministro Moreira Alves, 13 de dezembro de 1989. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 27 set. 2019.

BRASIL. **Tribunal Superior do Trabalho, AIRR e RR 8558100-81.2003.5.02.0900**. Relator: Ministro João Batista Brito Pereira, 13 de outubro de 2009. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br>>. Acesso em: 18 set. 2019.

BRASIL. **Tribunal Superior do Trabalho, AIRR e RR 8558100-81.2003.5.02.0900**. Relator: Ministro João Batista Brito Pereira, 13 de outubro de 2009. Disponível em: <https://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/239050020/recurso-de-revista-rr-101252420145140001/inteiro-teor-239050066>. Acesso em: 15 set. 2019.

BREVIDELLI, Scheilla Regina. **A Falácia do *Jus Postulandi***. Revista Jus Navigandi. Teresina, a. 7, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/2628>>. Acesso em: 01 out. 2019.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 18.ed. São Paulo: LTr, 2019.

DEGAN, Guilherme. **Evolução Histórica do Direito do Trabalho no Mundo e no Brasil**. Disponível em <<https://lugui7.jusbrasil.com.br/artigos/312230897/evolucao-historica-do-direito-do-trabalho-no-mundo-e-no-brasil>>. Acesso em: 16 out. 2019.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 3. ed. São Paulo: 2003.

DONIZETTI, Elpidio. **Curso de Didático de Direito Processual Civil**. 19.ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FALCÃO, Ismael Marinho. **O *jus postulandi* frente ao novo ordenamento constitucional**. Revista Jus Navigandi, ano 4, n.29, 1 mar. 1999. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/1250>>. Acesso em: 15 set. 2019.

FILHO, Misael Montenegro. **Curso de Direito Processual Civil**. 9ed. São Paulo: Atlas, 2013.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Manual de Direito do Trabalho**. 7ed. Rio de Janeiro: Método, 2015.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Curso de Direito Processual do Trabalho**. 6ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

GIGLIO, Wagner D. **Direito Processual do Trabalho**. 14ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

GODEGHESI, L. H. S. **A Ampliação da Competência da Justiça do Trabalho e seus impactos sobre o *jus postulandi***. 2009. Dissertação (Mestre em Direito do Trabalho) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito Processual do Trabalho**. 10ed. São Paulo: LTr, 2012.

LEMOES, Silvio Henrique. **O *jus postulandi* como meio de assegurar a garantia fundamental de acesso à justiça**. Revista Jus Navigandi. Teresina, ano 13, n. 1996, 18 dez. 2008. Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/12096>>. Acesso em: 12

set. 2020.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16.ed. São Paulo: Saraiva 2012.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do Trabalho**. 29.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito Processual do Trabalho**. 41.ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MALTA, Cristóvão Piragibe Tosta. **Prática do Processo Trabalhista**. 36.ed. São Paulo: LTr, 1993.

MENEGATTI, Antonio Augusto. **O *Jus Postulandi* e o Direito Fundamental de Acesso à Justiça**. 1.ed. São Paulo: LTr, 2011.

MIRANDA, Vicente. **Poderes do Juiz no Processo Civil Brasileiro**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

MOURA, Fernando Galvão. **O Fim do *Jus Postulandi* na Justiça do Trabalho**. Revista Bonijuris, Curitiba, v.24, 2012. Disponível em: <http://www.trt4.jus.br>. Acesso em: 10 nov 2022.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito Processual do Trabalho**. 25.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Iniciação ao Direito do Trabalho**. 38.ed. São Paulo: LTr, 2013.

NETO, Francisco Ferreira Jorge. **Manual de Direito Processual do Trabalho**. 1.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

OLIVEIRA, Francisco Antonio de. **O Processo na Justiça do Trabalho**. 4.ed. São Paulo: Revista do Tribunais, 1999.

OLIVEIRA, **Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho**. 3ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PAIVA, Mario Antonio Lobato de. A supremacia do advogado em face do *jus postulandi*. **Revista de Informações Legislativas**, Brasília, v.36, n.141, p.201-216, jan./mar.1999. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/460>>. Acesso em: 10 out. 2023.

PINTO, M. L. M; BARROS, A. F. M. C. O *jus postulandi* e o acesso à justiça no processo do trabalho: **Acesso à Justiça II**, 2 ed. Curitiba: Clássica Editora, 2014. Disponível: <<http://www.editoraclassica.com.br/novo/ebooksconteudo/Acesso%20a%20Justicall.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2019.

ROMAR, Carla Tereza Martins. **Direito do Trabalho Esquematizado**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

ROMITA, Arion Sayao. **Direito do Trabalho: Temas em Aberto**. São Paulo: LTr, 1998.

RUSSOMANO, Monzart Victor. **Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho**. Rio de Janeiro: Forence, 1990.

SARAIVA, Renato. **Curso de Direito Processual do Trabalho**. 6ed. São Paulo: Método, 2009.

SAAD, José Eduardo Duarte; BRANCO, Ana Maria Saad Castello. **Curso de Direito Processual do Trabalho**. 5ed. São Paulo: LTr, 2007.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

SUSSEKIND, Arnaldo; BOMFIM, Benedito Calheiros; PIRAINO, Nicola Manna. Justiça do Trabalho, Advogado e Honorários. **Revista do TRT/EMATRA 1ª Região**, Rio de Janeiro, v. 20, 2009. Disponível em: <http://portal2.trtrio.gov.br:7777/pls/portal/docs/PAGE/GRPPORTALTRT/PAGINAPRINCIPAL/JURISPRUDENCIA_NOVA/REVISTAS%20TRT-RJ/REVISTA%20DO%20TRT-ESCOLA%20JUDICIAL%20N%2046/JUSTI%C3%87A%20DO%20TRABALHO%2C%20ADVOGADO%20E%20HONOR%C3%81RIOS.PDF>. Acesso em: 20 out 2020.

VIVEIROS, Luciano. **CLT Comentada pela Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017)**. 9.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

A CONCRETIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE RUGGIE NO BRASIL: O PAPEL DA LEI DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL E FALÊNCIAS COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO HUMANA E ECONÔMICA

THE IMPLEMENTATION OF RUGGIE'S PRINCIPLES IN BRAZIL: THE ROLE OF THE JUDICIAL REORGANIZATION AND BANKRUPTCY LAW AS AN INSTRUMENT OF HUMAN AND ECONOMIC PROTECTION

Alexandre Nasser de Melo¹

Caio Henrique de Mello Goto²

RESUMO

A presente análise se propõe em estudar a concretização dos *Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos* no sistema normativo brasileiro, com enfoque na interpretação da Lei de Recuperação Judicial e Falências (LRJF) como instrumento de proteção econômica e humana. Os chamados Princípios de Ruggie, adotados pela Organização das Nações Unidas (ONU) e edificados a partir dos esforços de John Gerard Ruggie, baseiam-se na tríade “proteger, respeitar e reparar”, como máximas de direcionamento da atividade empresarial em busca de garantir que empresas atuem de forma ética e sustentável, mesmo em cenários de crise financeira ou de reestruturação econômica. Destacam-se a importância da governança corporativa e da responsabilidade social como paradigmas presentes no modelo brasileiro de recuperação judicial, evidenciando sua função na mitigação de impactos sobre credores, trabalhadores e demais interessados. A LRJF é projetada como mecanismo que equilibra a preservação da atividade empresarial e a proteção de direitos fundamentais, prevenindo falências, incentivando a economia e promovendo práticas sustentáveis. Além disso, o papel do Estado na supervisão da recuperação empresarial e a exigência de *due diligence* pelos atores privados são destacados como fundamentais para a efetivação de práticas adequadas aos Princípios de Ruggie. Com o objetivo de ilustrar sua aplicação concreta, examinam-se o desenvolvimento e os resultados obtidos a partir da recuperação judicial da Samarco S.A., empresa envolvida no desastre ambiental de Mariana/MG (2015). A análise casuística esclarece como a LRJF pode conciliar reestruturação financeira e compromissos socioambientais, permitindo o adimplemento de credores concomitantemente à proteção de direitos.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Princípios de Ruggie; proteção econômica; recuperação judicial.

¹ Advogado. Sócio da Nasser de Melo Advogados Associados e da Credibilità Administrações Judiciais. Coordenador e professor da Pós-graduação em Falência e Recuperação de Empresas da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR. Membro do Grupo de Trabalho do Conselho Nacional do Ministério Público para elaboração de Manual de Boas Práticas em Falências e Recuperações Judiciais. Autor do livro “Comentários à Lei de Recuperação de Empresas e Falência”, publicado pela Editora Juruá, atualmente em sexta edição e de diversos artigos acadêmicos.

² Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado do Paraná. Ex-Delegado de Polícia Civil em Mato Grosso do Sul.

ABSTRACT

The present analysis aims to study the implementation of the Guiding Principles on Business and Human Rights within the Brazilian legal system, with a focus on interpreting the Corporate Reorganization and Bankruptcy Law (LRJF) as an instrument of economic and human protection. The so-called Ruggie Principles, adopted by the United Nations (UN) and developed through the efforts of John Gerard Ruggie, are based on the triad “protect, respect, and remedy” as guiding maxims for corporate activity, aiming to ensure that companies operate ethically and sustainably, even in scenarios of financial crisis or economic restructuring. The importance of corporate governance and social responsibility is highlighted as paradigms present in the Brazilian model of judicial reorganization, emphasizing their role in mitigating impacts on creditors, workers, and other stakeholders. The LRJF is designed as a mechanism that balances the preservation of business activity and the protection of fundamental rights, preventing bankruptcies, stimulating the economy, and promoting sustainable practices. Additionally, the role of the State in overseeing reorganization and the requirement of due diligence by private actors are emphasized as fundamental for the effective implementation of practices aligned with the Ruggie Principles. To illustrate their concrete application, the development and outcomes of the judicial reorganization of Samarco S.A., a company involved in the Mariana/MG environmental disaster (2015), are examined. The case study clarifies how the LRJF can reconcile financial restructuring with socio-environmental commitments, enabling the fulfillment of creditor obligations while simultaneously protecting rights.

Keywords: Human Rights; Ruggie’s Principles; economic protection; corporate restructuring.

1. INTRODUÇÃO

As implicações da dimensão protetiva dos *direitos humanos* no contexto empresarial têm se tornado tema de destaque em debates e estudos científicos recentes³. Catástrofes climáticas, crises econômicas e demandas entre as esferas pública e privada têm suscitado questões que colocam luz sobre o diálogo entre a ação corporativa e empresarial e o respeito a direitos individuais, coletivos e transgeracionais⁴.

O contexto histórico contemporâneo, sobretudo no campo de Direito Internacional dos Direitos Humanos, gestou um ambiente favorável às discussões sobre os modos e instrumentos para criação de um ajuste fino entre a atividade produtiva em larga escala, e o respeito e a proteção a direitos. É nesse contexto interdisciplinar, que abrange aspectos jurídicos, econômicos e socioambientais, que surgiu a declaração dos Princípios de Ruggie, proposta pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2011, após amplas discussões com a participação plural de

3 Nesse sentido, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas bem expressam o atual contexto de introjeção dos direitos humanos nas mais transversais iniciativas sociais e econômicas ao redor do mundo: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Como as Nações Unidas apoiam os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**, Brasília, Casa ONU Brasil - Complexo Sérgio Vieira de Mello, 2025. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 4 mar. 2025.

4 Em análise ampla sobre o desenvolvimento da interseção entre responsabilidade social corporativa e atividades empresariais: JAMALI, Dima; MIRSHAK, Ramez. Corporate social responsibility (CSR): theory and practice in a developing country context. **Journal of Business Ethics**, [S.l.], v. 72, n. 3, p. 243-262, 2007.

representantes de distintas culturas jurídicas e econômicas.⁵ Alicerçados nos pilares de “proteger, respeitar e reparar”, as propostas originadas dos debates capitaneadas por John Ruggie reforçaram a responsabilidade de Estados e empresas em zelar pela *dignidade humana* no curso de suas atividades. Assim, cada vez mais se exige que as organizações observem padrões éticos, transparentes e socialmente responsáveis, mesmo em cenários de crise ou insolvência.

A partir desse panorama, o foco das implicações práticas dos princípios propostos por Ruggie tem sido direcionado à responsabilidade e aos deveres de *due diligence* de empresas e atores privados⁶. Em parte, percebe-se que a imputação unidimensional da responsabilidade dos Estados em controlar a atuação livre das corporações privadas, foi colocada como objeto secundário, considerando-se o chamado à responsabilidade e à proatividade gerados pela infiltração dos direitos humanos nos marcos autorregulatórios empresariais. Essa circunstância, porém, não suprimiu a importância do poder de ação e controle que as entidades soberanas ainda exercem sobre as corporações no mundo capitalizado e globalizado.

A partir de um raciocínio metodológico indutivo, e reduzindo-se a dimensão de análise à realidade brasileira, verifica-se que a jovem democracia nacional possui em seu instrumental normativo diversas ferramentas que, em consonância com o princípio da livre iniciativa, aliado aos valores sociais do trabalho e à prevalência dos direitos humanos, possibilitam a concretização dos paradigmas de Ruggie nos cenários jurídico e econômico internos.

Dentre os instrumentos de controle que o Estado detém para influenciar as ações corporativas e as leis de mercado, a *Lei de Recuperação Judicial e Falências* – LRJF (Lei 11.101/2005) desponta como um mecanismo relevante para clarificar as formas pelas quais o ordenamento jurídico brasileiro pode contribuir na efetivação dos Princípios de Ruggie. Nesse sentido, a *atividade legislativa* e o *controle jurisdicional* se apresentam como meios através dos quais a responsabilidade do Estado age para influenciar na concretização das máximas tipológicas de Ruggie, ao lado da atividade empresarial econômica e corporativa, em uma *visão bidimensional* de correlação entre o Estado e o particular na proteção de direitos.

Ao prever mecanismos de renegociação de dívidas, proteção da atividade econômica, renovação de estruturas empresariais e retomada da cadeia produtiva, a LRFJ visa preservar empresas viáveis e, sobretudo, assegurar a manutenção de empregos, a proteção de direitos de credores e o funcionamento saudável do mercado.

5 “Los distintos países tienen distintos requisitos jurídicos a nivel nacional. No hay normas universalmente reconocidas y aplicadas para la conducta de las grandes empresas en el extranjero en materia de derechos humanos. En algunas jurisdicciones, es posible demandar a las empresas por su comportamiento en el extranjero. En otras, es más difícil o incluso imposible. Ha habido una proliferación de iniciativas voluntarias, pero ninguna ha alcanzado una magnitud importante. Así que había, en general, una falta de claridad y de comprensión tanto de lo que se supone que deben hacer los Estados en cuanto a regular la actividad empresarial como de lo que se supone que deben hacer las empresas en relación con sus propias responsabilidades, sean cuales sean los requisitos jurídicos locales. Este era el problema principal que traté de abordar en el marco de mi mandato en las Naciones Unidas.” BERNARD, Vincent. NIKOLAVA, Mariya. Entrevista a John G. Ruggie. *International Review of the Red Cross*, n. 887, Ginebra, Suíça, set. 2012. Disponível em: <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-887-interview_0.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2025.

6 UNITED NATIONS. *Guiding Principles on Business and Human Rights*: implementing the united nations “protect, respect and remedy” framework. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. New York and Geneva, 2011.

Isso não significa que a recuperação judicial e os Princípios de Ruggie se limitam à esfera normativa; envolvem-se, igualmente, em uma perspectiva de *governança corporativa*, na qual a *transparência* e a *responsabilidade social* se tornam fundamentais para a credibilidade do processo de reestruturação⁷. A adoção de práticas empresariais sustentáveis pode influenciar a decisão de juízes, administradores judiciais e credores, refletindo na viabilidade do plano de recuperação.

A efetivação dos Princípios de Ruggie no cenário brasileiro de recuperação judicial confere uma perspectiva ampliada de justiça e proteção econômica, no sentido de que, além de reduzir prejuízos e salvaguardar empregos, o processo de soerguimento favorece uma cultura de maior sensibilidade social, em que o respeito aos direitos humanos se apresenta como fator estratégico para a perenidade dos negócios; empresas que ignoram tais aspectos podem se deparar com resistências de investidores, consumidores e parceiros comerciais.

Observa-se, portanto, que a temática se insere em uma discussão mais ampla sobre o papel da legislação – do Estado – na promoção de um ambiente de negócios equilibrado, o que não se resume à questão financeira, mas engloba a proteção de pessoas e comunidades afetadas pelas decisões empresariais. Ao explorar esses elementos, contribui-se para uma interpretação mais abrangente e calcada na *solidariedade* para a compreensão das conexões entre os institutos da legislação empresarial e a principiologia adotada pela ONU a partir de John Ruggie.

Em suma, busca-se verificar de que forma a recuperação empresarial pode, efetivamente, abrir espaço para a internalização dos Princípios de Ruggie, seja por meio do diálogo entre credores e devedores, seja pela atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário na mediação de conflitos em meio ao sempre cambiante e incerto cenário econômico.

2. **RUGGIE'S PRINCIPLES: A INTERSEÇÃO ENTRE OS DIREITOS HUMANOS E A ESFERA CORPORATIVA**

A criação dos *Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos*, chamados de *Princípios de Ruggie*, representa um marco no diálogo entre a proteção dos direitos humanos e a atuação empresarial. Formulados sob a coordenação do professor John Gerard Ruggie⁸, na condição de Representante Especial do Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas para Empresas e Direitos Humanos (2005-2011), o processo de sua elaboração se iniciou em 2005 e culminou com a declaração de princípios publicada em 2011, quando foram endossados os princípios pelo Conselho

⁷ VISSER, Wayne. Corporate social responsibility in developing countries: the role of business in sustainable development. Oxford, Inglaterra, *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*, 2008, p. 473-499.

⁸ John Gerard Ruggie (1944-2021) foi um renomado acadêmico e professor de Relações Internacionais, cuja carreira se destacou por suas contribuições fundamentais na área de direitos humanos e responsabilidade empresarial. É reconhecido como o principal artífice dos Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos (*UN Guiding Principles on Business and Human Rights*). Entre suas contribuições, destaca-se o trabalho que culminou na publicação do livro *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights* (2011). Durante sua trajetória acadêmica Ruggie lecionou, dentre outras instituições, na Harvard Kennedy School (2009-2021), na cadeira de *Human Rights and International Affairs*, onde sua pesquisa e suas ideias influenciaram políticas públicas e práticas empresariais ao redor do mundo.

de Direitos Humanos da ONU (Resolução 17/4)⁹. Sua construção reflete debates globais sobre a responsabilização de agentes corporativos diante de violações de direitos, sobretudo em países em que a regulação estatal é frágil ou insuficiente.

O contexto histórico em que os Princípios de Ruggie emergiram se conecta diretamente ao crescimento exponencial das multinacionais e à expansão das cadeias de suprimento em escala global¹⁰. Na ausência de diretrizes claras, tornava-se cada vez mais complexo imputar responsabilidades às empresas em casos de violações de direitos humanos. Nessa conjuntura, o trabalho desenvolvido por Ruggie buscou estabelecer uma moldura prática, conciliando os interesses sociais com as dinâmicas do mercado.

A globalização – em especial a partir da década de 1990 – redefiniu o papel das empresas transnacionais, ampliando seu poder econômico e influência política. Casos de violações de direitos humanos vinculados a corporações – como trabalho análogo à escravidão, degradação ambiental e conflitos com comunidades originárias – expuseram uma lacuna regulatória: enquanto Estados eram os principais responsáveis pela proteção de direitos, empresas operavam em um vácuo de *accountability*. A necessidade de equilibrar a expansão corporativa com salvaguardas éticas levou à criação dos *Princípios de Ruggie*, redefinindo os marcos na interseção entre as relações comerciais e direitos humanos.

Conforme relata Patricia Feeney, a gênese dos Princípios de Ruggie foi enraizada no fracasso das *Normas das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos* (2003)¹¹, rejeitadas por governos e empresas devido ao seu caráter vinculante e à polarização de interesses entre envolvidos em processos comerciais. John Ruggie, já no curso de seu mandato junto à ONU, propôs uma abordagem pragmática, que atingisse primeiro estágio de adesão entre os Estados. A partir de exortações em caráter de *softlaw*¹², construiu um *framework* baseado na tríade “proteger, respeitar e remediar”. Buscava-se, concomitantemente, conciliar a soberania estatal, a autonomia corporativa e os direitos dos atingidos pelas decisões em processos empresariais, respondendo às críticas¹³ de ineficiência do modelo anterior.

Adotou-se uma metodologia colaborativa na construção dos princípios, envolvendo governos, empresas, organizações não-governamentais e acadêmicos¹⁴.

9 A íntegra da Resolução 17/4 - Human rights and transnational corporations and other business enterprises, aprovada em 6 de julho de 2011, pode ser consultada em: <<https://documents.un.org/doc/resolution/gen/g11/144/71/pdf/g1114471.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2025.

10 CONECTAS DIREITOS HUMANOS. **Empresas e direitos humanos**: parâmetros da ONU para proteger, respeitar e reparar - Relatório final de John Ruggie - representante especial do Secretário-Geral. São Paulo, 2012, p. 2.

11 Sobre o histórico dos esforços empreendidos pela ONU na tentativa da consolidação de um quadro normativo anterior aos Princípios de Ruggie: FEENEY, Patricia. A luta por responsabilidade das empresas no âmbito das nações unidas e o futuro da agenda de advocacy. Tradução Thiago Amparo. **Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo, vol. 6, n. 11, p. 174-191, dez. 2009.

12 Conforme CRETELLA NETO, José. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 284, trata-se de terminologia “usada para indicar que determinado tipo de norma – contida em Tratados de caráter obrigatório que ainda não entraram em vigor, em declarações adotadas em conferências, em Resoluções não obrigatórias de organizações internacionais – não é “lei”, embora seja inegável sua importância no contexto do desenvolvimento do Direito Internacional”.

13 BILCHITZ, Davi. El marco Ruggie: ¿Una propuesta adecuada para las obligaciones de derechos humanos de las empresas? **Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo, vol. 7, n. 12, p. 218, jun. 2010.

14 Em entrevista dada aos editores do periódico International Review of the Red Cross, em 2012, Ruggie ressaltou a dialética aplicada na construção dos princípios, atendendo aos diversos interesses conflitantes: BERNARD, Vincent. NIKOLAVA, Mariya. Entrevista a John G. Ruggie. International Review of the Red Cross, n. 887, Genebra, Suíça, set. 2012. Disponível em: <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-887-interview_0.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2025.

Esse processo garantiu que o documento construído refletisse realidades díspares, acolhendo interesses desde multinacionais em países desenvolvidos até cadeias de suprimento em economias frágeis. O resultado foi um conjunto de princípios híbridos¹⁵, que evitou a rigidez normativa, privilegiando diretrizes adaptáveis a diferentes contextos jurídicos e culturais, daí seu caráter abstrato, mas não meramente especulativo.

O *primeiro pilar* instituído pelo conjunto de princípios, fundado na ideia de “proteção estatal”¹⁶ buscou reforçar o dever imposto aos Estados de legislar e fiscalizar. O *segundo pilar*, fundado no conceito de “respeito corporativo”¹⁷ estabeleceu o dever de empresas agirem com *due diligence*¹⁸ objetivando evitar violações a direitos, mesmo onde a regulação se mostrasse fragilizada. O *terceiro pilar*, proposto como o dever de oportunizar o “acesso à remediação”¹⁹, passou a demandar a criação de instrumentos judiciais e não judiciais para reparar danos ocasionados em processos empresariais. Essa estrutura reconheceu a interdependência entre atores, rompendo com a visão de responsabilidade exclusiva do Estado, trazendo as empresas ao debate e à ação²⁰.

Relatórios de sustentabilidade alinhados aos Princípios de Ruggie, são hoje critérios para investimentos. Conglomerados empresariais passaram a publicar paradigmas de ESG (*Environmental, Social, Governance*) na divulgação de métricas como desigualdade salarial de gênero ou emissões de carbono.²¹ A Vale S.A.²², após o desastre de Brumadinho, em Minas Gerais (2015), passou a publicar detalhes sobre auditorias de barragens em resposta direta à pressão por transparência. Essa dinâmica gerou um ciclo: *expectativas sociais moldam ações corporativas, as quais, por sua vez, normalizam padrões éticos no mercado*.

A implementação corporativa dos Princípios, porém, não é passiva nem tampouco deixou de acompanhar a dinâmica corporativa. A indústria de tecnologia, por exemplo,

15 “Uma característica distintiva dos [princípios orientadores] é que eles prescrevem não apenas o que deve ser feito pelos governos e empresas para gerenciar melhor os riscos relacionados a empresas e direitos humanos, mas também como fazê-lo”. RUGGIE, John. **Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos**: implementando os parâmetros “proteger, respeitar e reparar” das Nações Unidas. Tradução Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2019, p. 7.

16 MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS. **Implementando os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU**: o dever do Estado de proteger e a obrigação das empresas de respeitar os direitos humanos. Brasília, 2017, p. 21-28.

17 MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS. **Implementando os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU**: o dever do Estado de proteger e a obrigação das empresas de respeitar os direitos humanos. Brasília, 2017, p. 28-44.

18 Atualmente, o conceito de *due diligence* vai além da ideia de *compliance*, e inclui, por exemplo, mapeamento de impactos em comunidades originárias na extração de minérios ou avaliação de discriminação em algoritmos de contratação. A prática, inicialmente voluntária, é agora exigida por legislações como a Lei de Vigilância da França (2017), demonstrando como os Princípios de Ruggie influenciaram e ainda influenciam marcos legais. Nesse sentido, analisando principalmente o status normativo europeu em relação ao conceito de *due diligence* empresarial: CEPEDA, Ana Isabel Pérez. *Diligencia debida, cadenas de actividad y sostenibilidad*. **Revista Brasileira de Ciência Criminais**, vol. 204, ano 32, p. 17-42. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2024.

19 MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS. **Implementando os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU**: o dever do Estado de proteger e a obrigação das empresas de respeitar os direitos humanos. Brasília, 2017, p. 44-55.

20 Exemplificativamente, mecanismos de reclamação operacionalizados por empresas – como os da *TotalEnergies* em projetos de energia na África – ilustram a internalização do terceiro pilar (acesso à remediação). Esses canais de comunicação permitiram que comunidades afetadas reportassem abusos diretamente à corporação, acelerando soluções sem depender de sistemas judiciais lentos ou ineficientes. Essa *autorregulação* também passou a pressionar empresas a desenvolver expertise em mediação de conflitos, transformando-as em atores híbridos, parcialmente responsáveis por justiça de reparação. Nesse sentido: VEIGA, Fábio da Silva. DOMINGOS, Isabela Moreira. *Responsabilidade social das empresas e direitos humanos*. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 20, p. 9-13, 2023.

21 GLOBAL REPORTING INITIATIVE. **GRI Standards 1: Fundamentos 2021**. *Global Sustainability Standards Board* (GSSB), Amsterdã, Países Baixos, 2021. Disponível em: <<https://www.globalreporting.org/standards/>>. Acesso em: 4 fev 2025. No mesmo sentido: UNITED NATIONS. **Principles for Responsible Investment**. [S.l.], 2023. Disponível em: <<https://www.unpri.org/>>. Acesso em: 4 fev. 2025.

22 VALE S.A. **ESG: Reparação – Brumadinho**. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <<https://vale.com/pt/esg/brumadinho>>. Acesso em: 4 fev. 2025.

expandiu o conceito de *due diligence* para incluir vigilância de dados e privacidade²³, temas não previstos originalmente por Ruggie, evidenciando que os Princípios representam um *framework* vivo, remodelado pelas demandas do setor privado.

Apesar dos avanços, a falta de sua observância permitiu que empresas adotassem os Princípios de Ruggie de forma seletiva. Casos como o do *Boohoo Group*²⁴, acusado de exploração laboral no Reino Unido em 2020, revelaram que relatórios de sustentabilidade podem ser instrumentos de *greenwashing*. A dependência da autorregulação, no entanto, manteve assimetrias, criando ambientes em que corporações globais têm recursos para *compliance*, enquanto pequenas e médias empresas em países em desenvolvimento ficam à margem. É nesse contexto, portanto, que os Princípios de Ruggie inauguram uma era de responsabilidade compartilhada, em que empresas não são meras espectadoras, mas *partes interessadas* na governança de direitos humanos.

Em suma, a criação dos Princípios de Ruggie, ao abranger tanto o *dever estatal* de proteger, quanto a *obrigação empresarial* de respeitar e reparar, reposicionou a temática dos direitos humanos como eixo central na formulação de estratégias corporativas, em uma via de mão dupla: *empresas se beneficiam de ambientes regulatórios claros e estáveis, enquanto as sociedades usufruem de maior proteção contra práticas abusivas*.

Ao investigar a interseção entre direitos humanos e esfera corporativa por essa perspectiva, percebe-se como o movimento iniciado por Ruggie contribuiu para ampliar o alcance da responsabilidade social das empresas. No horizonte, desenha-se uma nova forma de conduzir cadeias empresariais, reconhecendo-se a dignidade humana como inegociável²⁵ e enxergando a contribuição social como parte integrante do sucesso no mercado.

Sob o enfoque específico da realidade brasileira, a possibilidade da retomada dessa perspectiva é bastante clara quando são trazidas ao campo de estudo as implicações dos Princípios de Ruggie executadas pelo modelo da LRJF, incluindo sua reforma operada pela Lei 14.112/2020. A atuação do Poder Legislativo, atenta aos recíprocos comprometimentos entre o funcionamento da economia e a proteção de direitos, construiu um *modelo de revitalização econômica* que não apenas observa o

23 FORNASIER, Mateus de Oliveira. KNEBEL, Norberto Milton Paiva. SILVA, Fernanda Viero da. Vigilância por dados, privacidade e segurança: entre a exploração pelo mercado e o uso estatal. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, maio 2020.

24 A Boohoo enfrentou acusações de exploração laboral em 2020, com relatos de que trabalhadores em fábricas terceirizadas em Leicester recebiam salários abaixo do mínimo e trabalhavam em condições precárias. Em relatórios de sustentabilidade, a Boohoo prometeu fazer uso de materiais mais sustentáveis até 2030 e implementar programas de reciclagem e revenda. No entanto, organizações independentes questionaram a eficácia das propostas, apontando que a empresa continua operando modelos ambientalmente insustentáveis. Em 2024, novas denúncias indicaram que problemas na cadeia de suprimentos persistiam, reforçando dúvidas sobre o comprometimento real da empresa com mudanças significativas. SMITH, Alex. Boohoo considers shutting factory after BBC investigation. **BBC News England**. Londres, Inglaterra, 2024. Disponível em: <<https://www.bbc.co.uk/news/uk-england-leicestershire-67927678>>. Acesso em: 16 fev. 2025.

25 BARROS, Amon. Empresas e direitos humanos: premissas, tensões e possibilidades. Revista **O&S**, Salvador, v. 25, n. 84, 2018, p. 90: “É possível afirmar que, além da possível impotência em reforçar certas políticas, parte dos abusos acontece porque os Estados falham na garantia dos direitos humanos por outras razões. Essas vão desde a cumplicidade direta com as violações, como mostra o caso da exploração de diamantes angolanos (MARQUES, 2011), até o temor pela perda de competitividade na atração de investimentos e seus consequentes efeitos econômicos, num contexto em que a atração de investimentos é um elemento incontornável nas disputas entre nações no âmbito global (KHAN; WESTWOOD; BOJE, 2010). De toda maneira, é seguro dizer que as dinâmicas econômicas são parte importante do cenário no qual violações aos direitos humanos transcorrem”.

interesse dos credores, mas que, igualmente, respeita a necessidade de sustentação da economia como meio de financiamento ao grande espectro de direitos individuais e sociais que incumbe ao Estado proteger.²⁶ É partindo dessa lógica conceitual que a LRFJ pode ser vista também como um modelo de concretização dos Princípios de Ruggie.

3. O MODELO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL BRASILEIRO COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE RUGGIE

Ao estabelecer uma conexão entre os Princípios de Ruggie e o sistema brasileiro de recuperação empresarial, constata-se que a Lei 11.101/2005 incorpora dispositivos que promovem a proteção dos direitos humanos por meio da preservação da atividade empresarial, dos empregos e da função social das empresas, sem que se deixe de observar a necessidade de reestruturação de cadeias de produção e de adimplemento de obrigações.

A própria essência do processo de recuperação judicial – como instrumento que almeja evitar a falência e possibilitar a revitalização econômica – reflete, de forma indireta, o compromisso com o pilar de “proteção” dos Princípios de Ruggie, na busca de se criarem condições seguras para o desenvolvimento humano e a estabilidade social, sobretudo como parte do pressuposto de que *não há condições plenas de financiamento das necessidades públicas sem o funcionamento de um sistema econômico eficiente*.

Historicamente, a atenção às dimensões sociais e humanas não foi prioridade na marcha dos processos de recuperação econômica²⁷. Como visto, a preocupação contemporânea com a sustentabilidade corporativa, aliada às demandas por responsabilidade empresarial, impôs uma mudança de paradigma num contexto em que LRFJ devesse ser interpretada à luz de princípios que protejam não só o ativo financeiro, mas igualmente interesses coletivos.

Essa finalidade protetiva foi, desde sua concepção, um modelo observado pelo legislador na definição de seus diversos institutos. Ainda durante as discussões do Projeto de Lei 4.376/1993²⁸, que originou a atual Lei 11.101/2005, à ocasião em trâmite perante a Câmara dos Deputados, sustentou-se a finalidade protetiva de uma conjuntura de interesses que conjugava as demandas dos credores ao interesse social. Consta do relatório da Comissão Especial destinada à avaliação do projeto essa finalidade dada à LRFJ desde a seu nascedouro:

[...] paralelamente à concretização dos objetivos e aspirações de seus proprietários, a empresa moderna reflete um interesse social maior, pois que ela é agente do desenvolvimento e da estabilidade econômica. Por isso é que convém ao Estado sua sobrevivência e prosperidade, se não

26 Sobre a recíproca influência e interdependência entre o adequado funcionamento da economia e a garantia de direitos: SUSTEIN, Cass. **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. São Paulo, WMF, 2019.

27 BANNWART JÚNIOR, Clodomiro José. TOLEDO, Maurício José Morato de. A preservação da empresa e sua participação para consecução de políticas públicas. **Revista Brasileira de Direito Empresarial**, v. 1, n. 1, Florianópolis, 2015, p. 258-261.

28 BRASIL. **Projeto de Lei 4.376/1993** - Mensagem n. 1.014/93. Brasília, 1993. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/esp/CEPL4376_prel1.htm>. Acesso em: 5 mar. 2025.

por interesse imediato, no mínimo pela sua responsabilidade quanto à proteção do interesse coletivo, representado pelas oportunidades de trabalho, distribuição da riqueza, estabilidade econômica e garantia do adequado fluxo econômico-financeiro, consubstanciado nas inter-relações entre produtores, intermediários, financiadores e consumidores. Em excelente monografia, em que analisa a reorganização da empresa em crise, o ilustre Professor de Direito Comercial, Dr. Frederico Simionato, também corrobora essa nova percepção: “Com o surgimento de uma nova perspectiva sobre a importância da atividade empresarial para toda a coletividade, representando uma verdadeira instituição, foram alçadas novas tendências conceituais para que a falência fosse deixada apenas para os casos em que o comprometimento financeiro da empresa atingisse patamares que impossibilitassem o seu salvamento, e por conseguinte, sua manutenção como ente produtivo. É evidente que a importância que a empresa possui para a economia da sociedade, sendo a grande geradora de empregos e riqueza, tanto que sua administração não repercute somente sobre os seus sócios, mas, muito pelo contrário, incide na generalidade dos segmentos que a circundam”.

Em um primeiro plano, a LRFJ²⁹ prevê, em seu art. 47, de forma específica que o processo de recuperação judicial tem como finalidade essencial a *preservação da empresa* enquanto instrumento de manutenção da atividade econômica e manutenção da disponibilidade de empregos, objetivo que se alinha ao imperativo de proteção aos direitos fundamentais dos trabalhadores e demais *stakeholders*. Ao priorizar a continuidade das atividades empresariais, já de início se estabelece um mecanismo de reparação e prevenção de danos que poderiam advir da falência, em consonância com o *pilar de proteção* de Ruggie, ao buscar mitigar os impactos sociais e econômicos adversos.

Sucessivamente, ao se exigir a apresentação de um plano de recuperação detalhado³⁰, reforça-se a necessidade de medidas estruturadas para reverter a crise financeira e operacional, assegurando que interesses de credores, empregados e demais partes envolvidas sejam contemplados de forma equilibrada e, principalmente, transparente. O plano de recuperação, ao definir estratégias que abrangem tanto a reestruturação financeira quanto a manutenção da função social da empresa, revela uma conexão direta com o *pilar de respeito*, já que implica o reconhecimento dos direitos e das necessidades dos diversos públicos afetados pela crise empresarial.

29 Art. 47. A recuperação judicial tem por objetivo viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica.

30 A dinâmica de negociação entre credores e devedores prevista na lei, incentiva a transparência e a construção de consensos, fatores determinantes para o respeito aos direitos de todos os envolvidos. Essa interação, baseada no diálogo e na cooperação, reflete o espírito dos Princípios de Ruggie ao promover um ambiente de negócios mais ético e socialmente responsável. Nesse sentido: COSTA, Daniel Carnio. MELO, Alexandre Correa Nasser de. **Comentários à Lei de Recuperação Judicial e Falência - Lei 11.101 de 9 de fevereiro de 2005**. 5ª ed. Curitiba, Juruá, 2023, p. 264: “[...] no Brasil, a melhor decisão coletiva não é necessariamente aquela que melhor atenda exclusivamente os interesses dos credores [...] a melhor decisão coletiva que deve prevalecer é aquela que atenda de forma mais adequada o conjunto de interesses atingidos pela crise da empresa, ou seja, dos credores, dos empregados e de todos os demais agentes que seriam atingidos pelo desaparecimento da atividade empresarial, sempre tendo em vista a preservação da função social da empresa”.

A participação dos credores e a transparência exigida no processo de aprovação do plano funcionam como um mecanismo de *due diligence*, similar ao que as máximas de Ruggie defendem como forma de identificação, prevenção e remediação de impactos negativos, reforçando a confiança e a responsabilidade mútua entre as partes. A supervisão judicial durante o processo de recuperação, no mesmo sentido, garante que as medidas adotadas estejam em conformidade com o sistema constitucional, funcionando como um mecanismo de controle que evita abusos e assegura a efetividade do processo.

Essa atuação preventiva e fiscalizatória pode ser comparada aos sistemas de monitoramento e auditoria³¹ sugeridos pelos Princípios de Ruggie, que exigem das empresas uma postura proativa na identificação e correção de possíveis falhas na governança corporativa e na proteção dos direitos humanos. O Estado, atuando a partir dessa figura, garante que o ambiente de diálogo se mantenha dentro de um equilíbrio mínimo entre interesses conflitantes, inclusive na tutela de abusos cometidos ao longo de negociações no processo de reestruturação, especialmente em ajustes de maior complexidade.

A abertura para o diálogo e a inclusão de diferentes interessados gera confiança no sistema, elemento crucial para atrair investimentos e reduzir a assimetria de informações em estímulo ao crescimento econômico, diminuindo custos de transação³². Nesse sentido, a adoção de diferentes mecanismos de controle e supervisão, destacadamente a participação e intervenção do Ministério Público³³ no desenrolar do processo de reestruturação, funciona como um seguro contra a disseminação de riscos sistêmicos. Como resultado, se fortalece o ambiente de negócios ao mitigar irregularidades, o que, na visão econômica, também favorece a estabilidade dos mercados e o fluxo contínuo de capitais.

A transparência e a responsabilidade na condução dos processos de recuperação incentivados pela lei³⁴, promovem uma cultura de boa governança corporativa. Empresas que adotam práticas éticas e responsáveis melhoram sua reputação, atraindo investidores e reduzindo o custo de capital, o que se traduz em maior competitividade e dinamismo para a economia em níveis micro e macroeconômicos.

31 "Princípio 20: Para verificar se os impactos adversos nos direitos humanos estão sendo endereçados, as empresas devem monitorar a eficácia de sua resposta. O monitoramento deve: (a) Ter como base indicadores qualitativos e quantitativos adequados; (b) Fundamentar-se nas informações de fontes internas e externas, incluindo indivíduos e grupos impactados". RUGGIE, John. **Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos**: implementando os parâmetros "proteger, respeitar e reparar" das Nações Unidas. Tradução Ministério das Relações Exteriores. Brasília, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2019, p. 27.

32 SREDOJA, Patrícia. **Análise econômica do direito na recuperação judicial**. 2020. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito, Justiça e Desenvolvimento) Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021, p. 42-49.

33 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual da Recomendação de Falência e Recuperação Judicial**. Brasília, 2023, p. 51: "Essa intervenção do Ministério Público nos processos de insolvência tem dupla finalidade: assegurar a repressão aos crimes falimentares e recuperacionais e defender, pela sua ação disciplinar e fiscalizatória, o interesse público, refletido na tutela do crédito, na preservação da empresa e no resguardo à segurança do mercado, sem olvidar a presença quase constante de grupos de hipossuficientes lesados, como consumidores e trabalhadores".

34 Ressalte-se que, no plano normativo infralegal o Brasil já adotava diretrizes gerais para a condução das atividades corporativas em observância aos direitos humanos, conforme explicitam: MANSOLO, Felipe Fayer. ROLAND, Manoela Carneiro. Direitos Humanos e empresas: uma abordagem comparativa entre o Decreto 9.571/2018 e a Resolução n. 5/2020 do CNDH. Florianópolis, **Revista de Direito Brasileira**, v. 34, n. 13, p. 346-350, 2023.

Esse diálogo entre credores, devedores e órgãos de fiscalização no âmbito da recuperação judicial cria um ambiente de *previsibilidade jurídica e econômica*. Essa previsibilidade consensuada, por sua vez, diminui o risco de choques de mercado, de modo que a abordagem integrada que une os princípios de proteção, respeito e reparação com os dispositivos da recuperação judicial gera um *ciclo virtuoso: a proteção dos direitos humanos fortalece a imagem corporativa, a estabilidade operacional reduz a volatilidade dos mercados e a confiança gerada impulsiona a retomada econômica e a inovação*³⁵. Esse ciclo é fundamental para a consolidação de um ambiente de negócios sustentável e competitivo.

Em síntese, a aplicação concreta dos Princípios de Ruggie pela via da LRFJ evidencia um modelo de governança que integra a proteção dos direitos humanos à reestruturação empresarial. Essas conclusões inferenciais, porém, podem ser mais bem compreendidas a partir da dinâmica dos fatores econômicos, políticos e jurídicos expressivamente presentes no processo de recuperação judicial que teve raiz no maior desastre ambiental da história recente da América Latina, relativa à Samarco S.A. Tratou-se de verdadeiro laboratório para a verificação da hipótese proposta na presente discussão.

4. O CASO SAMARCO S.A. E A MATERIALIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE RUGGIE³⁶

A análise da recuperação judicial da Samarco S.A. sob a moldura dos Princípios de Ruggie permite a visualização de sua execução concreta a partir de um olhar multifacetado aos diversos interesses que entraram em conflito. O desastre ambiental de Mariana (2015), seus desdobramentos socioambientais e as complexidades jurídico-financeiras envolvidas – todas temáticas que inevitavelmente impactaram nas decisões operadas no plano de recuperação judicial – permitem compreender o sistema de recuperação judicial como um dos pilares da proteção estatal, responsabilidade corporativa e acesso à reparação.

4.1. HISTÓRICO DO PROCESSO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL

Em 9 abril de 2021, a Samarco S.A. ingressou com o pedido de recuperação judicial perante o juízo da 2ª Vara Empresarial da Comarca de Belo Horizonte (autos n. 5046520-86.2021.8.13.0024), buscando a reestruturação empresarial a partir do montante de aproximadamente R\$ 50 bilhões em dívidas, distribuídas entre títulos emitidos no exterior (cerca de R\$ 26 bilhões) e obrigações perante os acionistas controladores Vale S.A. e BHP (cerca de R\$ 24 bilhões).³⁷

35 ALBUQUERQUE, Rui. KOSKINEN, Yrjö. CHENDI, Zhang. **Corporate social responsibility and firm risk: theory and empirical evidence**. European Corporate Governance Institute, Bruxelas, Bélgica. Disponível em: <https://www.ecgi.global/sites/default/files/working_papers/documents/ssrn-id1961971.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2025.

36 Todas as informações foram obtidas a partir da página criada para operacionalizar a divulgação de dados sobre o desenvolvimento do processo de recuperação judicial da Samarco S.A., acessadas entre 4 de fevereiro e 9 de março de 2025, acessadas com a publicização na forma do que determina o art. 191 da Lei 11.101/2005 e o art. 1º, § 4º, da Recomendação 72/2020 do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<https://recuperacaojudicialsamarco.com.br/>>.

37 SAMARCO S.A. **Relatório Mensal de Atividades**: recuperação judicial Samarco. Belo Horizonte, abr. 2021, p. 7 – autos n. 5046520-86.2021.8.13.0024: “A SAMARCO MINERAÇÃO S.A. é uma empresa brasileira fundada em 1973, que atualmente, possui unidades operacionais nas cidades de Mariana/MG, Ouro Preto/MG e Anchieta/ES. Conforme informado na petição inicial [...] a Recuperanda

O procedimento foi aprovado pelo Poder Judiciário em abril de 2021, com o objetivo de resguardar as operações da empresa enquanto negociava com seus credores e buscava uma solução para manter a atividade econômica, além de cumprir suas obrigações socioambientais decorrentes do rompimento da barragem de Fundão, ocorrida em 2015, em Mariana, Minas Gerais.

Logo após o ingresso com o pedido judicial, iniciou-se um intenso processo de negociação com os credores, que envolveu a realização de diversas assembleias gerais de credores e a apresentação de múltiplas versões do plano de recuperação. Durante esse período, as equipes de administradores judiciais nomeadas para atuar no caso elaboraram relatórios técnicos e promoveram reuniões para viabilizar um acordo consensual. Tais negociações buscaram equilibrar os interesses dos credores – que abrangeram desde trabalhadores e fornecedores, até grandes investidores – e as necessidades de reestruturação financeira.

Após diversas deliberações, a Samarco S.A., em conjunto com alguns dos seus principais credores (incluindo representantes dos fundos financeiros e, em certos casos, acordos bilaterais com sindicatos e outras categorias), apresentou uma versão consensual do plano de recuperação. O plano propunha, dentre outras medidas, a emissão de novos títulos de dívida substitutivos aos anteriores – com um valor total convertido para cerca de US\$ 3,56 bilhões – e a adoção de uma estrutura de capital mais enxuta, sem repercussão para os acionistas (Vale S.A. e BHP), que permaneceram com participação respectivamente de 50% dos ativos³⁸.

O processo culminou com a homologação judicial do plano em agosto de 2023, em decisão que marcou sua aprovação formal, passando os credores a estar vinculados às novas condições, iniciando-se então a implementação das medidas.

A partir da homologação do plano, a Samarco passou a operar sob uma nova estrutura financeira. Embora os dados mais recentes indiquem que em 2022 a empresa operava com cerca de 26% de sua capacidade, as projeções apontam para uma retomada gradual, com a expectativa de atingir 60% da capacidade em 2025 e 100% em 2028.³⁹ A empresa tem investido na reativação de unidades e em melhorias operacionais, medidas essenciais para a geração de fluxo de caixa necessário ao pagamento das dívidas reestruturadas e para o cumprimento dos compromissos, especialmente os relacionados à compensação dos danos ambientais, administrados pela Fundação Renova⁴⁰.

ocupou a posição de 4ª maior exportadora do Brasil e entre os anos de 2011 e 2015 investiu aproximadamente R\$ 9.100.000 mil em todo país, chegando a contribuir com 6,4% do PIB do Estado Federado do Espírito Santo e 1,5%, de Minas Gerais, além de gerar milhares de empregos diretos e indiretos, no auge de sua atividade. Em 05 de novembro de 2015, houve o rompimento da barragem 'Fundão', na região do município de Mariana/MG. Como consequência, foram gerados danos ambientais e estruturais nas áreas atingidas, bem como aos seus habitantes, tal fato [...] fez com que as atividades da Recuperação fossem afetadas e suspensas, o que gerou a interrupção de pagamentos de suas obrigações a partir de agosto de 2016". Disponível em: <<https://recuperacaojudicialsamarco.com.br/wp-content/uploads/2021/08/01.-RMA-ABRIL.2021.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2025.

38 VALE S.A. **Relato Integrado 2023**. Rio de Janeiro, 2023, p. 56. Disponível em: <https://vale.com/documents/d/guest/valerelatointegrado2023-br-120424_final>. Acesso em 5 mar. 2025.

39 SAMARCO S.A. **Ao completar 47 anos, Samarco reativa mais uma usina de pelotização em Ubu**. Belo Horizonte, 2024. Disponível em: <<https://www.samarco.com/ao-completar-47-anos-samarco-reativa-mais-uma-usina-de-pelotizacao-em-ubu/>>. Acesso em: 19 fev. 2025.

40 A Fundação Renova é uma instituição sem fins lucrativos criada em 2016 por meio do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), firmado, dentre outros celebrantes, entre a Samarco, Vale S.A., BHP e os Governos Federal e dos Estados de Minas

Recentemente, em 25 de novembro de 2024, foi protocolado o pedido para o encerramento da recuperação judicial, visando a dispensa da supervisão do Poder Judiciário e dos administradores judiciais. No caso da Samarco S.A., embora o plano de recuperação previsse um acompanhamento judicial até agosto de 2025, indicativos sugerem que a empresa já cumpriu grande parte das condições essenciais designadas⁴¹.

Um dos pontos centrais desenvolvidos durante o processo diz respeito ao desafio de equilibrar a necessidade de reestruturação financeira com a manutenção das obrigações de reparação dos danos decorrentes do desastre de Mariana. Embora o foco da recuperação judicial tenha sido, primordialmente, a reorganização dos débitos e a preservação da atividade econômica, o plano homologado também previu que os compromissos relativos à Fundação Renova e à compensação socioambiental continuassem sendo cumpridos. Essa abordagem se mostrou fundamental para que a empresa não apenas se recuperasse financeiramente, mas também para que mantivesse sua função social e ambiental, apesar das dificuldades originadas pelo desastre.

Além disso, devido à sua repercussão no mercado financeiro – considerando a magnitude dos débitos, o histórico de litígios e a relevância econômica e ambiental da empresa para a região afetada pela catástrofe –, este é um dos processos de recuperação judicial mais complexos do país e amplamente estudados pela academia. A diversidade de credores – que inclui desde colaboradores e pequenas empresas, até grandes fundos financeiros e instituições internacionais – além da necessidade de integrar diferentes interesses, tornaram o caso um exemplo paradigmático da aplicação da legislação de insolvência brasileira em contextos de crise profunda.

4.2. OS PILARES DE RUGGIE ALINHADOS AO CASO SAMARCO S.A.

A tragédia de Mariana expôs falhas sistêmicas na fiscalização de barragens de mineração e colocou sérias dúvidas sobre a atuação de corporações empresariais em relação à mitigação dos riscos de suas atividades. O licenciamento ambiental da barragem em que ocorreu o desastre foi objeto de questionamentos por simplificações e ausência de estudos robustos sobre riscos, conforme apontado pelo Relatório Sobre o Rompimento da Barragem de Rejeitos da Mineradora Samarco e seus efeitos sobre o Vale do Rio Doce (2017)⁴².

Após o rompimento, a resposta estatal foi inicialmente marcada por lentidão na assistência às vítimas e na cobrança de responsabilidades. A criação da Fundação Renova, em 2016, por meio de um Termo de Transação e Ajustamento de Conduta⁴³,

Gerais e Espírito Santo. Sua missão principal é gerir e implementar as ações de reparação, compensação e recuperação dos danos socioambientais decorrentes do rompimento da barragem de Fundão. A partir das atividades da fundação são coordenados os projetos de restauração ambiental, apoio socioeconômico às comunidades afetadas e outras medidas que visam mitigar os impactos do desastre. Disponível em: <<https://transparencia.fundacaorenova.org/>>. Acesso em 17 fev. 2025.

41 FITCH RATINGS. **Fitch afirma ratings da Samarco em 'B-/BB(bra)' e revisa perspectiva para positiva**. Nova York, 2025. Disponível em: <<https://www.fitchratings.com/research/pt/corporate-finance/fitch-revises-samarcos-outlook-to-positive-affirms-at-b-12-02-2025>>. Acesso em: 15 fev. 2025.

42 CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Relatório Sobre o Rompimento da Barragem de Rejeitos da Mineradora Samarco e seus efeitos sobre o Vale do Rio Doce**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/old/cndh/relatorios/RelatriodaBarragemdoRioDoce_FINAL_APROVADO.pdf>. Acesso em 27 fev. 2025.

43 BRASIL. **Termo de Transação e Ajustamento de Conduta entre a União/Estados de MG e ES/Samarco/Vale/BHP**. Brasília,

transferiu para a iniciativa privada (Samarco S.A., Vale S.A. e BHP) os principais pontos para a gestão das reparações, levantando críticas sobre a terceirização de obrigações estatais. Além disso, o Estado também atuou como credor na recuperação judicial da Samarco, devido a multas ambientais milionárias⁴⁴. Isso, evidentemente, gerou tensão entre a necessidade de punição e a pressão para viabilizar a reestruturação financeira da empresa, essencial para retomada das atividades e geração de recursos para as reparações.

No curso do processo de recuperação judicial também foram fixadas medidas de mitigação de danos por exigências de representantes de órgãos e entidades públicas, instrumentalizando o plano de recuperação como um método de consagração do pilar de proteção não apenas econômica, mas, principalmente, proteção humana e a direitos individuais, difusos e coletivos.

Dentre outras medidas nesse sentido, comprometeram-se as recuperandas em abandonarem o uso de barragens a montante, consideradas de alto risco, com a alternativa da adoção do sistema de disposição de rejeitos a seco (*dry stacking*), tecnologia que reduz a umidade dos resíduos e dispensa estruturas de contenção de grande porte. A mudança importou na criação de um paradigma de segurança até então relegado.

Em termos de práticas de *due diligence*, investigações conduzidas pelo Ministério Público Federal (MPF) apontaram que a Samarco, na ocasião do desastre, priorizava lucratividade sobre segurança⁴⁵. Na implantação de novos modelos de ação corporativa, o processo de reestruturação das operações se mostrou crucial para honrar os acordos ajustados, mas também para garantir que as demais estruturas da empresa pudessem ser controladas, por todos os interessados – públicos e privados, em caráter transparente, a partir de mecanismos mais seguros.

A criação da Fundação Renova – apesar das críticas e dos embates judiciais que se firmaram em torno da efetividade de seu funcionamento⁴⁶ –, surgiu como um esforço para gerir a reparação de danos. Criada para distribuir reparações, a fundação dividiu suas atividades em três eixos: ambiental; socioeconômico; e cultural e histórico.

Atualmente, as críticas aos projetos geridos pela fundação afirmam que, apesar de haver se institucionalizado um modelo de governança tripartite (empresas, governo e sociedade civil), sua dependência financeira das empresas responsáveis pelo desastre ambiental teria diminuído a sua credibilidade, especialmente em razão do poder a elas dado de indicação de membros do conselho. Projetos de

2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/cif/ttac>>. Acesso em: 2 mar. 2025.

44 BRASIL. **Samarco deve pagar R\$ 557 milhões em multas ambientais até dezembro**. Brasília, 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/samarco-deve-pagar-r-557-milhoes-em-multas-ambientais-ate-dezembro>>. Acesso em: 17 fev. 2025.

45 Essa conclusão é claramente extraída da mensuração dos danos em seus mais diversos espectros, conforme estudo contratado pelo MPF: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Avaliação dos impactos e valoração dos danos socioeconômicos causados para as comunidades atingidas pelo rompimento da barragem de fundão**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2019. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/fgv_relatorio-anual-de-atividades-2019>. Acesso em: 1 mar. 2025.

46 O Ministério Público do Estado de Minas Gerais, no curso do ano de 2021, alegando sucessivas reprovações de contas da entidade, postulou em sede de ação civil pública a extinção de suas atividades da Fundação Renova.

compensação econômica aos Municípios⁴⁷ foram elogiados sob o ponto de vista reparatório, mas criticados pela falta de transparência sobre critérios de distribuição, gerando desinteresse na adesão por diversos Municípios afetados.

Embora a participação das comunidades afetadas ainda seja um desafio, o processo de recuperação judicial da Samarco criou espaços formais de diálogo que podem servir como base de exemplo para uma governança mais inclusiva sob diversos aspectos nos processos de reestruturação empresarial. A Fundação Renova, por exemplo, estabeleceu câmaras técnicas e comitês locais para discutir projetos de reparação. Esses fóruns, mesmo com limitações, representaram uma tentativa de incorporar vozes locais no processo decisório. Com isso, a recuperação judicial, ao exigir transparência e prestação de contas, também pressionou a empresa a justificar suas ações perante a sociedade, criando uma cultura de *accountability* a ser aprimorada no futuro, através de mecanismos que, se fortalecidos, podem transformar a recuperação judicial em um instrumento de democratização corporativa.

Ademais, a contribuição e a relevância da participação do Ministério Público, igualmente pôde ser evidenciada como determinante no sucesso de processos de revitalização econômica de alta complexidade. Sua atuação como representante dos interesses das comunidades afetadas, muitas vezes marginalizadas em processos técnicos e jurídicos, permitiu a promoção de audiências públicas, consultas e reuniões com os atingidos, garantindo que suas vozes fossem ouvidas e consideradas nas decisões sobre a reparação.

Essa atuação foi particularmente importante não apenas na atividade fiscalizatória, mas ao apresentar o Ministério Público como um mediador, fortalecendo o pilar da sua participação e garantindo que os direitos das comunidades não fossem subordinados aos interesses econômicos da empresa ou dos credores, sem proporcionalidade ou criando falsos consensos.

Em suma, o processo de recuperação judicial da Samarco S.A., apesar de suas críticas e desafios ainda presentes, oferece uma oportunidade para avaliar como esse mecanismo jurídico amplo pôde contribuir para a concretização dos Princípios de Ruggie na aplicação das regras do sistema nacional de recuperação judicial. Ao invés de ser vista apenas como um instrumento de salvamento financeiro, a recuperação judicial passa por um processo de releitura para também ser vista como um espaço na reformulação de boas práticas.

5. CONCLUSÃO

A análise até aqui desenvolvida demonstra que, a partir da necessária interseção entre o público e o privado, a Lei de Recuperação Judicial e Falências brasileira (Lei 11.101/2005) opera como um instrumento concreto de implementação dos

⁴⁷ SAMARCO S.A. **Samarco inicia o pagamento da primeira parcela do Acordo de Reparação para os estados e municípios de MG e ES**. Belo Horizonte, 2024. Disponível em: <<https://www.samarco.com/samarco-inicia-o-pagamento-da-primeira-parcela-do-acordo-de-reparacao-para-os-estados-e-municipios-de-mg-e-es/>>. Acesso em 19 fev. 2025.

Princípios de Ruggie no ordenamento jurídico nacional. Ao conjugar mecanismos de proteção econômica com salvaguardas sociais, a legislação materializa os três pilares fundamentais propostos pela ONU: *proteger, respeitar e remediar*.

Nesse sentido, o *pilar da proteção* se manifesta através da própria estrutura da lei, que atribui ao Estado, por meio do Poder Judiciário e do Ministério Público, o papel de supervisionar e garantir que o processo de recuperação atenda não apenas aos interesses dos credores, mas também preserve empregos, mantenha a atividade econômica e proteja a função social da empresa. Esta atuação estatal demonstra que a responsabilidade pública permanece central na efetivação dos direitos humanos no âmbito empresarial, mesmo em um contexto de autorregulação crescente.

O *pilar do respeito* se evidencia a partir das exigências de transparência e governança corporativa impostas às empresas em recuperação empresarial. A necessidade de apresentação de um plano detalhado, sujeito à aprovação dos credores e ao escrutínio público, conduz as organizações privadas a adotarem práticas mais responsáveis e a considerarem os impactos de suas decisões sobre diferentes interessados, desde colaboradores até comunidades eventualmente afetadas.

O *pilar da remediação* encontra expressão nos mecanismos de negociação e mediação previstos na lei, que permitem a construção de soluções consensuais para crises empresariais. A participação do Ministério Público e a possibilidade de intervenção de outros órgãos de controle garantem que as reparações necessárias sejam incorporadas ao processo de reestruturação.

O Caso Samarco ilustrou de forma paradigmática como esses três pilares se materializam na prática. O processo de recuperação judicial da empresa não se limitou à reorganização financeira, mas incorporou compromissos ambientais e sociais decorrentes do desastre de Mariana, demonstrando que a LRJF pode ser um instrumento efetivo para equilibrar interesses econômicos, obrigações socioambientais e dignidade.

Denota-se, com isso, que a LRJF, ao articular diferentes interesses e estabelecer mecanismos de controle e participação, cria um ambiente propício para a implementação dos Princípios de Ruggie. A lei não apenas viabiliza a recuperação econômica, mas também promove uma cultura empresarial mais atenta aos direitos humanos e à sustentabilidade.

Conclui-se, com isso, que o modelo brasileiro de recuperação judicial representa uma importante contribuição para a efetivação dos Princípios de Ruggie, evidenciado que é possível conjugar a preservação da atividade empresarial com a proteção de direitos fundamentais. Trata-se de experiência que pode, inclusive, servir de referência no direito comparado, com o objetivo de fortalecer marcos regulatórios empresariais com uma perspectiva mais humanizada sem descuidar das finalidades de um processo construído para tutelar sobretudo interesses econômicos.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Rui. KOSKINEN, Yrjö. CHENDI, Zhang. **Corporate social responsibility and firm risk: theory and empirical evidence**. European Corporate Governance Institute, Bruxelas, Bélgica. Disponível em: <https://www.ecgi.global/sites/default/files/working_papers/documents/ssrn-id1961971.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2025.
- BANNWART JÚNIOR, Clodomiro José. TOLEDO, Maurício José Morato de. A preservação da empresa e sua participação para consecução de políticas públicas. **Revista Brasileira de Direito Empresarial**, v. 1, n. 1, Florianópolis, 2015, p. 258-261.
- BARROS, Amon. **Empresas e direitos humanos**: premissas, tensões e possibilidades. Revista O&S, Salvador, v. 25, n. 84, 2018.
- BERNARD, Vincent. NIKOLAVA, Mariya. Entrevista a John G. Ruggie. **International Review of the Red Cross**, n. 887, Genebra, Suíça, set. 2012. Disponível em: <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-887-interview_0.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2025.
- BILCHITZ, Davi. El marco Ruggie: ¿Una propuesta adecuada para las obligaciones de derechos humanos de las empresas? **Sur – Revista Internacional de Derechos Humanos**. São Paulo, vol. 7, n. 12, p. 218, jun. 2010.
- BRASIL. **Projeto de Lei 4.376/1993 - Mensagem n. 1.014/93**. Brasília, 1993. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/esp/CEPL4376_prel1.htm>. Acesso em: 5 mar. 2025.
- BRASIL. **Recuperação judicial – Samarco S.A. – Juízo da 2ª Vara Empresarial da Comarca de Belo Horizonte – Autos n. 5046520-86.2021.8.13.0024**. Belo Horizonte, 2021 a 2025, Disponível em: <<https://recuperacaofudicialsamarco.com.br/>>. Acesso em: 4 fev. a 9 mar. 2025.
- BRASIL. **Samarco deve pagar R\$ 557 milhões em multas ambientais até dezembro**. Brasília, 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/samarco-deve-pagar-r-557-milhoes-em-multas-ambientais-ate-dezembro>>. Acesso em: 17 fev. 2025.
- BRASIL. **Termo de Transação e Ajustamento de Conduta entre a União/Estados de MG e ES/Samarco/Vale/BHP**. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/ibama/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/cif/ttac>>. Acesso em: 2 mar. 2025.
- CEPEDA, Ana Isabel Pérez. Diligencia debida, cadenas de actividad y sostenibilidad. **Revista Brasileira de Ciência Criminais**, vol. 204, ano 32, p. 17-42. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2024.
- CONECTAS DIREITOS HUMANOS. **Empresas e direitos humanos**: parâmetros da ONU para proteger, respeitar e reparar - Relatório final de John Ruggie - representante especial do Secretário-Geral. São Paulo, 2012.
- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual da Recomendação de Falência Recuperação Judicial**. Brasília, 2023.
- CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Relatório sobre o rompimento da Barragem de Rejeitos da mineradora Samarco e seus efeitos sobre o Vale do Rio Doce**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/old/cndh/relatorios/RelatriodaBarragemdoRioDoce_FINAL_APROVADO.pdf>. Acesso em 27 fev. 2025.
- COSTA, Daniel Carnio. MELO, Alexandre Correa Nasser de. **Comentários à Lei de Recuperação Judicial e Falência – Lei 11.101 de 9 de fevereiro de 2005**. 5ª ed. Curitiba, Juruá, 2023.
- CRETELLA NETO, José. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.
- FEENEY, Patricia. A luta por responsabilidade das empresas no âmbito das nações unidas e o futuro da agenda de advocacy. Tradução Thiago Amparo. **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo, vol. 6 n. 11, p. 174-191, dez. 2009.
- FITCH RATINGS. **Fitch afirma ratings da Samarco em 'B-/BB(bra)' e revisa perspectiva para positiva**. Nova York, 2025. Disponível em: <<https://www.fitchratings.com/research/pt/corporate-finance/fitch-revises-samarcos-outlook-to-positive-affirms-at-b-12-02-2025>>. Acesso em: 15 fev. 2025.
- FORNASIER, Mateus de Oliveira. KNEBEL, Norberto Milton Paiva. SILVA, Fernanda Viero da. Vigilância por dados, privacidade e segurança: entre a exploração pelo mercado e o uso estatal. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, maio 2020.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://transparencia.fundacaorenova.org/>>. Acesso em: 17 fev. 2025.

GLOBAL REPORTING INITIATIVE. **GRI Standards 1: Fundamentos 2021**. Global Sustainability Standards Board (GSSB), Amsterdã, Países Baixos, 2021. Disponível em: <<https://www.globalreporting.org/standards/>>. Acesso em: 4 fev. 2025.

JAMALI, Dima; MIRSHAK, Ramez. Corporate social responsibility (CSR): theory and practice in a developing country context. **Journal of Business Ethics**, [S.l.], v. 72, n. 3, p. 243-262, 2007.

MANSOLO, Felipe Fayer. ROLAND, Manoela Carneiro. Direito Humanos e empresas: uma abordagem comparativa entre o Decreto 9.571/2018 e a Resolução n. 5/2020 do CNDH. Florianópolis, **Revista de Direito Brasileira**, v. 34, n. 13, p. 346-350, 2023.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS. **Implementando os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU: o dever do Estado de proteger e a obrigação das empresas de respeitar os direitos humanos**. Brasília, 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Avaliação dos impactos e valoração dos danos socioeconômicos causados para as comunidades atingidas pelo rompimento da barragem de fundão**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2019. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/fgv_relatorio-anual-de-atividades-2019>. Acesso em: 1 mar. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Como as Nações Unidas apoiam os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**, Brasília, Casa ONU Brasil - Complexo Sérgio Vieira de Mello, 2025. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 4 mar. 2025.

RUGGIE, John. **Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos: implementando os parâmetros “proteger, respeitar e reparar” das Nações Unidas**. Tradução Ministério das Relações Exteriores. Brasília, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2019.

SAMARCO S.A. **Ao completar 47 anos, Samarco reativa mais uma usina de pelotização em Ubu**. Belo Horizonte, 2024. Disponível em: <<https://www.samarco.com/ao-completar-47-anos-samarco-reativa-mais-uma-usina-de-pelotizacao-em-ubu/>>. Acesso em: 19 fev. 2025.

SAMARCO S.A. **Samarco inicia o pagamento da primeira parcela do Acordo de Reparação para os estados e municípios de MG e ES**. Belo Horizonte, 2024. Disponível em: <<https://www.samarco.com/samarco-inicia-o-pagamento-da-primeira-parcela-do-acordo-de-reparacao-para-os-estados-e-municipios-de-mg-e-es/>>. Acesso em 19 fev. 2025.

SMITH, Alex. **Boohoo considers shutting factory after BBC investigation**. BBC News England. Londres, Inglaterra, 2024. Disponível em: <<https://www.bbc.co.uk/news/uk-england-leicestershire-67927678>>. Acesso em: 16 fev. 2025.

SREDOJA, Patrícia. **Análise econômica do direito na recuperação judicial**. 2020. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito, Justiça e Desenvolvimento) Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021.

SUSTEIN, Cass. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos**. São Paulo: WMF, 2019.

UNITED NATIONS. **Guiding Principles on Business and Human Rights: implementing the united nations “protect, respect and remedy” framework**. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, New York and Geneva, 2011.

UNITED NATIONS. **Resolution 17/4 - Human rights and transnational corporations and other business enterprises**. Nova York, 2011, Disponível em: <<https://documents.un.org/doc/resolution/gen/g11/144/71/pdf/g1114471.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2025.

UNITED NATIONS. **Principles for Responsible Investment**, [S.l.], 2023. Disponível em: <<https://www.unpri.org/>>. Acesso em: 4 fev. 2025.

VALE S.A. **ESG: Reparação – Brumadinho**. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <<https://vale.com/pt/esg/brumadinho>>. Acesso em: 4 fev. 2025.

VALE S.A. **Relato Integrado 2023**. Rio de Janeiro, 2023, p. 56. Disponível em: <https://vale.com/documents/d/guest/valerelatointegrado2023-br-120424_final>. Acesso em 5 mar. 2025.

VEIGA, Fábio da Silva. DOMINGOS, Isabela Moreira. Responsabilidade social das empresas e direitos humanos. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 20, p. 9-13, 2023.

VISSER, Wayne. **Corporate social responsibility in developing countries**: the role of business in sustainable development. Oxford, Inglaterra, The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility, 2008, p. 473-499.

A TEORIA DA IMPREVISÃO NOS CONTRATOS PÚBLICOS DE LONGO PRAZO COMO INCENTIVO À NEGOCIAÇÃO

THE THEORY OF UNFORESEEABILITY IN LONG-TERM PUBLIC CONTRACTS AS AN INCENTIVE TO NEGOTIATION

Luís Augusto Salami Lacerda¹

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo entender a possibilidade da aplicação da Teoria da Imprevisão nos contratos administrativos e a forma que ela se aplica ou auxilia nas relações contratuais administrativas em uma época de tantas mudanças econômicas e sociais. Para isso, deve-se entender o conceito da Teoria da Imprevisão e o seu embasamento legal através da análise da bibliografia doutrinária sobre o tema. Após, a aplicação desta doutrina no contrato administrativo e o seu destaque em decorrência da sensibilidade intrínseca de um contrato que delega um serviço público. Ao final, são expostos casos práticos que confirmam a necessidade da aplicação da referida teoria e as consequências benéficas desta aplicação. Dessa forma, busca-se compreender de que forma a Teoria da Imprevisão auxilia a dinâmica dos contratos administrativos, tendo por hipótese que essa mera possibilidade faz com que as partes encontrem melhores soluções para os objetos contratuais.

Palavras-chave: Contrato Administrativo; Equilíbrio Contratual; Revisão Contratual; Serviço Público; Teoria da Imprevisão.

ABSTRACT

The present work aims to understand the possibility of applying the Theory of Unforeseeability in administrative contracts and the way it applies or assists in administrative contractual relations during a time of so many economic and social changes. To this end, one must understand the concept of the Theory of Unforeseeability and its legal basis through the analysis of the doctrinal bibliography on the subject. Subsequently, the application of this doctrine in the administrative contract and its prominence due to the intrinsic sensitivity of a contract that delegates a public service. Finally, practical cases are presented that confirm the need for the application of the aforementioned theory and the beneficial consequences of this application. In this way, it seeks to understand how the Theory of Unforeseeability assists the dynamics of administrative contracts, with the hypothesis that this mere possibility leads the parties to find better solutions for the contractual objects.

Keywords: Administrative Contract; Theory of Unforeseeability; Contract Review; Contractual Balance; Public Service.

¹ Advogado. Pesquisador. Mestre em Direito da Regulação pela FGV Direito Rio. Pós-graduando em Direito Tributário pelo IBET.

1. INTRODUÇÃO

A partir da criação da Constituição Federal de 1988, o Brasil passou a aderir ao movimento global, percebido principalmente nas principais economias do mundo, de uma mudança paradigmática na relação do Estado com o indivíduo. O Estado, antes protagonista nas relações econômicas e sociais, passou a abrir espaço para que os entes privados pudessem tomar as rédeas de atividades sensíveis.

Essa diminuição da participação ativa do Estado passa a ocorrer por meio de instrumentos públicos de contratação, os quais seguem estritamente as disposições legais e os trâmites imprescindíveis para garantir a eficiência, a isonomia e a livre concorrência. Assim, quando tratamos da delegação destes serviços públicos via concessão, estamos a falar da elaboração de um contrato administrativo, que apesar da natureza, sofre influência da doutrina contratualista que deriva dos estudos do direito privado.

Uma das teorias civilistas importadas ao Direito Contratual Público é a Teoria da Imprevisão, que visa dar aos contratantes a possibilidade de alegar que determinado fato ou evento extracontratual imprevisível tenha tornado o cumprimento do contrato impossível ou excessivamente oneroso. A mesma lógica aplica-se de forma interessante aos contratos públicos de longa duração, haja vista a multiplicidade de ocorrências que possam vir a alterar o contrato.

Discorrendo em termos práticos, eventos como a Pandemia de Coronavírus em 2020, mudanças climáticas extremas e inovações tecnológicas afetam diretamente a atividade das relações pactuadas entre o poder concedente e o concessionário. Dá-se certo destaque aos efeitos causados nestas relações contratuais, haja vista se tratarem de serviços públicos delegados em que não há interesse de apenas dois polos, mas sim o de um sistema multipolar em que engloba uma cadeia de interesses. Desses, o mais relevante é o Interesse Público da efetiva prestação daquele serviço para os beneficiários que, em última análise, serão os mais afetados se houver a precarização da prestação desse.

Portanto, é cristalina a importância que a Teoria da Imprevisão detém para o equilíbrio dos contratos e, logo, a boa prestação do devido serviço público concedido. Resta saber como a doutrina entende esta teoria, a possibilidade de sua aplicação nesta modalidade contratual, bem como os casos em que a referida doutrina fora alegada ou poderia ser.

Assim, analisaremos a conceituação da Teoria da Imprevisão pela doutrina civilista para, a partir daí, entender a sua aplicação nos contratos de concessão firmados em território nacional. Após este estudo, serão examinados os casos de aplicação a partir de eventos considerados imprevisíveis, tais como a pandemia de COVID-19 e eventos climáticos.

Com isso, busca-se responder a seguinte pergunta: de que maneira a teoria da imprevisão aplicada aos contratos auxilia nas relações contratuais administrativas?

A hipótese é de que a mera possibilidade da revisão contratual em momentos excepcionais possibilita aos contratos públicos alcaçarem acordos benéficos sem que os objetivos contratuais sejam prejudicados. A partir daí, o trabalho pode contribuir para o fomento da visão da consensualidade, motivada pelos direitos de reequilíbrio do contrato em casos extraordinários.

2. TEORIA DA IMPREVISÃO

O Código Civil Brasileiro, nos seus artigos 478 a 480², tipifica no ordenamento jurídico, teoria surgida ainda nos tempos medievais e muito debatida ao passo que o direito e as relações comerciais evoluíram. Trata-se da cláusula *Rebus Sic Stantibus*³ que garante aos contratantes a igualdade de condições no cumprimento do contrato baseando-se à época do acordo entre as partes. Ou seja, a cláusula opera na tentativa de inibir possíveis desequilíbrios contratuais em razão de alteração de circunstâncias diversas.⁴

Apesar das críticas de parte da doutrina mais restritiva às ideias de alterações no corpo do contrato, que antes era visto como possuidor da mesma força de uma lei calcado no princípio do *Pacta Sunt Servanda*⁵, este veio a ser afrouxado por uma corrente de pensamento de garantir ao contrato uma equiparação de condições. Foi durante a Primeira Guerra Mundial, na França, em um contrato administrativo, que houve a primeira tentativa de aplicar a teoria da imprevisão, em decorrência dos efeitos econômicos causados pela guerra que haviam afetado diretamente a prestação de serviço público da empresa *Gaz de Bordeaux*. Foi aceita pela corte francesa a revisão do contrato administrativo, diversamente do que se entendia no âmbito dos contratos de direito privado.⁶

Constatou-se, então, que a Teoria da Imprevisão opera como uma exceção válida ao princípio do *Pacta Sunt Servanda* naqueles contratos que perduram no tempo e estão sujeitos às alterações sociais como narra Luiz Roldão de Freitas Gomes⁷ ao explicar sua origem:

2 “Art. 478. Nos contratos de execução continuada ou diferida, se a prestação de uma das partes se tornar excessivamente onerosa, com extrema vantagem para a outra, em virtude de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis, poderá o devedor pedir a resolução do contrato. Os efeitos da sentença que a decretar retroagirão à data da citação”. “Art. 479. A resolução poderá ser evitada, oferecendo-se o réu a modificar equitativamente as condições do contrato”. “Art. 480. Se no contrato as obrigações couberem a apenas uma das partes, poderá ela pleitear que a sua prestação seja reduzida, ou alterado o modo de executá-la, a fim de evitar a onerosidade excessiva”.

3 A cláusula *Rebus Sic Stantibus* possui definição e história extremamente rica e densa, permeando o ordenamento e sistema jurídico de diversos países relevantes, como se visualiza pela descrição realizada por Bezerra de Melo: A concepção de que a obrigação assumida estaria vinculada à manutenção das circunstâncias em que o contrato foi feito marca igualmente o trabalho de canonistas como o monge Graciano e São Tomaz de Aquino, os glosadores e pós-glosadores que o sucederam, experimenta o seu declínio na escola francesa de Pothier, que influenciou a edição do Código Civil Francês, e no positivismo italiano e alemão. Arnaldo Medeiros da Fonseca assinala que os Códigos Civis da Europa no século XIX, dentre eles o Francês (1804), Italiano (1865) e Alemão (1900), silenciam sobre a cláusula e os doutrinadores dessa época, em sua maioria, na verdade, o que fazem é reforçar a autonomia privada e a irretroatividade das convenções em detrimento da possibilidade de revisão das obrigações por modificação das situações fáticas da contratação. MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Direito Civil: contratos** / coordenação Marco Aurélio Bezerra de Melo, J. M. Leoni Lopes de Oliveira. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 303.

4 LÔBO, Paulo. **Direito Civil: Contratos**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 204.

5 “Esse princípio é consequência imediata do princípio da autonomia da vontade. Desde que as partes, no uso de sua liberdade, queiram se submeter a regras por elas próprias estabelecidas e, tendo sido observados todos os pressupostos e requisitos impostos pelo ordenamento, o contrato obriga os contratantes como se fosse lei imperativa (*lex privata*). Como consequência, nenhuma das partes poderá alterar unilateralmente seu conteúdo, a não ser que seja de comum acordo”. LOPEZ, Teresa Ancona. **Contratos empresariais: Fundamentos e princípios dos contratos empresariais**. Wanderley Fernandes, Coordenador. São Paulo: Saraiva, 2007. Série GVlaw. p. 16.

6 LÔBO, Paulo. **Direito Civil: Contratos**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 206.

7 GOMES, Luiz Roldão de Freitas. **Contrato**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 157.

“A doutrina da cláusula rebus sic stantibus, na qual, por primeiro, se amparou a teoria da imprevisão (ARNOLDO MEDEIROS DA FONSECA, “Caso Fortuito e Teoria da Imprevisão”, For., 1958), muito em voga no direito europeu, considera incluída nos contratos de execução diferida ou com prestações duradouras (*contractus qui habent tractum sucessivum et dependentiam de futuro*) uma cláusula segundo a qual a preservação do contrato depende da persistência, no futuro, das circunstâncias essenciais vigentes à data de sua celebração. Defende, tal como a teoria da pressuposição⁸, a resolução do contrato com fundamento na frustração das expectativas de que partiu o declarante ao emitir sua declaração da vontade. Aquela cláusula, realçada pelos doutrinadores como uma limitação racional ao princípio ético dos *pacta sunt servanda*, aplica-se somente aos contratos de longa duração, enquanto a pressuposição, de base subjetiva mais sólida, se estende a todos os negócios jurídicos (unilaterais ou bilaterais; instantâneos ou de efeitos duradouros), destaca o Prof. ANTUNES VARELA”.

Ademais, as Teorias da Imprevisão e da Pressuposição não foram as únicas a caminhar na linha do equilíbrio contratual. Ao passar do tempo, a doutrina também se ocupou de debater a Teoria da Base Negocial e a Teoria da Onerosidade Excessiva, também derivadas da Cláusula *Rebus Sic Stantibus*, que ajudam a entender a corrente de pensamento que rege o cenário contratual hodierno.

Quanto à primeira, esta é derivação direta da Teoria da Pressuposição, surgida na Alemanha a partir da sua sofisticação. Paul Oertmann foi o responsável por apresentar a Teoria da Base Negocial, a conceituando por⁹:

“[...] representação mental de uma das partes no momento da conclusão do negócio jurídico, conhecida em sua totalidade e não recusada pela outra parte, ou a comum representação das diversas partes sobre a existência ou aparecimento de certas circunstâncias em que se baseia a vontade negocial”.

Ou seja, trata-se da estipulação conjunta de determinadas situações que possam ocorrer ao tempo do contrato. Caso não ocorra a situação prevista e esta venha a lesar uma das partes contratantes, a esta será garantido o direito de resolver o negócio.¹⁰ Contudo, visualiza-se que a referida teoria não apresenta soluções àquelas conjunturas imprevisíveis, haja vista a necessidade de um acordo bilateral prévio como fundamento da base negocial. Não à toa a doutrina se ateve a otimizar esta teoria, passando a estabelecer critérios de cunho objetivo, tais como fatores econômicos de impacto visível no negócio jurídico¹¹.

8 O autor realiza comparação da Teoria da Imprevisão com a Teoria da Pressuposição criada por Windscheid, como explicada in verbis: “Na pressuposição, como parte da certeza subjetiva da verificação do fato ou da manutenção da situação vigente, não chega ao ponto de subordinar a eficácia do negócio à real verificação dos fatos. Mas se este não se verifica ou a situação não se mantém, em conformidade com o previsto, não restam dúvidas de que a manutenção do negócio é contrária à verdadeira vontade do declarante. É assim a pressuposição como que uma condição desejada, mas não desenvolvida do negócio”. GOMES, Luiz Roldão de Freitas. **Contrato**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 156.

9 Oertmann apud FRANTZ, Laura Coradini. **Revisão dos Contratos: elementos para a sua construção dogmática**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 43.

10 GOMES, Luiz Roldão de Freitas. **Contrato**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 158-159.

11 FRANTZ, Laura Coradini. **Revisão dos Contratos: elementos para a sua construção dogmática**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 49

Para Karl Larenz, responsável por aperfeiçoar a teoria original, a base objetiva é composta por *“circunstâncias e o estado geral das coisas cuja existência ou subsistência é objetivamente necessária para que o contrato subsista, segundo o significado da intenção de ambas as partes, como regulação dotada de sentido”*¹². Ao final, a teoria desenvolveu-se para abarcar duas situações em que o contrato poderá ser submetido no caso da quebra da base negocial: Em havendo desequilíbrio, este poderá ser revisto a fim de renegociar a cláusula para adequá-la à realidade dos fatos. A segunda hipótese trata da quebra da base negocial, momento em que poderá ser requisitada a extinção contratual¹³.

Examinando a Teoria da Onerosidade Excessiva, esta surgiu na Itália a partir da tipificação desta ideia no Codice Civile de 1942, muito inspirada na atribuição de direitos sociais e solidariedade, decorrentes dos estudos publicados nos principais centros acadêmicos europeus.¹⁴ Esta está relacionada com a ideia de um impasse ou obstáculo para o cumprimento das obrigações pactuadas. No entanto, para a sua aplicação, não basta mera dificuldade, senão a existência de fator extraordinário e imprevisível como causa complicadora da prestação obrigacional. Em lição atualizada de Orlando Gomes, resta explicada a necessidade de ambos fatores estarem presentes para aplicação da teoria¹⁵:

“Requer-se o concurso de extraordinariedade e da imprevisibilidade. Não basta que o acontecimento seja extraordinário, porque, se suscetível de previsão, descabe [resolução]. Não basta que seja imprevisível, porque, sendo normal, pouco importa que as partes não o tenham previsto. Enfim, se a onerosidade excessiva decorre de acontecimento extraordinário e imprevisível, que dificulte extremamente o cumprimento da obrigação, o devedor, que se sacrificaria com a execução, tem a faculdade de promover [resolução] do contrato”.

No Brasil, esta doutrina fora tipificada pelo artigo 478 do Código Civil, em que menciona expressamente a possibilidade do contratante solicitar a resolução do instrumento caso este se torne excessivamente oneroso em razão de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis. Para tal aplicação, destrincha-se a presença de três requisitos, chamados positivos¹⁶: (i) O contrato ser de trato sucessivo; (ii) a existência de fato extraordinário e imprevisível; (iii) haver desequilíbrio contratual a ponto de conceder onerosidade excessiva a uma parte em virtude da outra¹⁷. Com isso, poderá o contratante optar pela resolução contratual, se for impossível respeitar o princípio da conservação dos

12 Larenz apud FRANTZ, Laura Coradini. **Revisão dos Contratos: elementos para a sua construção dogmática**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 50.

13 GOMES, Luiz Roldão de Freitas. **Contrato**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 160.

14 MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Direito Civil: contratos** / coordenação Marco Aurélio Bezerra de Melo, J. M. Leoni Lopes de Oliveira. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 309.

15 GOMES, Orlando. **Contratos**. Atualizadores Edvaldo Brito [e coordenador], Reginalda Paranhos de Brito. 28. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 186.

16 Frente aos requisitos chamados de “positivos” (entende-se pelos estabelecidos em lei), há também os chamados requisitos “negativos” (entendidos pela doutrina), como apresenta DIAS na passagem: “o lado destes requisitos positivos, a doutrina e a jurisprudência acrescentam ainda mais três requisitos negativos a serem igualmente examinados, a saber: (iv) ausência de adimplemento da prestação pela parte que invoca a onerosidade excessiva; (v) ausência de mora da parte lesada no momento do pedido de revisão ou resolução e; (vi) ausência de impedimento do pedido de revisão ou resolução pelo fato da onerosidade estar coberta pelos riscos inerentes ao contrato (a chamada “álea normal do contrato”)”. DIAS, Lucia Ancona Lopez de Magalhães. **Contratos empresariais: Fundamentos e princípios dos contratos empresariais**. Wanderley Fernandes, Coordenador. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 338.

17 DIAS, Lucia Ancona Lopez de Magalhães. **Contratos empresariais: Fundamentos e princípios dos contratos empresariais**. Wanderley Fernandes, Coordenador. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 338.

negócios jurídicos. Caso possível, o contrato deverá ser ajustado à realidade, ou por opção dos próprios contratantes ou, caso necessária intervenção, o juiz poderá alterar a matriz econômica do contrato a fim de cessar a onerosidade excessiva¹⁸.

Voltando especificamente à Teoria da Imprevisão, esta aparenta possuir caráter complementar para a possibilidade da revisão ou resolução contratual. Ou seja, embora ela seja necessária para a adoção de tais medidas, somente a alegação de fato imprevisível não será aceita como justificativa plausível. O fator imprevisibilidade deve estar acompanhado de consequências tangíveis, como uma vantagem excessiva de um dos contratantes em decorrência destes eventos imprevistos. É por este motivo que a boa-fé¹⁹ é considerada o fundamento principal da Teoria da Imprevisão, como aponta Jair Lins²⁰:

“A boa-fé - base do comércio e, em geral, de qualquer contrato - não permite que alguém pretenda um tal lucro em detrimento de outro, não tolera que um comerciante queira a prosperidade repentina à custa do suicídio econômico de outrem.

Em casos como este, opera, em favor do vendedor, a cláusula rebus sic stantibus, que se presume tacitamente inserta em todos os contratos, assim como operaria em benefício do comprador, se o reverso da medalha se fizesse mostrar.

É que como dissemos, dando-se esta radical alteração nas condições normais do mercado, não prevista pelo tipo médio contraente, pelo comerciante honesto e de boa fé, extingue-se o contrato celebrado por lhe vir a faltar o requisito essencialíssimo do consentimento”.

Entendido o fundamento e pretensão da Teoria da Imprevisibilidade, cabe examinar rapidamente o que se entende por fatos extraordinários e imprevisíveis. A imprevisibilidade está diretamente ligada aos eventos que fogem do escopo da usual relação econômica do contrato. Isto é, que as partes contratantes não poderiam imaginar a ocorrência, o que remete a uma desvinculação daquela atividade contratada.²¹

Como destaca Bezerra de Melo, ao citar o enunciado nº 366 da Jornada de Direito Civil do CJF/STJ: *“O fato extraordinário e imprevisível causador de onerosidade excessiva é aquele que não está coberto objetivamente pelos riscos próprios da contratação”*²². No que toca ao termo “extraordinário”, este causa certa estranheza à doutrina a ponto de ser compreendido como uma vontade do legislador de reforçar o caráter

18 GOMES, Orlando. **Contratos**. Atualizadores Edvaldo Brito [e coordenador], Reginalda Paranhos de Brito. 28. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 186-187.

19 Importante mencionar a relação da boa-fé com os deveres de moralidade, eticidade e justiça estabelecidos pela própria constituição. É desta forma que descreve Miguel Reale: “Nesse contexto, abre-se campo a uma nova figura, que é a da resolução do contrato como um dos meios de preservar o equilíbrio contratual. Hoje em dia, praticamente só se pode rescindir um contrato em razão de atos ilícitos. O direito de resolução obedece a uma nova concepção, porque o contrato desempenha uma função social, tanto como a propriedade. Reconhece-se, assim, a possibilidade de se resolver um contrato em virtude do advento de situações imprevisíveis, que inesperadamente venham a alterar os dados do problema, tornando a posição de um dos contratantes excessivamente onerosa. Tal reconhecimento vem estabelecer uma função mais criadora por parte da Justiça em consonância com o princípio da eticidade, cujo fulcro fundamental é o valor da pessoa humana como fonte de todos os valores.” Miguel Reale apud RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz. **Revisão judicial dos contratos: autonomia da vontade e teoria da imprevisão**. São Paulo: Atlas, 2002. p. 155.

20 Jair Lins apud RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz. **Revisão judicial dos contratos: autonomia da vontade e teoria da imprevisão**. São Paulo: Atlas, 2002. p. 83.

21 FRANTZ, Laura Coradini. **Revisão dos Contratos: elementos para a sua construção dogmática**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 122-123.

22 MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Direito Civil: contratos** / coordenação Marco Aurélio Bezerra de Melo, J. M. Leoni Lopes de Oliveira. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 312.

excepcional da revisão contratual. Embasa esta ideia o pensamento de que nem todo evento extraordinário é imprevisível, mas o contrário ocorre²³. De outro prisma, Lucia Lopez de Magalhães Dias conceitua ambos os termos²⁴:

“Extraordinário é o fato externo ao contrato e não imputável à conduta da parte que invoca a onerosidade excessiva. É o fato anormal que produz um sobressalto no curso habitual das coisas”. Por seu turno, define-se como imprevisível todo aquele acontecimento incogitável pelas partes no momento da celebração do negócio, uma vez que, se dele tivessem condições de prever, não teriam celebrado o negócio ou o teriam celebrado de forma diversa”.

Ou seja, embora necessária a presença de fato imprevisto, este jamais poderá estar desassociado da consequência de desequilibrar o contrato, estabelecendo vantagem excessiva a uma parte e prejuízo a outra. O contrário também procede, não podendo a uma parte alegar a onerosidade excessiva decorrente de acontecimentos previsíveis para escusar-se de adimplir a obrigação pactuada. Vê-se, então, que o direito de revisão contratual pela imprevisão opera como instrumento de segurança jurídica ao objeto contraído, às partes contratantes e aos terceiros envolvidos²⁵.

Portanto, é perceptível a existência de um norte comum entre todas as teorias descritas acima, isto é, a derivação da cláusula *Rebus Sic Stantibus* e a tentativa de dar ao contrato um mecanismo de reequilíbrio para que a relação econômica seja mantida entre as partes. Mais que isso, se observa que todas essas se complementam e se desenvolvem juntas, a ponto de que a tipificação no Código Civil Brasileiro ostenta a junção delas, criando requisitos objetivos, ainda que interpretáveis dentro de seus termos²⁶, e com objetivo da manutenção contratual na igualdade de condições como ao tempo em que fora pactuado.

3. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E A REVISÃO

Não é segredo que nas últimas décadas o Direito Administrativo sofreu grande alteração no paradigma que vigia ao redor do globo. O modelo de Estado passou por fortes mudanças em decorrência da evolução econômica e social e das demandas que passaram a existir. A organização Estatal, que antes se entendia por adotar certo protagonismo nas relações econômico-sociais via intervenção e atuação direta, passa a repensar seu modelo de atuação²⁷. Essa alteração reconfigura a relação clássica

23 FRANTZ, Laura Coradini. **Revisão dos Contratos: elementos para a sua construção dogmática**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 123

24 DIAS, Lucia Ancona Lopez de Magalhães. **Contratos empresariais: Fundamentos e princípios dos contratos empresariais**. Wanderley Fernandes, Coordenador. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 346.

25 MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Direito Civil: contratos** / coordenação Marco Aurélio Bezerra de Melo, J. M. Leoni Lopes de Oliveira. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 311-312.

26 Neste ponto, Rodrigues Junior contrapõe ao dizer que o “uso das expressões ‘extraordinários e imprevisíveis’ para qualificar os acontecimentos supervenientes que alteram as circunstâncias de fato do contrato. Como já assinalado no capítulo específico, os adjetivos “imprevisível” ou “extraordinário” quase nenhuma importância têm para caracterizar a necessidade de revisão ou resolução contratual. O que importa realmente é saber se ocorreram alterações circunstanciais e se essas, mesmo com o cálculo, a cautela e a prudência, ensejam a mudança significativa na equação econômica do pacto, que se exterioriza especialmente pela excessiva onerosidade”. RODRIGUES JUNIOR, Otávio Luiz. **Revisão judicial dos contratos: autonomia da vontade e teoria da imprevisão**. São Paulo: Atlas, 2002. p. 155-156.

27 CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Tradução Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 69-73

entre administrador e administrado, de limitações e arbitrariedade, para a ideia de um estado cooperativo, em que o administrado é visto como parte imprescindível para o desenvolvimento das próprias atuações essenciais do Estado.

No âmbito da contratação pública não foi diferente. Serviços antes pensados como atribuição exclusiva do Estado passaram a receber a possibilidade de sua delegação para o setor privado, colocando o ente administrador na função de supervisão e regulação, em busca de eficiência e celeridade na prestação dos serviços.

Assim, vivemos nos tempos de consensualidade entre administrador e administrado, episódio que pode ser visualizado a partir da mudança de comportamento do Estado em relação à contratação de entes privados²⁸. Dessa forma, o contrato administrativo passa a ganhar destaque como método indutor desta consensualidade e cooperação, tão exigidas pela eficiência, a partir do entendimento de que o Estado já não teria capacidade de sustentar o modelo centralizador como era contestado pelo corrente de livre mercado adotado pelas potências mundiais²⁹.

O contrato administrativo, por sua vez, simboliza o pacto pela soma de esforços dos entes privados e do poder público para atingir o interesse público, afinal, este deve representar também a vontade da sociedade em vez de basear-se em meras diretrizes de Estado. A conclusão da incapacidade Estatal de acompanhar as evoluções tecnológicas, econômicas e sociais estabelece a necessidade da pactuação com os entes privados para que estes desempenhem as funções que demandam a especificidade e atualizações constantes. É como explica Moreira Neto ao narrar as mutações do direito administrativo nesta era de consensualidade³⁰:

“A partir da premissa de que o interesse público é próprio do Estado, que deve persegui-lo e realizá-lo na forma da lei e do Direito, mas não é dele exclusivo, pois a sociedade organizada pode e em certos casos deve ter ação concorrente.

Abre-se um vasto campo, que a doutrina tem denominado administração privada associada de interesses públicos.

[...]

As modalidades contratuais de parceria tendem a se multiplicar no Direito Administrativo contemporâneo e isso em razão mesmo da extrema diversidade de situações encontradas na área econômica, como um simples elenco exemplificativo o demonstra: concessões de serviços públicos e de uso de bem público, permissão de serviços públicos, arrendamento por-

28 “É inegável que o consenso como forma alternativa de ação estatal representa para a Política e para o Direito uma benéfica renovação e para a ação administrativa, em especial, o consenso pode ser adotado não apenas pela via contratual, como tradicionalmente se tem feito, mas pela via do acordo não contratual, ainda incipientemente utilizado no Brasil, pois quase que restrito às duas modalidades mais familiares, a dos convênios e a dos consórcios. Contratos e acordos, ambas modalidades da figura jurídica do pacto, diferem entre si por várias características, mas aqui interessa sublinhar a que se apóia na natureza das prestações colimadas, pois é nesta que se pode apreciar a diferença entre comutatividade e integração. Com efeito, enquanto as prestações contratuais são recíprocas, voltadas cada uma delas ao atendimento de interesses distintos dos contratantes, as prestações dos acordos são integrativas, voltadas ao atendimento de interesses comuns”. NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Mutações no Direito Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 333-334.

29 Como descreve Moreira Neto: “O refluxo da economia ao mercado livre e a reposição do Estado na condição instrumental dos interesses legítimos das sociedades reabriram inúmeros canais de relação entre sociedade e Estado e possibilitaram, no processo, o ressurgimento da contratualidade administrativa, tal como hoje se apresenta, notadamente com a transferência de várias atividades, antes conduzidas atipicamente pelo Estado, para a iniciativa privada”. NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Mutações no Direito Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 335.

30 NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Mutações no Direito Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 340-341.

tuário, arrendamento operacional, franquias públicas, gerenciamento privado de entidade pública, venda de bilheteria e contrato de risco”.

Destarte, vê-se relevância importante ao contrato público como instrumento garantidor de eficiência ao Estado. Ao contrato administrativo de concessão, no que lhe concerne, nem sempre fora visto como um meio consensual de obtenção de eficiência. Se analisarmos as lições de Bandeira de Mello, por exemplo, veremos um resguardo quanto ao uso do vocábulo “contrato”, tendo em mente a falta de autonomia de vontade entre as partes para a discussão de cláusulas regulamentares³¹.

Hely Lopes Meirelles também faz referência à impossibilidade de alteração de certas cláusulas do contrato administrativo, enquanto traça um paralelo entre os contratos privados e os realizados pela administração pública. O mencionado professor destaca a aplicação dos princípios gerais³² dos contratos a essa modalidade que possui suas diferenças específicas, ao explicar que: *“A teoria geral do contrato é a mesma para todo o gênero contratual, mas as peculiaridades da espécie contrato administrativo são regidas por normas próprias do direito público e se sujeitam a preceitos específicos da Administração”*³³. Descreve, ainda, a característica formal e de limitações de conteúdo presentes nas contratações públicas, como objetos de distinção dos instrumentos particulares.

Quanto à conceituação de Contrato Administrativo, trago duas definições marcadas pela distinção de viés temporal. A primeira, é realizada por José Manuel Sérvulo Correia, que descreve amplamente a noção de contrato público para o direito português. Primeiramente, o autor realiza comparação entre o contrato administrativo e os atos unilaterais expedidos pela administração pública. Isto, tendo em vista os mesmos argumentos trazidos por Bandeira de Mello ao ressaltar o uso do termo “contrato”. Aqui a comparação é resolvida a partir do entendimento constitucional da participação dos cidadãos portugueses nas decisões ou deliberações, colocando o administrado em uma posição de colaborador da administração pública, enquadrando-se na ideia da autonomia da vontade.³⁴

31 “A concessão distingue-se da permissão e da autorização, em primeiro lugar, por ser um ato administrativo bilateral (por não resultar da declaração de vontade apenas da Administração, mas de um acordo entre as vontades desta e do particular), peculiaridade esta que leva a maioria dos estudiosos e a legislação a utilizarem a denominação “contrato” de concessão, imprópria, como bem alerta CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, visto que as chamadas “cláusulas” regulamentares (também chamadas “leis do ser-viço”) não têm conteúdo contratual como as cláusulas econômico-financeiras, embora inscritas no mesmo documento (instrumento do contrato). O fato de se denominar instrumento de “contrato” este documento não altera a natureza jurídica das “cláusulas” regulamentares cujo conteúdo não resulta de acordo de vontades, e nem poderia resultar, uma vez que é fruto do exercício de uma competência, e competência para fixar as normas regulamentares a autoridade não pode “partilhar” com os particulares que deverão cumpri-las”. BLANCHET, Luiz Alberto.

Concessão de Serviços Públicos. 2. ed. Curitiba: Juruá, 1999. p. 27.

32 Cabe destacar que, em se tratando de contratações públicas, não deve se afugentar o Princípio do Equilíbrio Econômico, conceituado por Teresa Negreiros: “Assim como os princípios da boa-fé e da função social, o princípio do equilíbrio econômico do contrato - o qual, nas palavras de Antonio Junqueira Azevedo, “leva à admissão, especialmente, de duas figuras, a lesão e a excessiva onerosidade” — encontra-se fundamentado na Constituição. A vedação a que as prestações contratuais expressem um desequilíbrio real e injustificável entre as vantagens obtidas por um e por outro dos contratantes, ou, em outras palavras, a vedação a que se desconsidere o sinalagma contratual em seu perfil funcional, constitui expressão do princípio consagrado no art. 3º, III, da Constituição: o princípio da igualdade substancial. Com efeito, à luz do princípio da igualdade substancial, pressuposto — como é notório — da justiça social, o contrato não deve servir de instrumento para que, sob a capa de um equilíbrio meramente formal, as prestações em favor de um contratante lhe acarretem um lucro exagerado em detrimento do outro contratante. NEGREIROS, Teresa. **Teoria do contrato: novos paradigmas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 157-158.

33 MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 10. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo e Célia Marisa Prendes. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991. p. 180.

34 CORREIA, José Manuel Sérvulo. **Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos**. Edições Almedina, S.A. Coimbra, 2012. p. 348.

Resumidamente, a definição que se extrai é a de que o contrato administrativo se fia na igual vontade de acordar por parte dos particulares e da administração pública³⁵.

Em um conceito mais atual, Egon Bockmann Moreira e Flávio Amaral Garcia adotam, à luz da evolução legislativa e doutrina do direito administrativo, a seguinte conceituação³⁶:

“Em termos singelos, podemos definir contrato administrativo como espécie de negócio jurídico-administrativo por meio do qual a Administração Pública, depois de cumpridos os requisitos da contratação, pactua certos direitos e obrigações com uma pessoa privada, a fim de atender determinado interesse público, reservando-se prerrogativas extraordinárias à própria Administração”.

Mencionam, ainda, a necessidade da presença de três aspectos que os distinguem das demais contratações, são eles:

“(i) São regidos por legislação específica, de Direito Administrativo; (ii) têm a participação, em ao menos um dos polos da relação contratual, de pessoa jurídica integrante da Administração Pública e (iii) contam com prerrogativas exclusivas, legislativamente atribuídas à Administração Pública”³⁷.

Dentre as possibilidades de contratação entre agentes públicos e privados, está a concessão de serviços públicos, na qual o Estado delega a um administrado contratado o direito de desempenhar certa atividade econômica nos moldes estipulados no acordo e com prazo determinado, ainda que este possa ser de longa duração³⁸. Contudo, é inegável que a delegação de serviço titular do Estado, pautado pelo interesse público, possui uma delicadeza distinta como é representada pela maior rigidez nas cláusulas contratuais nessa modalidade.

A doutrina do direito administrativo brasileiro por muito tempo se debruçou a tentar conceituar o que viria a ser serviço público a partir das noções prescritas pelo constituinte originário. Em uma breve explicação, haja vista a complexidade e o tangenciamento do tema, usar-se-á a lição de Alexandre de Aragão, que destrincha o sentido de serviço público em uma concepção ampla³⁹:

“Uma segunda concepção corresponderia os serviços públicos às atividades prestacionais em geral do Estado, ou seja, às funções que exerce para proporcionar diretamente aos indivíduos comodidades e utilidades, independentemente de poderem deles ser cobradas individualmente ou não, ou de serem de titularidade exclusiva do Estado. Assim, abrangeriam os chamados serviços públicos econômicos (remuneráveis por taxa ou tarifa), os serviços sociais (que podem ser prestados livremente - sem delegação - pela iniciativa privada) e os serviços *uti universi* (inespecíficos e indivisíveis, sem beneficiários identificáveis com exatidão).

Ficariam de fora do conceito apenas a polícia administrativa, que, em vez de prestar utilidades aos indivíduos, lhes restringe a esfera de liberdade;

35 Ibid. p. 350.

36 MOREIRA, Egon Bockmann. GARCIA, Flávio Amaral. **Contratos Administrativos na Lei de Licitações: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024. p. 29.

37 Ibid. p. 29.

38 MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 10. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo e Célia Marisa Prendes. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991. p. 66-67.

39 ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 4. ed. Belo Horizonte: Forum, 2021. p. 123-124.

e o fomento, que apenas visa a incentivar a sociedade e o mercado a, eles próprios, atuarem no sentido da realização do interesse público”.

Os serviços públicos visam satisfazer necessidades, criar utilidades e atender atividades compreendidas pelo interesse público. Dentre as atividades passíveis de outorga, situam-se por exemplo: serviço de transporte público, gás canalizado, rede elétrica, infraestruturas rodoviárias, portuárias e aeroportuárias, dentre outras⁴⁰. Portanto, é cristalina a necessidade de maior tutela aos contratos públicos que delegam serviços essenciais à sociedade⁴¹, haja vista o risco inerente a qualquer contratação de acarretar em inadimplemento da obrigação. Neste caso afetando não só as partes contratantes, mas a sociedade que goza destes serviços, bem como o interesse público.

A necessidade de uma tutela diferenciada aos contratos públicos pode ser observada a partir da mudança de paradigma bipolar⁴² das concessões para um paradigma multipolar, como ensina Floriano de Azevedo Marques Neto. Para o professor, a concessão que antes era enxergada a partir do binômio “liberdade *versus* autoridade” (paradigma bipolar), que permeava o direito administrativo, deu seu lugar a um novo entendimento, da relação contratual público-privada passar a almejar a concretização dos direitos fundamentais que regem sobre o nosso ordenamento jurídico. O paradigma multipolar abarca a ideia de uma percepção ampla no que toca à concessão de serviços públicos, flexibilizando a rigidez contratual e passando a se adequar aos moldes da era da cooperação e consensualismo entre administração e administrado, *in verbis*⁴³:

“Mais recentemente, a concessão passou a se aproximar do modelo de contratos relacionais exposto no capítulo III; não só por transcender o caráter bilateral (como veremos no parágrafo seguinte) mas por passar a ser construída com mais flexibilidade e com cláusulas mais voltadas a disciplinar procedimentos aptos a equacionar superveniências e articular interesses, e não com disposições rígidas a serem ou cumpridas cegamente, ou alteradas de modo discricionário pelo poder concedente. Essas mais recentes concessões refletem o caráter normativo e processual apto a fazer frente à dinâmica da realidade econômica durante o prazo largo de duração da concessão”.

40 BLANCHET, Luiz Alberto. **Concessão de Serviços Públicos**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 1999. p. 21-23.

41 Os contratos de concessão usualmente são firmados estabelecendo longos prazos de duração, pois o fator tempo interessa aos candidatos a prestarem o serviço público, como leciona Moreira: “Nos contratos de concessões, permissões, autorizações e parcerias público-privadas, quem faz o aporte inicial é o contratado. A pessoa privada precisa captar recursos, em bancos ou diretamente com os acionistas, e financiar as obras inaugurais (que podem durar de alguns meses até vários anos). São contratos de investimento, que agregam ao valor estático a projeção da remuneração do capital e a avaliação da expectativa de retorno (bem como cálculos projetados para o futuro). Só depois de realizado o investimento nos bens públicos é que se poderá cobrar a tarifa dos usuários (e/ou a contraprestação do contratante público, no caso das parcerias). Cada tarifa significa ínfima parcela dos aportes inicialmente feitos pelo contratado - e só a respectiva somatória no tempo poderá implicar a compreensão da receita do projeto concessionário. MOREIRA, Egon Bockmann. Contratos administrativos de longo prazo: a lógica de seu equilíbrio-financeiro. In: Egon Bockmann (Coord.) **Tratado de equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, taxa interna de retorno, prorrogação antecipada e relicitação**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 93.

42 Ressalta, o referido professor: “Uma primeira decorrência da concepção da concessão pelo ângulo da bipolaridade está na sua associação com um objeto de titularidade exclusiva do poder concedente. Nessa concepção seria pressuposto da delegação de uma utilidade que, antes de ser trespassada ao particular, ela tivesse sido retirada do campo da liberdade e reservada para o polo da autoridade. Nessa visão, para algo ser concedível teria de, antes, ser interditada à liberdade de iniciativa dos indivíduos”. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Concessões**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 370.

43 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Concessões**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 373.

O cidadão, que antes era submetido à supremacia do interesse público, passa a ser tratado horizontalmente, havendo maior equivalência de vontades, passando até mesmo a participar ativamente da atuação administrativa.⁴⁴ Portanto, a multipolaridade significa a transposição de uma antiquada relação da administração com o cidadão, para um estado de cooperação e compreensão dos demais efeitos do contrato.

Reforça-se que essa mudança de paradigma ocorre pela compreensão da sensibilidade que a delegação de um serviço público detém, podendo causar inúmeras intercorrências sociais e econômicas caso o contrato tenha um desequilíbrio financeiro. Ocorre que, certos serviços públicos são concedidos em contratos de longa duração, o que aumenta a possibilidade de que fatos imprevisíveis possam afetar o desempenho do objeto contratado.

Assim, as teorias de reequilíbrio contratual mencionadas na primeira parte deste trabalho podem ser um importante instrumento de estabilidade para um contrato de longo prazo, em que será impossível prever situações passíveis de afetar a relação contratual.

3.1. TEORIA DA IMPREVISÃO EM CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

No primeiro capítulo foi abordada a conceituação da Teoria da Imprevisão, bem como a relação dessa com as demais doutrinas que se misturam para fundamentar a preservação do equilíbrio contratual e a segurança jurídica dos contratos. Após, visualizarmos a importância do contrato administrativo, que não diz respeito apenas às partes contratantes, mas sim a uma cadeia de beneficiários do serviço público e demais serviços relacionados.

Nessa senda, é lógico deduzir que a preservação do contrato público, em momentos de cenários imprevisíveis⁴⁵ que causem onerosidade excessiva, criando dificuldade de adimplir com a obrigação, devem ser amparados pelos remédios legais utilizados nos instrumentos particulares. É este o caso da aplicação da Teoria da Imprevisão nos contratos administrativos. Assim, passamos a analisar a doutrina referente.

A legislação brasileira concorda com a importância e necessidade da Imprevisão, como se vê da leitura da antiga Lei de Licitações e de Contratações Públicas (Lei 8.666/93). Este diploma legal, já estabelecia em seus artigos⁴⁶ as possibilidades de

44 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Concessões**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 343.

45 Embora estejamos trabalhando com a hipótese de fatos imprevisíveis, é importante destacar a existência da alocação de riscos como forma de preservar o equilíbrio contratual. Assim, como discorre Guimarães: "A matriz dos riscos em contratos administrativos é um dos elementos centrais da sua equação econômico-financeira. Como referido, o preço do contrato é formado também em função dos custos relacionados à gestão dos riscos alocados ao concessionário. A formação daquela equação pressupõe não apenas a definição da matriz de obrigações e do sistema de remuneração da concessão, como do regime de distribuição dos riscos. A composição do preço do contrato de concessão considerará os riscos alocados explicitamente pelo contrato, assim como aqueles alocados pela própria legislação. Qualquer alteração nesta alocação de riscos importará rompimento da equação econômico-financeira originária". GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Alocação de riscos nas parcerias público-privadas. In Parcerias Público-Privadas. Reflexões sobre a Lei nº 11.079/04**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 259.

46 "Art. 57, §1º: § 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo: I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração; II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato; III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração; IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei; V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência; VI - omissão ou atraso de providências

estabelecer o reequilíbrio contratual frente a um fato imprevisível. Ainda, destaca-se a extensão da aplicação da teoria da imprevisão nos casos de Fato do Príncipe⁴⁷, ou seja, a mencionada conjectura expande-se frente a sua utilização nos negócios privados⁴⁸.

Na mais nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), o entendimento se manteve, havendo previsão no artigo 124, *in verbis*:

Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

II - por acordo entre as partes:

d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.

Nada obstante, a jurisprudência há muito entende e aplica a Teoria da Imprevisão nos casos de contratos administrativos que tenham resultado em onerosidade excessiva, para que haja a revisão da condição financeira do negócio. O primeiro julgado neste sentido ocorreu em 1968, na decisão do RE 64.152/GB, de relatoria do Ministro Oswaldo Trigueiro⁴⁹. O caso se tratava de reajuste econômico em contrato de empreitada de obra pública, no qual o ministro refere a adoção do Supremo Tribunal Federal à teoria da imprevisão.

Esse é considerado o caso inicial da jurisprudência nos tribunais superiores, que depois veio a aumentar o número de casos julgados neste sentido⁵⁰, consolidando o entendimento da aplicação de tais teorias de reequilíbrio do contrato no judiciário brasileiro. É neste viés que Flávio Amaral Garcia expõe a situação da Teoria da Imprevisão em relação ao judiciário e a doutrina administrativa, justificando, ainda, a maior sensibilidade relativa ao contrato de concessão, como antes mencionado no trabalho⁵¹:

Os Tribunais Superiores acolhem pacificamente esta orientação quando o fato for extraordinário, imprevisível (ou previsível, mas com consequências incalculáveis), exógeno à vontade das partes e que tenha causado onerosidade excessiva a uma das partes. O mesmo ocorre com a jurisprudência administrativa do Tribunal de Contas da União.

a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis". "Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: II - por acordo das partes: d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual".

47 Para conceituar, usa-se a lição de Meirelles: "Fato do príncipe é toda determinação estatal, geral, imprevisível e inevitável, positiva ou negativa, que onera substancialmente a execução do contrato administrativo. Essa oneração, constituindo uma álea administrativa extraordinária e extracontratual, obriga o Poder Público contratante a compensar integralmente os prejuízos suportados pela outra parte, a fim de possibilitar o prosseguimento da execução do ajuste, e, se a conclusão de seu objeto se tornar impossível, rende ensejo à rescisão do contrato com as indenizações cabíveis". MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 10. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo e Célia Marisa Prendes. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991. p. 246.

48 COSTA, Gláucia Maria Gomes da. Teoria da imprevisão nos contratos administrativos. Revista de Artigos Científicos dos Alunos da EMERJ, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 13, jan./jun. 2009.

49 SILVA, Emílio Borges e. **A Teoria da Imprevisão e sua Aplicabilidade Perante as Matrizes de Risco de Contratos Concessionais**. Coletânea de Pós-Graduação. Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação (CDR). Volume 1. Escola Superior do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2023. p. 48.

50 REsp nº 120.113/MG; REsp nº 216.018/DF; REsp nº 361.694/RS.

51 GARCIA, Flávio Amaral. **20 anos de Concessões em Infraestrutura no Brasil**. Org. Joísa Campanher Dutra; Patrícia Regina Pinheiro Sampaio. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017. p. 32-33.

No plano da doutrina administrativista, também não há qualquer dúvida quanto ao acolhimento da Teoria da Imprevisão nos contratos públicos, reforçada ainda por um argumento que lhe confere maior legitimidade: a necessária adaptação do contrato administrativo a novas circunstâncias fáticas e imprevisíveis como medida de concretização do interesse público. Nos contratos administrativos, em especial aqueles que se vocacionam a atender diretamente às demandas da sociedade (como o são os contratos concessãois), há um interesse maior a ser preservado com a manutenção e estabilidade do pacto, a saber, o atendimento da própria finalidade pública que justificou a contratação.

Portanto, observa-se clara autorização legal para a aplicação da Imprevisão em contratos administrativos, consonante com a posição jurisprudencial dos tribunais superiores e ressaltada pela doutrina administrativa, tendo em vista a importância do equilíbrio e preservação do contrato que, em última análise, importa em maior eficiência na prestação do serviço público delegado ao particular.

4. AS RECENTES IMPREVISÕES

Nos últimos tempos, as relações econômicas e sociais têm sido bruscamente atingidas por grandes eventos, dos mais variados, com potencial de alterar a ordem econômica e constituir a necessidade de revisão nos acordos realizados. A globalização econômica, a evolução tecnológica, os riscos climáticos e os conflitos armados são alguns dos exemplos recentes que têm causado transtornos econômicos aos pactos de longo prazo.

A maior recorrência destes eventos tem sido um dos grandes problemas a ser enfrentado pelas partes no momento da elaboração destes contratos, fator que tem sido muito contabilizado na construção das matrizes de risco nos contratos públicos⁵², alocando o custo destes no preço do serviço. O problema maior acontece no momento que, mesmo havendo a prévia alocação de riscos, o contrato passa a ser impraticável frente às circunstâncias⁵³.

Como visto anteriormente, a questão importante nesse tema não se trata de ser um fato previsível ou imprevisível, o que nos colocaria em discussão infrutífera de suposições. Aqui, importa saber se há a existência de um evento capaz de irradiar efeitos que distorçam o equilíbrio contratual previamente pactuado⁵⁴.

52 “Caso as partes deixem do lado de fora do contrato a atribuição de responsabilidade por eventos futuros e incertos, elas ficarão reféns da futura interpretação da lei, do contrato e dos fatos em si mesmos. Só quando estes se realizarem, haverá a necessidade de se definir quem arcará com seus custos - o que, certamente, gerará controvérsias: cada parte a esgrimir argumentos para atribuí-los à outra. A solução demandará o exame da legislação vigente à época da contratação, do contrato em si mesmo, da conduta das partes e a prova do fato real que alterou ou impediu a sua execução. No caso da alocação consensual, prévia e expressa, da responsabilidade por este ou aquele evento, esse debate não existirá (ou assumirá dimensão bastante menor)”. MOREIRA, Egon Bockmann. GARCIA, Flávio Amaral. **Contratos Administrativos na Lei de Licitações: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024. p. 124.

53 Como descreve Garcia: “Certos riscos, ainda que corretamente alocados, podem ter as suas consequências extremadas por circunstâncias imprevisíveis a ponto de abalar a economia original do contrato e colocar em perigo a sua eficiente execução”, ou ainda, “Não seria crível supor que a matriz de risco pudesse descer a detalhes e considerasse dimensões e consequências que não poderiam ser objetivamente calculadas ou mesmo cogitadas”. GARCIA, Flávio Amaral. **20 anos de Concessões em Infraestrutura no Brasil**. Org. Joísa Campanher Dutra; Patrícia Regina Pinheiro Sampaio. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017. p. 41.

54 Vide nota de rodapé nº 25.

Assim, pretende-se realizar brevemente uma análise de recentes episódios que tenham alterado ou que possam vir a alterar a normalidade dos contratos de longo prazo. Pretende-se, com isso, estabelecer conexão da discussão debatida com a realidade e fomentar o debate sobre as questões trazidas.

4.1. A PANDEMIA DO CORONAVÍRUS 2019

Em 2020, o planeta foi assolado por uma das maiores crises sanitárias e humanitárias vistas nos últimos séculos. Em combate a propagação do vírus, decisões restritivas tiveram que ser tomadas, agravando ainda mais os efeitos econômicos que a própria doença havia trazido. Nessa linha, não houve setor da economia que passou despercebido pelos reflexos do COVID-19, sendo todos estes afetados à espera da elaboração de alguma solução medicinal e a volta à normalidade.

As concessões não foram excluídas desses reflexos econômicos. Contratos anteriormente firmados, usualmente prevendo alto grau de investimento, foram diretamente impactados pela paralisação econômica. Para exemplificar, podemos pensar nos contratos de concessão de aeroportos, atividade econômica que restou quase completamente paralisada.

Nesse cenário de incerteza, a única solução disponível foi a tentativa de repactuação dos contratos públicos firmados à luz da Teoria da Imprevisão, conjuntamente com as demais teorias que tratam do reequilíbrio contratual. Inclusive, foi exatamente neste sentido o parecer elaborado pela Advocacia-Geral da União, entendendo pelo enquadramento da pandemia como fator extraordinário de força maior, caso em que deveria ser aceita a teoria a fim de autorizar a repactuação contratual.⁵⁵

Para continuar no exemplo dos aeroportos, alguns destes requisitaram ao poder concedente (Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC) a renegociação dos contratos⁵⁶, de forma a compensar a perda em decorrência da diminuição do fluxo de passageiros e efeitos contínuos da paralisação. Nessa toada, a agência responsável autorizou a revisão anual dos pedidos solicitados pelas concessionárias, acatando-os para estabelecer este reequilíbrio contratual desejado. Dos pedidos referentes ao ano de 2022, a soma dos valores para o reajuste atingiu a marca de R\$559 milhões de reais. Já das requisições de 2023, foram autorizados R\$300 milhões de reais aos concessionários.

Foram diversos os aeroportos afetados e que seriam severamente prejudicados sem que houvesse o reequilíbrio contratual através das negociações, as quais muito

55 “72. O que importa, ao menos no âmbito desta consulta em tese, é reconhecer que o elemento causador do distúrbio econômico, ainda que indiretamente, consistiu claramente num evento da natureza (mutação e rápida disseminação de um vírus com taxa de letalidade relativamente alta), sendo que esse evento ou pelo menos os seus efeitos não poderiam ter sido previstos ou antecipados pelos concessionários quando da apresentação de suas propostas nos respectivos leilões e tampouco poderiam ter sido por eles evitados. Por conseguinte, parece-me muito claro que a pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2) é evento que caracteriza “álea extraordinária”, capaz de justificar a aplicação da teoria da imprevisão”. REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Parecer n. 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU NUP: 50000.017282/2020-12**. Brasília: Advocacia-Geral da União, Gabinete da Consultoria Jurídica, 2020. Disponível em: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=406894540. Acesso em: 24 de jul. de 2024.

56 RIBEIRO, Jennifer. **Reequilíbrios por efeitos da Covid em 2023 nas concessões aeroportuárias chegam a R\$ 300 milhões**. Agência Infra, 2023. Disponível em: <https://agenciainfra.com/blog/reequilibrios-por-efeitos-da-covid-em-2023-nas-concessoes-aeroportuarias-chegam-a-r-300-milhoes/>. Acesso em: 24 de jul. de 2024.

motivadas pela Teoria da Imprevisão e as suas garantias aos pactuantes.⁵⁷ É dizer que, caso a solução não caminhasse pelo caminho consensual, a parte prejudicada pelos eventos imprevisíveis teriam seu direito de pleitear um reajuste do contrato.

Vê-se que, no caso dos aeroportos, as soluções foram encontradas de forma cooperativa, fator que possui muito valor para o melhor funcionamento do contrato e da prestação do serviço contratado. Esse comportamento comprova o amadurecimento da visão multipolar, antes descrita, e estabelece um melhor ambiente nas contratações públicas.

De qualquer forma, deve ser garantido ao contratante, frente às dificuldades trazidas pela pandemia, a resolver o contrato caso a negociação de equilíbrio não seja frutífera, impedindo que haja a onerosidade excessiva a uma das partes.

4.2. EVENTOS CLIMÁTICOS: A ENCHENTE DO RIO GRANDE DO SUL

Em maio de 2024, o Estado do Rio Grande do Sul foi atingido por fortes chuvas, decorrentes do agravamento das questões climáticas que acometem o planeta Terra e que prometem ocorrer cada vez mais frequentemente. O resultado do agravamento das chuvas, totalmente inesperado, foi o alagamento de várias partes do Estado, incluindo a capital Porto Alegre, que ficou submersa por semanas.

Dentre as áreas alagadas, esteve a região do Aeroporto Internacional Salgado Filho, o principal terminal aeroportuário do Estado do Rio Grande do Sul. Em decorrência dessa situação, a concessionária do aeroporto constatou dano estrutural severo na infraestrutura do aeroporto, estimando a volta da operação para aproximadamente seis meses após o ocorrido.

Ou seja, a concessionária, que já havia sofrido com a queda dos voos durante a pandemia foi novamente afetada bruscamente por um evento climático completamente extraordinário e imprevisível, comprometendo o seu planejamento de investimento e a operação, prejudicando a prestação do serviço. Daí, novamente, constata-se a importância da possibilidade da aplicação da Teoria da Imprevisão, isto é, trata-se de fator que possibilita à concessionária o poder de barganha para a renegociação do contrato, sem que esta precise ingressar em juízo a fim de pedir a resolução contratual.

Nessa linha, a concessionária realizou o pedido de renegociação do contrato. No entanto, de forma imeditada, a ANAC tomou medida inusitada para auxiliar a concessionária e manter minimamente a prestação do serviço aeroportuário, quer dizer, a agência responsável autorizou o uso da Base Aérea Militar de Canoas para ser operacionalizado pela concessionária enquanto não for possível retomar os voos no aeroporto⁵⁸.

57 "Os reequilíbrios foram concedidos para os aeroportos de Guarulhos (SP), Viracopos (SP), Brasília (DF), Salvador (BA), Confins (MG), São Gonçalo do Amarante (RN), Fortaleza (CE) e Porto Alegre (RS). Todos os pedidos foram atendidos e considerados procedentes pela área técnica da agência". RIBEIRO, Jennifer. **Reequilíbrios por efeitos da Covid em 2023 nas concessões aeroportuárias chegam a R\$ 300 milhões**. Agência Infra, 2023. Disponível em: <https://agenciainfra.com/blog/reequilibrios-por-efeitos-da-covid-em-2023-nas-concessoes-aeroportuarias-chegam-a-r-300-milhoes/>. Acesso em: 24 de jul. de 2024.

58 Sem autor. **Concessionária do aeroporto de Porto Alegre vai operacionalizar voos comerciais na base aérea de Canoas**,

A inédita decisão da agência permite aos contratantes de concessões terem a expectativa de que, o direito administrativo hodierno, trabalha pautado pelo consenso e pela cooperação, facilitando as relações negociais e priorizando, acima de tudo, o bom uso do serviço público delegado a partir da mudança de paradigma do direito administrativo, como mencionado anteriormente.

Para o contrato de concessão do aeroporto de Porto Alegre, a medida encontrada pelo poder concedente foi a injeção emergencial de mais de R\$ 400 milhões para a reestruturação da operação e das estruturas e a manutenção das atividades emergências da forma que mencionado anteriormente.⁵⁹

Significa dizer que, a possibilidade da revisão do contrato administrativo em razão de eventos supervenientes é, em outros termos, um instrumento que acaba por incentivar as soluções consensuais entre as partes. Se não soluções, ao menos o auxílio momentâneo antes de um acordo benéfico para as partes. Em não havendo acordo, a Teoria da Imprevisão seguirá sendo instrumento hábil para as partes pleitearem o reajuste do contrato conforme as condições de força maior. Não restam dúvidas de que, caso a concessionária não fosse atendida, o reequilíbrio contratual seria alvo de processos litigiosos, sob fundamentação da Teoria da Imprevisão.

No caso das mudanças climáticas, cabe um adendo de que não há dúvida de que essas estarão cada vez mais presentes na alocação de riscos do contrato, haja vista que estão passando a fazer parte da normalidade da vida.

Enfim, são inúmeras as possibilidades imprevisíveis que detêm a capacidade de inviabilizar o serviço pactuado. Este capítulo se propôs a demonstrar exemplificativamente casos em que a realidade se impõe ao contrato, demandando uma atuação das partes para encontrar soluções que o equilibrem novamente. Caso impossível, que seja garantido ao contratante o direito de arguir a impossibilidade de arcar com as obrigações contratuais. Portanto, é indubitável a importância das teorias que permitem ao contratante a revisão do pacto realizado.

5. CONCLUSÃO

Não restam dúvidas da possibilidade de aplicação da Teoria da Imprevisão, e demais teorias similares, para restabelecer o equilíbrio nos contratos administrativos. Em verdade, estes institutos guardam certa importância mais relevante para os pactos firmados entre agente privado e agente público.

Quando tratamos de contratos públicos que concedem ao particular determinado serviço público, estamos lidando com múltiplos interesses, sendo ultrapassada a doutrina clássica, em que o contrato era regido pelo livre arbítrio por

decide ANAC. Agência INFRA, 2024. Disponível em: <https://agenciainfra.com/blog/concessionaria-do-aeroporto-de-porto-alegre-vai-operacionalizar-voos-comerciais-na-base-aerea-de-canoas-decide-anac/>. Acesso em: 24 de jul. de 2024.

⁵⁹ RODRIGUES, Alex. **Anac autoriza pagamento de R\$ 425 mi à concessionária do Salgado Filho.** Agência Brasil, 23 de agosto de 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-08/anac-autoriza-pagamento-de-r-425-mi-concessionaria-do-salgado-filho>. Acesso em 15 de dezembro de 2025.

parte do administrador. Agora, importa ao contrato público uma ampla visão das partes e da eficiência do contrato que, em última análise, visa a prestação de serviço focado na técnica, com capacidade de investimento e que traga retorno ao cidadão.

Por esse prisma, entende-se que há uma sensibilidade distinta nesta modalidade de contratação, fato pelo qual se deve disponibilizar aos contratantes todos os meios possíveis de renegociação e reequilíbrio do contrato. Ainda, caso não seja possível a reorganização deste, a possibilidade da resolução contratual.

Vê-se que a possibilidade de revisão contratual é importante mecanismo de incentivo à negociação, haja vista a possibilidade do ingresso ao Poder Judiciário que trata a doutrina revisional como matéria pacífica. Essa cooperação, dá lugar a uma nova modalidade de contratos públicos pautados pela parceria entre as partes, compreendendo que a boa relação contratual é, em última análise, a boa prestação do serviço público.

Essa relação cooperativa tende a ser cada vez mais importante frente às grandes crises enfrentadas ao redor do globo e a maior habitualidade de catástrofes humanitárias e ambientais, que demandará um zelo maior destas contratações. Nesse trabalho, os casos citados foram os de crise sanitária, com a propagação do Covid-19, e o mais recente evento climático ocorrido no Estado do Rio Grande do Sul. Destarte, a importância da possibilidade revisional em decorrência de situações extraordinárias.

Logo, os institutos revisionais servem para garantir a boa prestação do serviço público, inibindo ganhos indevidos e estabelecendo o incentivo à negociação, o que caracteriza a era da consensualidade no âmbito da administração pública. Assim, a renegociação e a cooperação, para manter o equilíbrio do contrato público, deverá ser o norte da relação negocial.

REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.
- BLANCHET, Luiz Alberto. **Concessão de Serviços Públicos**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 1999.
- CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno. Tradução Marçal Justen Filho**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- COSTA, Gláucia Maria Gomes da. **Teoria da imprevisão nos contratos administrativos**. Revista de Artigos Científicos dos Alunos da EMERJ, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 13, jan./jun. 2009.
- DIAS, Lucia Ancona Lopez de Magalhães. **Contratos empresariais: Fundamentos e princípios dos contratos empresariais**. Wanderley Fernandes (coord.). São Paulo: Saraiva, 2007.
- FRANTZ, Laura Coradini. **Revisão dos Contratos: elementos para a sua construção dogmática**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- GARCIA, Flávio Amaral. **20 anos de Concessões em Infraestrutura no Brasil**. Organização: Joísa Campanher Dutra, Patrícia Regina Pinheiro Sampaio. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017.
- GOMES, Luiz Roldão de Freitas. **Contrato**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

GOMES, Orlando. **Contratos**. Atualizadores Edvaldo Brito [e coordenador], Reginalda Paranhos de Brito. 28. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Alocação de riscos nas parcerias público-privadas**. In **Parcerias Público-Privadas**. Reflexões sobre a Lei nº 11.079/04. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

LÔBO, Paulo. **Direito Civil: Contratos**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

LOPEZ, Teresa Ancona. **Contratos empresariais: Fundamentos e princípios dos contratos empresariais**. Wanderley Fernandes (coord.). São Paulo: Saraiva, 2007. Série GVlaw.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 10. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo e Célia Marisa Prendes. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Concessões**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Direito Civil: contratos**. Marco Aurélio Bezerra de Melo, J. M. Leoni Lopes de Oliveira (coord.). 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Contratos administrativos de longo prazo: a lógica de seu equilíbrio financeiro**. I. Egon Bockmann (coord.) Tratado de equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, taxa interna de retorno, prorrogação antecipada e relicitação. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MOREIRA, Egon Bockmann; GARCIA, Flávio Amaral. **Contratos Administrativos na Lei de Licitações: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Mutações no Direito Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

NEGREIROS, Teresa. **Teoria do contrato: novos paradigmas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Parecer n. 261/2020/CONJUR-MINFRA/ CGU/AGU NUP: 50000.017282/2020-12**. Brasília: Advocacia-Geral da União, Gabinete da Consultoria Jurídica, 2020. Disponível em: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=406894540. Acesso em: 24 de jul. de 2024.

RIBEIRO, Jennifer. **Reequilíbrios por efeitos da Covid em 2023 nas concessões aeroportuárias chegam a R\$ 300 milhões**. Agência Infra, 2023. Disponível em: <https://agenciainfra.com/blog/reequilibrios-por-efeitos-da-covid-em-2023-nas-concessoes-aeroportuarias-chegam-a-r-300-milhoes/>. Acesso em: 24 de jul. de 2024.

RODRIGUES, Alex. **Anac autoriza pagamento de R\$ 425 mi à concessionária do Salgado Filho**. Agência Brasil, 23 de agosto de 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-08/anac-autoriza-pagamento-de-r-425-mi-concessionaria-do-salgado-filho>. Acesso em 15 de dezembro de 2025.

RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz. **Revisão judicial dos contratos: autonomia da vontade e teoria da imprevisão**. São Paulo: Atlas, 2002.

Sem autor. **CONCESSIONÁRIA do aeroporto de Porto Alegre vai operacionalizar voos comerciais na base aérea de Canoas, decide ANAC**. Agência INFRA, 2024. Disponível em: <https://agenciainfra.com/blog/concessionaria-do-aeroporto-de-porto-alegre-vai-operacionalizar-voos-comerciais-na-base-aerea-de-canoas-decide-anac/>. Acesso em: 24 de jul. de 2024.

SILVA, Emílio Borges e. **A Teoria da Imprevisão e sua Aplicabilidade Perante as Matrizes de Risco de Contratos Concessionais**. Coletânea de Pós-Graduação. Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação (CDR). Vol. 1. Escola Superior do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2023.

PROTAGONISTA OU ALVO? O PARECER JURÍDICO E OS LIMITES DA RESPONSABILIZAÇÃO NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES***PROTAGONIST OR TARGET? THE LEGAL OPINION AND THE LIMITS OF LIABILITY UNDER THE NEW PUBLIC PROCUREMENT LAW***Carlos Cornélio Olivi¹**RESUMO**

Este artigo analisa, com enfoque prático e doutrinário, o parecer jurídico como instrumento central de controle preventivo e de salvaguarda do advogado público, no contexto da Lei nº 14.133/2021. Diante de um cenário de crescente responsabilização e do receio que gera o “apagão das canetas”, o trabalho busca delinear as novas atribuições da advocacia consultiva e as premissas para uma atuação segura. A metodologia adotada consiste na análise bibliográfica e na análise documental e jurisprudencial comparada, aprofundando-se nos entendimentos do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR). O estudo define os contornos do erro grosseiro, ilustrando com casos concretos as condutas que ensejam sanções – como a omissão, a análise superficial e o desprezo à jurisprudência – e, em contraponto às situações que eximem o parecerista de responsabilidade. Conclui-se que a atuação segura se alicerça na elaboração de um parecer tecnicamente fundamentado, que, para além do controle de legalidade, registre de forma transparente as teses jurídicas razoáveis, os riscos e as ressalvas, transferindo ao gestor o ônus da decisão e consolidando o parecer como ferramenta de governança e eficiência.

Palavras-chave: Erro Grosseiro. Lei nº 14.133/2021. Parecer Jurídico. Responsabilidade do Advogado Público. Controle Preventivo.

ABSTRACT

This article analyzes, from a practical and doctrinal perspective, the legal opinion as a central instrument of preventive control and safeguard for the public lawyer, within the context of Law No. 14,133/2021. Faced with a scenario of increasing liability and the fear that generates the “blackout of the pens,” this work aims to delineate the new duties of legal advisory services and the premises for a secure practice. The methodology consists of a bibliographic analysis, and a comparative documentary and jurisprudential analysis, delving into the understandings of the Federal Court of Accounts (TCU) and the Court of Accounts of the State of Paraná (TCE-PR). The study defines the contours of gross error, illustrating with concrete cases the conducts that lead to sanctions – such as omission, superficial analysis, and disregard for case law – and, in contrast, the situations that exempt the legal advisor from liability. It is concluded that a secure practice is based on the elaboration of a technically sound legal opinion that, beyond

¹ Procurador Efetivo do Município de São Miguel do Iguaçu, corresponsável pela Implantação da Lei 14.133/2021 no Município de São Miguel do Iguaçu, Ex-Advogado da Fundação Parque Tecnológico Itaipu (Itaipu Parquetec) com atuação em licitações do Terceiro Setor; Ex- Fiscal do Meio Ambiente do Município de Foz do Iguaçu; Ex-Empregado do Banco do Brasil.

legality control, transparently records reasonable legal theses, risks, and reservations, thereby transferring the burden of the decision to the manager and consolidating the opinion as a tool for governance and efficiency.

Keywords: Gross Error. Law No. 14,133/2021. Legal Opinion. Public Lawyer's Liability. Preventive Control.

1. INTRODUÇÃO

A publicação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), inaugurou uma nova arquitetura para as contratações públicas no Brasil. Passados mais de quatro anos de sua vigência, o que se observa, contudo, não é um cenário de plena segurança jurídica, mas de acentuada apreensão. A valorização da governança e a ampliação dos deveres de planejamento trouxeram a reboque uma intensificação do escrutínio sobre os agentes públicos, fomentando o que a doutrina² convencionou chamar de “apagão das canetas”.

Nesse contexto, o advogado público, alçado à condição de protagonista do controle preventivo, encontra-se no epicentro de uma tensão: como cumprir seu novo e ampliado papel de zelar pela juridicidade dos atos sem se tornar o alvo da responsabilização? O temor de ver sua opinião técnica criminalizada pelos órgãos de controle pode prejudicar as contratações públicas, gerando um efeito deletério, uma vez que o indeferimento e a inércia podem se tornar o porto seguro do parecerista, em detrimento da eficiência e da própria realização do interesse público.

O presente artigo nasce com o propósito de enfrentar essa problemática. Seu objetivo é servir como um guia seguro, uma ferramenta de orientação para o advogado público e para os próprios agentes de controle, ao delinear, com base na doutrina e na jurisprudência consolidada, os contornos da atuação e da responsabilidade do parecerista na nova sistemática. Busca-se responder à seguinte questão: quais são as balizas seguras que, extraídas da lei, da doutrina e dos entendimentos dos Tribunais de Contas, distinguem o erro escusável do erro grosseiro, permitindo uma atuação jurídica diligente e, ao mesmo tempo, protegida de responsabilização indevida?

Para tanto, partindo de uma análise das inovações trazidas pela NLLC, o trabalho se aprofunda na natureza do parecer jurídico como principal mecanismo de concretização da advocacia consultiva. Em seguida, por meio de pesquisa comparada de julgados do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), o artigo dissecar o conceito de erro grosseiro, ilustrando com casos concretos as condutas que têm levado à sanção de pareceristas. Por fim, em contraponto, são apresentadas as premissas para uma atuação segura,

² SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 149

demonstrando, também com base na jurisprudência, os mecanismos e as boas práticas que constituem a salvaguarda do advogado público, com destaque para os casos de absolvição.

2. A NOVA ARQUITETURA DA ANÁLISE JURÍDICA NA LEI Nº 14.133/2021

A NLLC redefiniu fundamentalmente o papel do assessoramento jurídico, deslocando seu ponto de atuação do final para o centro do planejamento da contratação. Essa mudança é a causa primária tanto de sua nova relevância quanto de sua maior exposição.

2.1. DA ANÁLISE DE MINUTAS AO CONTROLE DE JURIDICIDADE DA FASE PREPARATÓRIA

O art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, previa a análise das “minutas de editais [...] e dos contratos”³. Essa atuação, embora crucial, era essencialmente protocolar. O art. 53 da Lei nº 14.133/2021, por outro lado, determina que o assessoramento jurídico realizará um “controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação” ao final da fase preparatória⁴. Isso significa que o escopo da análise foi substancialmente ampliado, passando a abranger todos os atos da etapa de planejamento das contratações, como o Estudo Técnico Preliminar (ETP), a Análise de Riscos e a Pesquisa de Preços, além do Termo de Referência e as Minutas dos Editais, Atas e Instrumentos Contratuais.

A análise, ademais, não é de mera legalidade, mas de juridicidade, conceito mais amplo que, conforme o art. 2º da Lei nº 9.784/1999, abrange a conformidade do ato com a “lei e o Direito”⁵, incluindo princípios, entendimentos de tribunais de contas e a jurisprudência (aqui entendida como as proferidas pelo Poder Judiciário). Com isso, o parecerista passa a ter o dever de aferir não apenas a regularidade formal, mas a própria lógica e a fundamentação que sustentam a futura licitação.

2.2. O ASSESSORAMENTO JURÍDICO COMO PILAR DA GOVERNANÇA

A nova lei, em seu art. 169, positiva o modelo de governança das “Três Linhas”⁶, posicionando o assessoramento jurídico, ao lado do controle interno, na segunda linha de defesa. Essa arquitetura delimita papéis: a primeira linha executa (agentes

3 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

4 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

5 BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 fev. 1999.

6 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Op. cit.

de contratação, fiscais); a segunda linha assessora e controla preventivamente; e a terceira linha audita (Controle Interno Central e Tribunais de Contas).

Nessa sistemática, a atuação jurídica é de apoio e prevenção. O art. 8º, § 3º, e o art. 117, § 3º, da NLLC⁷, preveem expressamente o apoio do órgão jurídico ao agente de contratação e aos fiscais de contrato, respectivamente, para “dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos”. O parecer, portanto, deixa de ser um ato isolado para se tornar um componente vital da gestão de riscos da contratação.

3. O PARECER JURÍDICO E AS FRONTEIRAS DA RESPONSABILIDADE

Para que o advogado público possa exercer sua função de controle preventivo sem o receio de paralisia, é fundamental que ele e os órgãos de controle compreendam os limites de sua atuação e, conseqüentemente, de sua responsabilidade.

3.1. A DELIMITAÇÃO DO ESCOPO: A FRONTEIRA ENTRE LEGALIDADE E MÉRITO ADMINISTRATIVO

A primeira e mais importante fronteira a ser observada é a que separa a análise de legalidade do mérito administrativo. Segundo Di Pietro⁸, “O controle ainda pode ser de legalidade ou de mérito, conforme o aspecto da atividade administrativa a ser controlada”, sendo que ao Judiciário e aos Tribunais de Contas cabe, em regra, apenas o primeiro. Ao advogado público, na função consultiva, aplica-se a mesma lógica.

Não compete ao parecerista imiscuir-se nas escolhas discricionárias do gestor, como a definição do objeto a ser contratado, desde que a escolha seja legalmente possível. Conforme o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, o parecer deve evitar “posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade”⁹. Contudo, o dever do parecerista é exigir que tais decisões de mérito estejam devidamente fundamentadas nos autos.

Assim, não compete ao parecerista questionar uma eventual decisão de se contratar empresa para a promoção de limpeza de prédios públicos mediante a terceirização de mão de obra dissociada de insumos em vez da terceirização de mão de obra associada ao fornecimento de insumos (mérito), mas é seu dever indeclinável verificar se a escolha foi precedida de estudos técnicos que comprovem sua eficiência e economicidade, e se tal justificativa está devidamente formalizada nos autos (controle da legalidade do processo).

⁷ Ibidem.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p.

⁹ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manual de Boas Práticas Consultivas*. 4. ed. Brasília, DF: AGU, 2016, p.32.

A sua análise recai sobre a legalidade do *processo decisório*, e não sobre a decisão em si. E portanto, sua responsabilização também deve observar essa lógica. Assim, somente as falhas sob a ótica jurídica podem ser consideradas em seu desfavor.

3.2. O BALIZAMENTO NORMATIVO: DOLO, ERRO GROSSEIRO E O ÔNUS DA PROVA

A responsabilidade pessoal do agente público, e por extensão do parecerista, foi balizada pelo art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que a restringe aos casos de **“dolo ou erro grosseiro”**¹⁰. Em sua regulamentação, o Decreto nº 9.830/2019 define o erro grosseiro como “aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”¹¹.

Contudo, a definição legal, embora norteadora, não esgota a matéria. O erro grosseiro constitui um conceito jurídico indeterminado, uma cláusula geral, cuja concretude é moldada pela aplicação prática. Nesse sentido, a análise dos entendimentos dos Tribunais de Contas torna-se indispensável para compreender as condutas que efetivamente se enquadram em tal critério, sendo este o foco do capítulo seguinte. É relevante notar que, embora o presente estudo se debruce sobre a Lei nº 14.133/2021, a noção de erro grosseiro provém da LINDB, sendo, portanto, um balizador transversal à atuação administrativa. Assim, os precedentes firmados pelas cortes de contas, mesmo que anteriores à nova lei, permanecem como fontes essenciais para a concretização desse conceito aberto.

Adicionalmente, a positivação do erro grosseiro como critério exclusivo de responsabilização acarreta uma consequência processual de suma importância: a distribuição do ônus probatório. Partindo-se da presunção de legitimidade dos atos administrativos e da boa-fé presumida do agente público, recai sobre o órgão de controle, na sua função acusatória, o dever de demonstrar de forma cabal a ocorrência do erro. Não basta, portanto, a mera discordância do controlador em relação à tese jurídica adotada no parecer; é imperativo que a acusação comprove, por meio de elementos probatórios robustos, que a conduta do parecerista se afastou de maneira flagrante e injustificável do mínimo dever de diligência. Essa distribuição do ônus da prova funciona como uma salvaguarda essencial contra a subjetividade, impedindo a responsabilização baseada em meras interpretações e exigindo que qualquer imputação seja solidamente fundamentada.

10 BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 9 set. 1942.

11 BRASIL. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 [...]. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jun. 2019.

4. ANATOMIA DO ERRO GROSSEIRO NA VISÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A análise de casos concretos julgados pelo TCU e pelo TCE-PR é a melhor forma de compreender as condutas que vêm sendo enquadradas como erro grosseiro sobre a matéria jurídica. A jurisprudência de ambas as cortes, embora com nuances, converge para punir falhas elementares de diligência. Constata-se que no caso do advogado público, é o erro grosseiro que recai sobre a na matéria jurídica da contratação.

4.1. A OMISSÃO DIANTE DE VÍCIOS MANIFESTOS

O erro por omissão ocorre quando o parecerista silencia diante de uma ilegalidade flagrante. O TCE-PR já responsabilizou solidariamente um advogado que, ao analisar um pregão, deixou de apontar falhas crassas¹², conforme alegado pela Corte de Contas. A título enunciativo, a corte de contas alegou que foram promovidas alterações no procedimento não previstas no Edital, havia contradições entre cláusulas, e havia cláusulas restritivas à competição sem justificativa plausível. Por isso, o órgão de controle entendeu que os pareceres “referendaram o mau agir da Pregoeira”¹³, configurando uma quebra do dever de cuidado. A conduta do advogado, nesse caso, foi interpretada pelo controle externo como uma chancela do ato irregular.

Assim, recomenda-se que o advogado público sempre avalie as possíveis restrições existentes no certame, suas justificativas, bem como a compatibilidade entre as cláusulas e a observância das regras da Licitação (em sentido amplo).

4.2. O PARECER GENÉRICO E A ANÁLISE SUPERFICIAL

Outra conduta reiteradamente punida é a emissão de manifestações padronizadas que não enfrentam as particularidades do processo. O Acórdão nº 13.375/2020 da 1ª Câmara do TCU é paradigmático. Nele, um assessor jurídico foi multado por emitir um parecer que se limitava a afirmar, genericamente, o atendimento aos requisitos legais em um pregão.

A Corte considerou o parecer “singelo, de conteúdo genérico”¹⁴, concluindo que o advogado **“não abordou com a devida propriedade a justificação de cláusulas atreladas à comprovação do objeto a ser licitado”**¹⁵ (Grifo nosso).

De forma convergente, o TCU já reputou como erro grosseiro do parecerista que não investigou a fundo a capacidade técnica de uma fundação contratada por dispensa de licitação que na prática atuaria como mera intermediária para

12 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Acórdão nº 2569/21 - Tribunal Pleno. Processo nº 210933/17. Relator: Conselheiro Nestor Baptista. Sessão de 30 set. 2021.

13 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Op. cit.

14 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 13375/2020 – 1ª Câmara. Processo TC 010.862/2018-8. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 24 nov. 2020.

15 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Op. Cit.

subcontratação de outra empresa, não percebendo a ausência dos requisitos para a contratação direta¹⁶. É preciso esclarecer que, muito embora esse precedente tenha sido construído anterior à reforma da LINDB pela Lei 13.655/2018, há uma tendência que a hipótese se mantenha.

Percebe-se que em ambos os casos, parece haver uma familiaridade: o erro estava em promover pareceres genéricos, de forma acrítica, sem **dialogar com o caso concreto**.

Assim, caso emitido de forma genérica, apenas para cumprimento da obrigação legalmente imposta, o parecer pode deixar de atuar como uma orientação ao gestor, tornando-se mero ato formal. Com efeito, fosse desnecessária a análise do caso, desnecessário seria o parecer também, afinal, a própria lei já contempla a maior parcela das normas aplicáveis.

Portanto, é imprescindível que, antes de emitir o parecer, o advogado público avalie o caso concreto e como este se amolda ao ordenamento, mesmo quando se tratar de parecer com redação padronizada.

4.3. APROVAÇÃO DE REQUISITOS RESTRITIVOS E AUSÊNCIA DE ELEMENTOS ESSENCIAIS

Segundo o TCE-PR, o dever de análise abrange as cláusulas de habilitação e os elementos estruturantes do processo¹⁷. A corte julgou irregular um edital que continha exigências de qualificação econômico-financeira desarrazoadas, como a necessidade de apresentação de balanço patrimonial sem a indicação de índices para cálculo e de capital social integralizado.

A aprovação de um edital com vícios que restringem a competitividade expõe o parecerista a questionamentos.

De forma complementar, o TCU apontou como falha grave a ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários¹⁸. A alegação do controle é que a ausência de tal documento impedia o controle e a verificação da correta aplicação dos recursos.

Eventual omissão do parecerista em apontar a falta de um documento essencial à fiscalização e gestão do contrato pode configurar erro grave, pois compromete a exequibilidade e o controle da futura avença.

16 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 3193/2014 – Plenário. Processo TC 015.560/2006-1. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 19 nov. 2014.

17 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Acórdão nº 1499/18 – Tribunal Pleno. Processo nº 835052/12. Relator: Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. Sessão de 07 jun. 2018.

18 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2121/2024 – Plenário. Processo TC 018.739/2015-6. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 09 out. 2024.

4.4. O DESPREZO À NORMA E À JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA

O Plenário do TCU também já criticou uma análise simplista que aprovou uma dispensa de licitação sem análise da jurisprudência da própria Corte a respeito do tema, que já era consolidada em sentido contrário¹⁹. A decisão ressaltou que a consultoria jurídica não pode eximir-se de análise consubstanciada na doutrina e na jurisprudência.

Ou seja, é preciso que o parecerista conheça o campo de trabalho, dominando os entendimentos das cortes de contas, especialmente aquelas que possuem atribuição para fiscalizar os atos em que houve orientação promovida. A falta de conhecimento destes entendimentos pode culminar na emissão de um parecer que contraria diretamente o texto expresso de lei ou jurisprudência pacificada, expondo todos a risco.

O TCE-PR foi enfático ao rechaçar a defesa de um advogado que alegava ter se limitado à sua competência formal, estabelecendo uma diretriz crucial sobre a postura esperada do parecerista²⁰:

“[...] mesmo que a manifestação da assessoria jurídica não seja obrigatória, como no caso em tela, existe responsabilidade técnica do parecerista ao concluir pela legalidade do certame, quando este contraria a lei, a doutrina e a jurisprudência. [...] Não há como isentar de responsabilidade o parecerista jurídico, sob a alegação de se tratar de matéria técnica, quando há nos autos indicativos de conluio entre as participantes, com repercussão jurídica, como por exemplo, empresas com mesmo endereço, mesmos sócios, dentre outros, exigindo-se do profissional a diligência mínima exigida para um parecerista jurídico identificar tais indícios.”

Portanto, é dever do advogado verificar ilegalidades e apontá-las, mesmo diante de critérios técnicos e procedimentos que, em princípio, não constituiriam objetos de análise do parecer. O dever de diligência vai além de uma análise legalista e jurisprudencial. Mesmo que uma falha não esteja diretamente relacionada ao escopo inicial do parecer, cabe ao parecerista, com diligência e cautela, alertar a Administração.

5. PREMISSAS PARA UMA ATUAÇÃO SEGURA: CONSTRUINDO O PARECER JURÍDICO DEFENSÁVEL

A análise da jurisprudência não serve apenas para mapear os riscos, mas também para orientar a atuação, trazendo segurança, de modo a afastar eventual responsabilidade do parecerista. Muito pôde ser aprendido diante das condutas que os Tribunais de Contas têm sancionado, pois possibilitam aos advogados atuação pela via oposta, auxiliando na construção dos pilares que sustentam uma atuação jurídica segura e diligente. Indubitavelmente, a construção de um **parecer**

¹⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 994/2006 – Plenário. Processo TC-018.337/2004-0. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Sessão de 21 jun. 2006.

²⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Acórdão nº 3230/21 – Tribunal Pleno. Processo nº 515280/21. Relator: Conselheiro Nestor Baptista. Sessão de 25 nov. 2021.

defensável exige que, para além de evitar o erro grosseiro, o profissional analise o caso concreto por meio de pressupostos objetivos, como avaliar as condutas dos agentes e licitantes no trâmite processual, bem como os requisitos da contratação e justificativas, e a documentação apresentada, confrontando-as com o entendimento dos Tribunais de Contas, Jurisprudência, e a Doutrina. Essa é a principal ferramenta de salvaguarda do advogado público, e ela se alicerça fundamentalmente na qualidade da fundamentação e na transparência da documentação.

5.1. O PILAR DA FUNDAMENTAÇÃO: A TESE JURÍDICA RAZOÁVEL E A ANÁLISE ABRANGENTE

Como já mencionado, a ideia de parecer defensável é a premissa mais importante. Todavia, para não incidir no erro grosseiro, esse parecer precisa ser construído com argumentos sólidos. Isso porque, a responsabilização do advogado não decorre da simples discordância do controlador com a tese adotada, mas da ausência de sustentação jurídica mínima para a sua manifestação. A discordância é inerente às Ciências Jurídicas, que não se porta como as Ciências Exatas.

5.1.1. A TESE JURÍDICA RAZOÁVEL COMO IMUNIDADE PROFISSIONAL

O advogado não será responsabilizado por adotar uma tese jurídica minoritária ou que, futuramente, venha a ser considerada incorreta pelo órgão de controle, desde que sua tese seja razoável.

A tese é razoável quando está devidamente fundamentada em fontes idôneas do Direito, como a legislação, a doutrina e a própria jurisprudência, ainda que não unânime. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), em julgados como o MS 24.073/DF, protegeu o parecerista quando a questão é controversa, afastando o erro grosseiro e resguardando a inviolabilidade de seus atos no exercício da profissão²¹. Justamente pelas divergências de entendimentos existentes no Direito.

O mecanismo de proteção, nesses casos, é a fundamentação jurídica adequada. Em licitações, essa premissa é bem ilustrada em decisões do TCU, que já isentou de responsabilidade pareceristas que defenderam tese minoritária, pois o parecer, além de bem fundamentado, “expressamente admitiu a existência de divergências na interpretação da matéria e indicou qual a compreensão desta Corte de Contas a respeito do tema”²².

A atuação segura, portanto, envolve: **(a) fundamentar solidamente a tese escolhida; (b) reconhecer expressamente a existência de entendimentos dos órgãos de controle e eventual divergência entre eles; (c) justificar a adoção da tese divergente com base em critérios de interesse público; e (d) alertar o gestor sobre os riscos concretos da decisão.**

21 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.073/DF. Impetrante: Bruno Lins e outros. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Min. Carlos Velloso. Julgamento em 13 maio de 2004. Diário de Justiça, 25 jun. 2004.

22 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1591/2011 - Plenário. Processo TC-014.275/2004-7. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 15 de junho de 2011.

5.1.2. O DEVER DE PESQUISA COMO PRESSUPOSTO DA FUNDAMENTAÇÃO

Uma tese jurídica razoável não nasce da intuição, mas de um diligente trabalho de pesquisa. O erro grosseiro muitas vezes se configura não pela adoção de uma tese equivocada, mas pela ausência de uma análise minimamente aprofundada. Esse mesmo TCU, que já afastou a penalização de advogados, já responsabilizou membros da assessoria jurídica por cancelar uma dispensa de licitação com base no conceito vago de “desenvolvimento institucional”²³(art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93), sem considerar a jurisprudência pacificada da própria Corte, que interpretava o dispositivo de forma restritiva.

A atuação segura pressupõe, assim, a verificação de precedentes e orientações dos tribunais, especialmente em temas sensíveis e recorrentes.

5.2. O PILAR DA DOCUMENTAÇÃO: AS RESSALVAS E OS ALERTAS COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO

Se a fundamentação é o escudo, a documentação clara é a armadura. A jurisprudência pune o silêncio, mas protege a manifestação que aponta a falha. O registro formal das orientações e advertências é um mecanismo poderoso para delimitar a responsabilidade e transferir o ônus decisório.

5.2.1. AS RESSALVAS COMO DELIMITADORAS DE RESPONSABILIDADE

O parecerista não deve apenas opinar pela ilegalidade, mas também registrar formalmente, por meio de **ressalvas**, todos os pontos que, embora não invalidem o ato, representem riscos jurídicos ou fragilidades processuais.

Essa mesma diretriz já era apontada no Acórdão 994/2006 do TCU, que, ao citar a lição de Marçal Justen Filho em sua obra sobre a legislação anterior, ressalta “havendo discordância doutrinária ou jurisprudencial acerca de certos temas, a assessoria jurídica tem o dever de consignar essas variações, para possibilitar às autoridades executivas pleno conhecimento dos riscos de determinadas decisões”²⁴.

A ressalva não é um mero comentário; é um instrumento jurídico que deve ser claro, objetivo e apontar para uma cláusula ou situação específica. Essa prática está alinhada ao Enunciado nº 2 do Manual de Boas Práticas da AGU, que recomenda que a conclusão do parecer contenha “exposição especificada das orientações e recomendações formuladas, utilizando-se tópicos para cada encaminhamento proposto, a fim de permitir à autoridade pública consulente sua fácil compreensão e atendimento”²⁵.

Ao formalizar uma ressalva, o advogado cumpre seu dever de orientar e devolve o ônus da decisão ao gestor, que, ciente dos riscos, assume a responsabilidade por seus atos.

23 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1591/2011 - Plenário. *Op. cit.*

24 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 556 apud TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 994/2006 - Plenário. Processo TC-018.337/2004-0. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Sessão de 21 jun. 2006.

25 ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manual de Boas Práticas Consultivas*. *Op. cit.*, p. 22.

Da mesma sorte, uma negativa genérica, é inapropriada e dissonante da atuação esperada de uma atividade de consultoria jurídica. Assim, toda ressalva deverá ser motivada e explicada a razão da discordância em cada um dos pontos.

5.2.2. A ANÁLISE CONCRETA E NÃO GENÉRICA COMO PROVA DA DILIGÊNCIA

A própria redação do parecer pode servir como prova da diligência ou da negligência do advogado. Um parecer que enfrenta as especificidades do processo, interpretando os documentos que o instruem (ETP, TR, pesquisa de preços), que analisa as cláusulas mais sensíveis do edital e que demonstra um aprofundamento do caso concreto é, por si só, uma evidência de atuação cuidadosa.

Em contrapartida, para o TCU, um parecer singelo, de conteúdo genérico pode ser interpretado como prova da omissão e da falta de zelo do profissional²⁶.

Portanto, a atuação segura recomenda que o parecerista demonstre, em seu texto, que realizou uma análise efetiva e não meramente protocolar. Detalhar os pontos analisados e as conclusões para cada um deles, ainda que para aprová-los, cria um registro robusto do trabalho realizado e dificulta a imputação de uma análise superficial.

5.3. O PILAR DO DIÁLOGO: A ATUAÇÃO PREVENTIVA EM CONJUNTO COM O GESTOR

Por fim, a construção de um parecer defensável assenta-se sobre um terceiro pilar, de natureza procedimental e colaborativa: **o diálogo**. A solidez de uma análise jurídica não reside apenas em seu texto, mas no processo que a antecede. A visão do advogado público como um ator isolado, que apenas reage ao final da instrução processual, não mais pode subsistir em razão do mandamento de governança imposto pela Lei nº 14.133/2021, que lhe confere uma função de apoio e prevenção.

Este dever de colaboração deixou de ser mera recomendação de boas práticas, mas um comando extraído da própria lei. Conforme determinam os artigos 8º, § 3º, e 117, § 3º, da NLLC, cabe ao assessoramento jurídico prestar apoio ao agente de contratação e aos fiscais de contrato, respectivamente, para “dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos”²⁷. Essa atuação materializa o papel da assessoria jurídica como segunda linha de defesa na sistemática de governança, uma função que exige proximidade e comunicação contínua com a primeira linha, a executora.

Na prática, essa assessoria dialógica se manifesta por meio de reuniões de alinhamento no início da fase preparatória, da realização de despachos para sanar dúvidas pontuais e, crucialmente, da disposição do parecerista em explicar didaticamente os riscos e as alternativas ao gestor. Essa postura transforma a percepção de que a procuradoria, é um órgão meramente censor, para um parceiro

26 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 13375/2020 - 1ª Câmara. *Op. cit.*

27 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. *Op. cit.*

estratégico na busca pela solução mais segura e eficiente. Fomenta-se um ambiente de confiança que pode servir de antídoto contra o “apagão das canetas”, pois o gestor, sentindo-se amparado, adquire a segurança necessária para decidir.

O diálogo qualificado resulta em um processo administrativo melhor instruído, o que, por sua vez, fortalece a fundamentação do parecer. De forma complementar, a orientação verbal pode e deve ser registrada no parecer, conectando o diálogo à documentação.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo propôs-se a responder a uma problemática central que aflige a advocacia pública no cenário pós-Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC): como exercer o protagonismo conferido pela lei sem sucumbir ao risco da responsabilização pessoal? A análise realizada permite afirmar que a questão foi devidamente enfrentada, demonstrando que a resposta não reside na omissão ou na paralisia decisória, mas na qualificação e na blindagem do principal instrumento de trabalho do advogado público: o parecer jurídico.

Primeiramente, cumpriu-se o objetivo de analisar a reconfiguração da advocacia consultiva ao se demonstrar que a Lei nº 14.133/2021 efetivamente promoveu uma mudança de paradigma. A atuação do parecerista foi deslocada de um controle meramente formal de minutas, como se praticava sob a égide da Lei nº 8.666/1993, para um abrangente controle prévio de juridicidade que alcança a integralidade da fase preparatória da contratação. Essa expansão de escopo exige do advogado uma análise mais profunda e integrada, que verifique não apenas a legalidade estrita, mas a conformidade de todo o planejamento com o ordenamento.

Adicionalmente, demonstrou-se que essa nova dimensão funcional insere o advogado público como um pilar essencial na estrutura de governança. Ao posicionar o assessoramento jurídico na segunda linha de defesa, conforme o art. 169 da NLLC, o legislador definiu seu papel como eminentemente preventivo e orientador²⁸. O parecer jurídico, nesse contexto, transcende a concepção de ato procedimental para se tornar um mecanismo ativo de gestão de riscos, distinto tanto da execução (primeira linha) quanto da auditoria finalística (terceira linha), consolidando sua importância estratégica.

Dos casos analisados depreendem-se algumas balizas seguras para a atuação do parecerista. A responsabilidade do parecerista está adstrita à análise da juridicidade dos atos, exigindo a devida motivação para as escolhas do gestor, mas sem invadir o mérito administrativo. O erro grosseiro, único capaz de ensejar sua punição pessoal ao lado do dolo, conforme o art. 28 da LINDB, não se confunde com a mera divergência interpretativa, oferecendo uma salvaguarda contra a indevida criminalização da atividade consultiva²⁹.

28 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. *Op. cit.*

29 BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. *Op. cit.*

A análise comparada da jurisprudência do TCU e do TCE-PR permitiu evidenciar, a partir de casos concretos, as condutas que materializam o erro grosseiro do parecerista jurídico. Verificou-se uma notável convergência entre as cortes na punição de três falhas capitais: a omissão diante de vícios manifestos, como a aprovação de um processo com edital contendo cláusulas patentemente ilegais; a análise superficial e pro forma, exemplificada pela emissão de pareceres genéricos desprovidos de enfrentamento das particularidades do caso concreto; e o desprezo à norma e à jurisprudência consolidada, notadamente quando o parecerista falha em seu dever de pesquisa e ignora entendimentos já pacificados.

Para mitigar tais riscos, a construção de um **parecer defensável** revela-se como a principal ferramenta de salvaguarda. Além de afastar o erro grosseiro, sua eficácia se alicerça em um primeiro pilar: a fundamentação robusta. Isso se materializa na adoção de uma **tese jurídica razoável**, na qual o advogado, mesmo que siga uma posição minoritária, demonstra a plausibilidade de seu argumento e, crucialmente, age com transparência ao informar o gestor sobre as controvérsias existentes e justificar a escolha adotada com base no interesse público.

O segundo pilar do parecer defensável é a documentação criteriosa, exercida por meio do poder-dever de **registrar ressalvas e alertas claros**. Uma atuação segura envolve o apontamento expresso de fragilidades, a recomendação de saneamento e a advertência sobre os riscos concretos de cada decisão. Ao documentar essas orientações de forma objetiva, o parecerista cumpre seu múnus e transfere formalmente o ônus da deliberação ao gestor, delimitando com precisão o seu campo de responsabilidade.

O terceiro pilar reside na **comunicação direta e aberta**, com a realização de reuniões e consulta de dúvidas, que fortalece a atuação e possibilita, quando há disposição, a correção dos erros antes mesmo da análise formal pelo órgão de assessoramento jurídico.

Em suma, a superação do “apagão das canetas” passa, necessariamente, pelo exercício corajoso, técnico e, acima de tudo, diligente da função consultiva. Um parecer jurídico bem elaborado, analítico e transparente é uma ferramenta de mão dupla: para o gestor, é o mais seguro guia para uma decisão correta e eficiente; para o advogado, é o seu mais robusto escudo.

Se bem elaborado, transcende a função de controle e torna-se uma ferramenta de governança e eficiência. Ele permite que o gestor decida de forma mais segura e célere, o que, em última análise, combate a inércia administrativa e promove o interesse público. Essa qualificação do parecer é fruto não apenas da técnica jurídica individual, mas também do diálogo e da colaboração, por meio de reuniões e consultas que corrigem rotas e fortalecem a decisão. Consolida-se, assim, o parecer não como um problema ou um risco, mas como a solução para a segurança jurídica e a eficiência nas contratações públicas.

REFERÊNCIAS

- ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manual de Boas Práticas Consultivas*. 4. ed. Brasília, DF: AGU, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/periodicos-e-guias/guias/guia_de_boas_praticas_consultivas_4a_edicao_2016.pdf. Acesso em: 17 jul. 2025.
- BRASIL. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Brasília, DF, 2019. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9830.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.
- 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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.
- BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em 17 jul. 2025.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 24.073/DF**. Impetrante: Bruno Lins e outros. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Min. Carlos Velloso. Julgamento em 13 maio 2004. *Diário de Justiça*, 25 jun. 2004. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86081>. Acesso em 15 jul. 2025.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.
- PEREIRA, Sandro Rafael Matheus; GARRIDO, Rodrigo Grazinoli. O erro grosseiro e a responsabilização de agentes públicos: uma nova perspectiva para a jurisprudência do TCU. **Revista do MPC-PR**, Curitiba, n. 21, p. 192-208, 202.
- PINHEIRO, Igor Pereira; MANSUR, Jamylle Hanna; VERZANI, Bruno. *Nova Lei de Licitações Anotada e Comparada*. Ed. Mizuno. 2021.
- REINIG, Guilherme Henrique Lima. Algumas reflexões sobre o conceito de “erro grosseiro” (art. 28 da LINDB) a partir da jurisprudência do STF sobre a responsabilidade do advogado público. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - RTCE/SC**, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 47-68, maio/out. 2024.
- SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 994/2006 – Plenário**. Processo TC-018.337/2004-0. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Sessão de 21 de jun. 2006. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em 12 jul. 2025.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1591/2011 – Plenário**. Processo TC-014.275/2004-7. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 15 de junho de 2011. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em 12 jul. 2025.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 3193/2014 – Plenário**. Processo TC 015.560/2006-1. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 19 nov. 2014. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em 12 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 13375/2020 – 1ª Câmara**. Processo TC 010.862/2018-8. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 24 nov. 2020. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo> Acesso em 12 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2121/2024 – Plenário**. Processo TC 018.739/2015-6. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 09 out. 2024. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo> Acesso em 12 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Acórdão nº 1499/18 – Tribunal Pleno**. Processo nº 835052/12. Relator: Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. Sessão de 07 jun. 2018. Disponível em <https://viajuris.tce.pr.gov.br/Pesquisa/PesquisaAcordaos> Acesso em 12/07/2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Acórdão nº 2569/21 – Tribunal Pleno**. Processo nº 210933/17. Relator: Conselheiro Nestor Baptista. Sessão de 30 set. 2021. Disponível em <https://viajuris.tce.pr.gov.br/Pesquisa/PesquisaAcordaos> Acesso em 12/07/2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Acórdão nº 3230/21 – Tribunal Pleno**. Processo nº 515280/21. Relator: Conselheiro Nestor Baptista. Sessão de 25 nov. 2021. Disponível em <https://viajuris.tce.pr.gov.br/Pesquisa/PesquisaAcordaos> Acesso em 12/07/2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Prejulgado nº 6**. Processo nº 465117/06. Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Acórdão nº 1111/08 – Tribunal Pleno. Sessão de 07 ago. 2008. Disponível em <https://viajuris.tce.pr.gov.br/Pesquisa/PesquisaAcordaos> Acesso em 12/07/2025.

ADOCIMENTO PSÍQUICO E CONSTITUCIONALISMO SOCIAL: A SÍNDROME DE BURNOUT COMO INDICADOR DA CRISE INSTITUCIONAL

PSYCHIC ILLNESS AND SOCIAL CONSTITUTIONALISM: BURNOUT SYNDROME AS AN INDICATOR OF INSTITUTIONAL CRISIS

Denise Rodrigues Martins Forti¹Ana Júlia Martins Lima²

RESUMO

O presente estudo propõe uma análise crítica e interdisciplinar entre o pensamento de Roberto Gargarella sobre o constitucionalismo latino-americano e a Síndrome de Burnout como fenômeno social. A partir da metáfora da “sala de máquinas” da Constituição, argumenta-se que a estrutura de poder das constituições latino-americanas permanece impermeável à efetivação dos direitos sociais, contribuindo diretamente para o adoecimento psíquico de trabalhadores. O estudo adota metodologia qualitativa e bibliográfica, demonstrando que a inércia institucional e a exclusão democrática comprometem a promessa constitucional de trabalho digno e saúde mental. Ao final, propõem-se diretrizes para uma recomposição democrática da estrutura constitucional, compatível com os compromissos assumidos nos textos normativos. O burnout, nesse contexto, é compreendido como sintoma da falência das constituições sociais e da urgência de uma reforma institucional profunda.

Palavras-chave: Síndrome de Burnout; Constitucionalismo Latino-Americano; Direitos Sociais; Gargarella; Sala de Máquinas.

ABSTRACT

This study proposes analyzes a critical and interdisciplinary analysis between Roberto Gargarella's thought on Latin American constitutionalism and Burnout Syndrome as a social phenomenon. Based on the metaphor of the “engine room” of the Constitution, it argues that Latin American constitutions' power structure remains impermeable to enforcing social rights, directly contributing to workers' psychological distress. The study adopts a qualitative and bibliographic methodology, showing that institutional inertia and democratic exclusion undermine the constitutional promise of decent work and mental health. In conclusion, the article proposes guidelines for a democratic restructuring of constitutional architecture in line with the rights guaranteed by law. Burnout, in this context, is understood as a symptom of the failure of social constitutions and the urgent need for structural reform.

Keywords: Burnout Syndrome; Latin American Constitutionalism; Social Rights; Gargarella; Engine Room.

¹ Advogada. Mestranda em Direito pelo Instituição Toledo de Ensino - Bauru. Especialista em Direito Previdenciário, Direito e Processo do Trabalho – FADAP (2008/2009) e Centro Universitário Toledo Prudente (2019/2021)

² Graduada em Direito pelo Centro Universitário Toledo Prudente

1. INTRODUÇÃO

O esgotamento físico e mental vinculado ao trabalho – denominado Síndrome de Burnout – tem se consolidado como uma das principais expressões do sofrimento psíquico nas sociedades contemporâneas. Reconhecida pela Organização Mundial da Saúde (OMS) na Classificação Internacional de Doenças (CID-11) como fenômeno ocupacional³, a síndrome simboliza uma ruptura entre o sujeito e o sentido do trabalho, agravada por estruturas institucionais que se revelam insensíveis às condições reais de existência da classe trabalhadora.

No contexto latino-americano, essa realidade encontra raízes profundas no modelo constitucional herdado do século XIX^{4,5,6}, que, apesar de avanços formais na incorporação de direitos sociais, permanece atrelado a uma estrutura de poder verticalizada e pouco permeável à efetivação das garantias fundamentais. A metáfora da “sala de máquinas da Constituição”, cunhada por Roberto Gargarella⁷, expressa com precisão esse impasse: ao se concentrar na ampliação do catálogo de direitos, o constitucionalismo regional negligenciou a reorganização institucional necessária à sua concretização.

Nesse contexto, surge a questão central que guia este estudo: até que ponto a persistência de uma estrutura institucional pouco democrática e resistente à realização dos direitos sociais contribui para o crescimento da Síndrome de Burnout como um fenômeno estrutural nas sociedades da América Latina? Com base nessa pergunta, o artigo sugere uma análise crítica do burnout não só como uma doença relacionada ao trabalho, mas também como um indicativo de uma crise mais abrangente do constitucionalismo social.

O objetivo principal deste artigo é examinar a Síndrome de Burnout sob a perspectiva do constitucionalismo crítico latino-americano, com ênfase na contribuição teórica de Roberto Gargarella. O estudo investiga como a ineficácia das instituições afeta a garantia dos direitos sociais vinculados ao trabalho e à saúde mental.

Como objetivos específicos, pretende-se: a) situar a Síndrome de Burnout como um fenômeno social ligado à estruturação atual do trabalho; b) analisar o conceito de “sala de máquinas da Constituição” e como ele se aplica ao constitucionalismo latino-americano; c) examinar a diferença entre a previsão normativa dos direitos sociais e sua implementação institucional; d) abordar o burnout como um sinal do fracasso estrutural das constituições sociais em cumprir suas promessas normativas.

A justificativa para este estudo baseia-se na importância teórica e social do assunto. O aumento dos casos de doenças mentais relacionadas ao trabalho,

3 WORLD HEALTH ORGANIZATION. **International classification of diseases for mortality and morbidity statistics (11th Revision – ICD-11)**. Geneva: World Health Organization; 2019. Disponível em: <https://icd.who.int/browse11/l-m/en>

4 ALBERDI, Juan Bautista. **Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina**. Buenos Aires: Lingua, 2003.

5 HALPERIN-DONGHI, Tulio. **Historia contemporánea de América Latina**. Madrid: Alianza, 1985.

6 ZEA, Leopoldo. **The latin american mind**. Norman: University of Oklahoma Press, 1963.

7 GARGARELLA, Roberto. **Latin american constitutionalism, 1810-2010: the engine room of the Constitution**. Oxford: Oxford University Press, p. 14, 2013.

combinado com a fragilidade das políticas públicas de prevenção e proteção à saúde mental, exige análises que vão além da abordagem individual do problema. Ao relacionar direito constitucional e saúde do trabalhador, o artigo enriquece o debate crítico sobre a eficácia dos direitos sociais e fornece elementos para reconsiderar as estruturas institucionais que sustentam ou comprometem a dignidade do trabalho nas democracias da América Latina.

Dessa forma, o presente artigo propõe uma análise interdisciplinar entre o pensamento de Gargarella sobre o constitucionalismo latino-americano e a Síndrome de Burnout, visando demonstrar como o distanciamento entre os direitos prometidos e as estruturas de poder vigentes contribui para o adoecimento psíquico do trabalhador. Argumenta-se que a inefetividade das garantias constitucionais relacionadas ao trabalho e à saúde mental é, em última instância, consequência da perpetuação de uma arquitetura institucional excludente e burocratizada

A metodologia adotada é qualitativa, com base em revisão bibliográfica crítica de textos jurídicos e médicos, tendo como eixo central o artigo “Constitucionalismo latino-americano: direitos sociais e a sala de máquinas da Constituição”, de Roberto Gargarella. A hipótese central é que a superação do burnout como fenômeno estrutural exige mais do que políticas públicas isoladas: demanda uma reforma profunda da “sala de máquinas” constitucional, a fim de compatibilizar o discurso dos direitos com a realidade institucional.

2. A SÍNDROME DE BURNOUT E A CRISE DO TRABALHO

A Síndrome de Burnout, do inglês “*to burn out*” (queimar até o fim), é atualmente reconhecida como uma condição relacionada exclusivamente ao contexto ocupacional. De acordo com a Classificação Internacional de Doenças (CID-11)⁸, trata-se de uma síndrome resultante de estresse crônico no trabalho que não foi gerenciado com êxito, caracterizando-se por três dimensões: sensação de esgotamento, distanciamento mental do trabalho (cinismo) e redução da eficácia profissional.

Contudo, limitar o burnout a uma condição médica isolada seria ignorar seu profundo enraizamento nas estruturas econômicas, sociais e institucionais^{9,10} do mundo contemporâneo. Em especial nas sociedades capitalistas periféricas – como as latino-americanas – a organização do trabalho mantém traços de exploração e precariedade herdados de sistemas autoritários, e pouco compatíveis com a promessa constitucional de dignidade da pessoa humana e proteção integral à saúde¹¹.

8 WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Burn-out [QD85]**. In: *International classification of diseases for mortality and morbidity statistics (11th Revision – ICD-11)*. Geneva: World Health Organization; 2019. Disponível em: <https://icd.who.int/browse11/l-m/en#/http://id.who.int/icd/entity/129180281>

9 ETCHEMENDY, Sebastián. **Models of economic liberalization**: business, workers and compensation in Latin America, Spain, and Portugal. New York: Cambridge University Press, 2011.

10 SVAMPA, Maristella. **Cambio de época: movimientos sociales y poder político**. Argentina: Clacso-Siglo Veintiuno, 2008.

11 A Organização Mundial da Saúde (OMS) classifica a Síndrome de Burnout na Classificação Internacional de Doenças (CID-11) como um fenômeno ocupacional decorrente de estresse crônico no trabalho que não foi adequadamente gerenciado. Essa condição é caracterizada por três dimensões: (i) sensação de exaustão ou esgotamento de energia; (ii) aumento da distância mental em relação ao trabalho ou sentimentos de negativismo ou cinismo ligado à atividade profissional; e (iii) diminuição da eficácia no trabalho. A OMS enfatiza que o burnout é um termo específico para o ambiente de trabalho, não devendo ser usado para descrever experiências em

Ao contrário de transtornos mentais clássicos, como depressão maior ou transtornos de ansiedade generalizada, a síndrome de burnout tem uma definição conceitual que está diretamente relacionada à organização e às condições de trabalho. Embora aqueles possam ser resultado de diversos fatores biopsicossociais, o burnout surge especificamente da exposição prolongada a ambientes de trabalho caracterizados por sobrecarga, falta de reconhecimento, pressão por resultados e precarização institucional. Essa diferenciação é essencial para prevenir a individualização da dor e para enfatizar a natureza estrutural e ocupacional da doença analisada neste estudo¹².

Nesse contexto, o trabalhador começa a assimilar as demandas do sistema produtivo, transformando a pressão externa em autoexploração. A lógica da performance constante, da disponibilidade ininterrupta e da autovigilância converte o fracasso estrutural em culpa pessoal, gerando indivíduos esgotados que adoecem sem identificar a raiz social de seu sofrimento. Portanto, o burnout não é resultado da falta de esforço, mas sim do excesso de positividade e da falta de habilidade para definir limites em um cenário que considera o esgotamento como uma virtude produtiva¹³.

O fortalecimento dessas dinâmicas de trabalho não pode ser separado da reestruturação econômica impulsionada pela consolidação do neoliberalismo como uma lógica política e produtiva. Esse modelo começou a reconfigurar o papel do Estado, flexibilizar os direitos trabalhistas e subordinar a estruturação do trabalho à lógica da competitividade constante e da maximização do rendimento individual a partir dos anos 1970¹⁴. Esse rearranjo institucional intensificou a deterioração das relações de trabalho, enfraquecendo os sistemas de proteção social e transferindo ao indivíduo os riscos associados ao processo produtivo, incluindo os ligados à saúde mental.

A crise do trabalho na modernidade está associada não apenas à intensificação das exigências produtivistas, mas à erosão de vínculos subjetivos entre o indivíduo e a finalidade do trabalho. No plano simbólico, a ausência de reconhecimento, de participação e de condições dignas mina a identidade do trabalhador. No plano material, a hipercompetitividade, a insegurança contratual, o desemprego estrutural e a sobrecarga são fatores de adoecimento amplamente documentados por estudos na área da psicodinâmica do trabalho.

Essa desconexão entre o sujeito e o meio laboral evidencia a falência das garantias constitucionais^{15,16} quando estas não encontram respaldo em mecanismos institucionais de aplicação eficaz. A ausência de políticas públicas preventivas, de fiscalização trabalhista ativa e de um sistema judicial ágil e protetivo contribui para o

outros aspectos da vida (WHO, 2019).

12 WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Burn-out [QD85]**. In: *International classification of diseases for mortality and morbidity statistics (11th Revision – ICD-11)*. Geneva: World Health Organization; 2019. Disponível em: <https://icd.who.int/browse11/l-m/en#/http://id.who.int/icd/entity/129180281>

13 HAN, Byung-Chul. A sociedade do cansaço. Petrópolis: Vozes, 2017.

14 HARVEY, David. O neoliberalismo: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

15 PISARELLO, Gerardo. **Un largo temidor**: historia y crítica del constitucionalismo antidemocrático. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011.

16 SAMPAY, Arturo Enrique. **Constitución y pueblo**. Buenos Aires: Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche, 1973.

agravamento dos casos de burnout, transformando o que deveria ser uma exceção em uma constante da vida produtiva moderna.

Ao analisar esse fenômeno sob a ótica crítica, compreende-se que a síndrome de burnout não pode ser enfrentada unicamente por medidas paliativas de saúde individual. Trata-se de uma patologia que denuncia, por vias psicossociais, a falência do pacto constitucional que promete trabalho digno, segurança e bem-estar ao cidadão.

Em outras palavras, o burnout é também sintoma de um Estado ausente no cotidiano do trabalhador, um sinal de que a “sala de máquinas” permanece trancada à participação democrática e à proteção efetiva dos direitos sociais.

3. CONSTITUCIONALISMO SOCIAL E A “SALA DAS MÁQUINAS”

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representou¹⁷, no cenário latino-americano, um marco de redemocratização e de afirmação dos direitos fundamentais, com destaque para os direitos sociais. A centralidade da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) como um dos fundamentos da República e a consagração do direito à saúde, ao trabalho digno, à moradia, à educação e à assistência social (arts. 6º, 7º e 196) formam um núcleo normativo que, em tese, deveria assegurar condições materiais mínimas para o pleno desenvolvimento humano.

Os direitos sociais, conforme formulados na Constituição, não se restringem a declarações de boas intenções. Trata-se de normas de eficácia jurídica plena e imediata, cujo cumprimento constitui obrigação indeclinável do Estado. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem, reiteradamente, reconhecido a natureza vinculante desses dispositivos^{18,19}, especialmente no campo da saúde e da seguridade social, ainda que com avanços tímidos no plano orçamentário e administrativo²⁰.

No entanto, a distância entre o texto constitucional e a realidade vivida por milhões de brasileiros escancara uma falha estrutural na efetividade desses direitos. Essa lacuna não se dá apenas pela omissão legislativa ou pela escassez de recursos, mas pela permanência de uma lógica institucional fundada em uma estrutura de poder centralizadora, burocratizada e impermeável à participação popular. Como destaca Gargarella, os direitos sociais foram incorporados^{21,22} nas constituições

17 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 132 de 20 dez. 2023. Brasília, DF: Senado Federal, Secretaria Especial de Informática, 2025.

18 GAURI, Varun; BRINKS, Daniel M. **Courting Social Justice**: judicial enforcement of social and economic rights in the developing world. New York: Cambridge University Press, 2008.

19 WILSON, Bruce B. **Changing dynamics: the political impact of Costa Rica's Constitutional Court**. In: ANGELL, Alan; SCHJOLDEN, Line; SIEDER, Rachel. The judicialization of politics in Latin America. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

20 Sobre a natureza vinculante do dever estatal de concretizar o direito à saúde, ver STF, STA 175/CE, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 17 mar. 2010, e STF, Pet 1246-1/SC, rel. Min. Celso de Mello, j. 28 mar. 1997, que reconhecem a possibilidade de intervenção judicial para assegurar o mínimo existencial, mesmo diante de alegações orçamentárias. No âmbito da seguridade social, cf. STF, RE 576.967/PR, rel. Min. Roberto Barroso, j. 4 ago. 2020 (Tema 72 da repercussão geral), e STF, RE 700.922/RS, rel. Min. Edson Fachin, j. 17 ago. 2017 (Tema 651), que fixam teses de observância obrigatória pela administração tributária federal quanto à incidência de contribuições sociais.

21 GARGARELLA, Roberto. **Latin american constitutionalism, 1810-2010**: the engine room of the Constitution. Oxford: Oxford University Press, p. 14, 2013.

22 _____, **Recientes reformas constitucionales en América Latina**: una primera aproximación. Desarrollo Económico, v. 36, n. 144, p. 971-990, jan./mar. 1997. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3467134>. Acesso em: 16 fev. 2025.

latino-americanas, mas permaneceram subordinados a um modelo de Estado que não foi substancialmente alterado desde o século XIX.

A dignidade da pessoa humana, nesse cenário, transforma-se em um enunciado retórico diante de políticas públicas frágeis, de estruturas laborais precárias e da ausência de mecanismos efetivos de fiscalização e reparação¹⁶. O esvaziamento prático dos direitos sociais torna o trabalhador refém de um sistema que naturaliza o adoecimento mental como ônus individual do sucesso profissional – exatamente o tipo de lógica que alimenta a incidência da síndrome de burnout.

A análise da Constituição sob essa perspectiva revela que a garantia formal de direitos não é suficiente quando os mecanismos de poder que deveriam viabilizá-los permanecem intocados¹². A proteção da saúde do trabalhador, por exemplo, exige mais do que previsão normativa: demanda políticas públicas robustas, instituições acessíveis e mecanismos eficazes de prevenção e responsabilização. Sem isso, os direitos sociais se tornam promessas frustradas e o Estado de Direito perde sua razão de ser.

A expressão “sala de máquinas da Constituição”, proposta por Roberto Gargarella, constitui uma das mais potentes críticas contemporâneas ao constitucionalismo latino-americano. Trata-se de uma metáfora que alude ao núcleo estrutural das constituições – o conjunto de dispositivos que regula a distribuição do poder entre os órgãos do Estado, os mecanismos de controle e, sobretudo, os limites e possibilidades da ação democrática. Segundo Gargarella²³, é nesse espaço oculto, onde se definem as engrenagens do poder real, que reside o verdadeiro obstáculo à efetivação dos direitos sociais.

O autor aponta que as reformas constitucionais ocorridas entre os séculos XX e XXI na América Latina se concentraram em expandir o catálogo de direitos fundamentais, especialmente os sociais, culturais e ambientais. Contudo, essas inovações não foram acompanhadas de transformações institucionais capazes de garantir sua aplicação. A estrutura estatal permaneceu essencialmente verticalizada, presidencialista, centralizadora e tecnocrática, reproduzindo o modelo de poder herdado das constituições liberais-conservadoras do século XIX.

Essa permanência de um núcleo decisório oligárquico^{24,25} – que Gargarella denomina de “não reformado” – compromete a funcionalidade do restante do texto constitucional. A metáfora da sala de máquinas revela, assim, a contradição entre um discurso normativo progressista e uma prática institucional conservadora. Os direitos, ainda que formalmente reconhecidos, tornam-se simbólicos diante de um aparato estatal que os neutraliza ou ignora.

23 GARGARELLA, Roberto. **Latin american constitutionalism, 1810-2010: the engine room of the Constitution**. Oxford: Oxford University Press, p. 14, 2013.

24 NINO, Carlos Santiago. **Hyperpresidentialism and constitutional reform in Argentina**. In: LJPHART, Arend; WAISMAN, Carlos H. *Institutional design in new democracies: Eastern Europe and Latin America*. New York: Westview Press, 1996.

25 BARROS, Robert. **Constitutionalism and dictatorship: Pinochet, the Junta, and the 1980 Constitution**. New York: Cambridge University Press, 2002.

No campo do direito ao trabalho e à saúde mental, essa crítica adquire contornos ainda mais graves. A ausência de espaços reais de deliberação democrática, de participação cidadã e de controle social sobre as políticas públicas impede que os sujeitos afetados por condições laborais adoecedoras encontrem canais efetivos de resistência e reparação. O esgotamento institucional – marcado pela lentidão judicial, pelo tecnicismo excessivo e pela escassez de políticas estruturais – ecoa diretamente no esgotamento psíquico do trabalhador.

Gargarella critica a falsa esperança reformista que comemora a expansão formal dos direitos fundamentais sem abordar a raiz estrutural do problema: a existência de um aparato estatal rígido, centralizado e pouco receptivo à participação democrática, que funciona em desacordo com os princípios de justiça social²⁶. Análises que indicam que a positivação de direitos sociais no constitucionalismo latino-americano ocorreu sem a transformação correspondente das estruturas decisórias responsáveis por sua implementação corroboram essa crítica²⁷.

A preservação dessa estrutura institucional centralizadora torna a chamada “sala de máquinas” da Constituição inacessível para a maior parte da população, o que impede que os comandos normativos se transformem em políticas públicas efetivas e em garantias concretas no dia a dia social²⁸. Pesquisas acerca da judicialização e da implementação dos direitos sociais em áreas periféricas apontam que essa discrepância entre norma e realidade gera frustrações coletivas duradouras, especialmente entre os grupos mais vulneráveis, que começam a perceber os direitos como promessas constantemente não cumpridas²⁹.

Nesse contexto, o adoecimento psíquico ligado ao trabalho, como a síndrome de burnout, pode ser visto como uma expressão concreta, tanto no corpo quanto na subjetividade do trabalhador, da falência de um modelo constitucional que garante direitos, mas não altera as estruturas institucionais que os tornam efetivos.

4. **BURNOUT COMO SINTOMA DO FRACASSO INSTITUCIONAL DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS E RECOMPOSIÇÃO SOCIAL NA “SALA DE MÁQUINAS”**

A síndrome de burnout, ao ultrapassar os limites da clínica psicológica^{30,31}, revela-se como um fenômeno social que denuncia a insuficiência do aparato institucional em garantir as promessas constitucionais de dignidade, saúde e trabalho decente.

26 GARGARELLA, Roberto. *Latin american constitutionalism, 1810-2010: the engine room of the Constitution*. Oxford: Oxford University Press, p. 14, 2013.

27 PISARELLO, Gerardo. *Un largo temidor: historia y crítica del constitucionalismo antidemocrático*. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011.

28 NINO, Carlos Santiago. *Hyperpresidentialism and constitutional reform in Argentina*. In: LIJPHART, Arend; WAISMAN, Carlos H. *Institutional design in new democracies: Eastern Europe and Latin America*. New York: Westview Press, 1996.

29 GAURI, Varun; BRINKS, Daniel M. *Courting Social Justice: judicial enforcement of social and economic rights in the developing world*. New York: Cambridge University Press, 2008.

30 GARGARELLA, Roberto. *Latin american constitutionalism, 1810-2010: the engine room of the Constitution*. Oxford: Oxford University Press, p. 14, 2013.

31 PISARELLO, Gerardo. *Un largo temidor: historia y crítica del constitucionalismo antidemocrático*. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011.

Trata-se de um reflexo direto da ineficácia das constituições sociais latino-americanas, que, conforme aponta Gargarella, não lograram alcançar a “sala de máquinas” da organização estatal e, por consequência, deixaram de proporcionar os meios efetivos para a realização dos direitos que enunciam.

O colapso institucional, evidenciado pelo aumento do burnout, se manifesta em várias dimensões e pode ser deduzido a partir da convergência entre dados institucionais, reconhecimento normativo internacional e análises críticas sobre a efetividade dos direitos sociais. Ao classificar o burnout como um fenômeno ocupacional na CID-11, a Organização Mundial da Saúde (OMS) confirma oficialmente o papel central do trabalho na origem do adoecimento psíquico contemporâneo, movendo a questão do âmbito puramente individual para o contexto estrutural e organizacional³².

No Brasil, o aumento dos afastamentos do trabalho por problemas mentais e comportamentais, além da crescente judicialização de questões ligadas à saúde mental do trabalhador, mostram que as políticas públicas de prevenção são insuficientes e que as estruturas estatais de proteção social são frágeis. Isso é especialmente evidente nas áreas de seguridade social e fiscalização das condições de trabalho³³. Esse contexto evidencia uma discrepância entre a garantia constitucional de proteção à saúde e ao trabalho digno e a realidade institucional enfrentada pelos trabalhadores.

Gargarella³⁴, sob a ótica do constitucionalismo crítico, evidencia que a inclusão formal de direitos sociais nas constituições da América Latina não foi acompanhada pela transformação necessária na estrutura de poder do Estado, mantendo-se uma “sala de máquinas” inacessível à participação democrática e à realização efetiva desses direitos. A persistência de uma estrutura institucional centralizada, burocrática e pouco responsiva contribui diretamente para a normalização do sofrimento psicológico no trabalho, transformando o burnout em um sintoma frequente da deterioração das instituições sociais.

Assim, o aumento da síndrome de burnout não pode ser entendido apenas como consequência de fatores individuais ou organizacionais isolados. Trata-se de uma manifestação concreta de um colapso institucional mais abrangente, em que a falta de políticas públicas sólidas, a precarização das relações de trabalho e a ineficácia dos direitos sociais atuam de forma integrada, corroborando o diagnóstico crítico apresentado neste estudo³⁵.

32 WORLD HEALTH ORGANIZATION. **International classification of diseases for mortality and morbidity statistics (11th Revision – ICD-11)**. Geneva: World Health Organization; 2019. Disponível em: <https://icd.who.int/browse11/l-m/en>

33 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 132 de 20 dez. 2023. Brasília, DF: Senado Federal, Secretaria Especial de Informática, 2025.

34 GARGARELLA, Roberto. **Latin american constitutionalism, 1810-2010**: the engine room of the Constitution. Oxford: Oxford University Press, p. 14, 2013.

35 PISARELLO, Gerardo. **Un largo temido: historia y crítica del constitucionalismo antidemocrático**. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011.

No âmbito normativo, nota-se uma inclinação para a hipernormatividade, que se manifesta pela multiplicação de normas que asseguram direitos sociais, sem a devida estrutura técnica, financeira e institucional necessária para sua implementação eficaz. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu um extenso e avançado conjunto de direitos sociais, como o direito à saúde, ao trabalho digno e à redução dos riscos relacionados ao trabalho (artigos 6º, 7º e 196), impondo ao Estado responsabilidades diretas na área da proteção social³⁶.

No entanto, a aplicação desses comandos constitucionais é restringida por estruturas administrativas enfraquecidas, falta crônica de recursos para as políticas públicas e deficiência dos mecanismos de fiscalização e prevenção. No contexto da saúde do trabalhador, por exemplo, apesar de haver normas que preveem ações preventivas e de vigilância em saúde, nota-se a deterioração dos serviços públicos especializados, a limitada abrangência das políticas de saúde mental e os desafios na integração dos sistemas de saúde, previdência e trabalho.

Essa separação entre norma e efetividade demonstra que a criação de leis e normas constitucionais não foi acompanhada da reestruturação institucional necessária para tornar os direitos aplicáveis. Gargarella³⁷ destaca que esse é um fenômeno comum no constitucionalismo latino-americano: enquanto o discurso normativo dos direitos se expande, a estrutura decisória e administrativa do século XIX permanece inalterada, o que dificulta a efetivação das garantias sociais.

Nesse cenário, a hipernormatividade brasileira atua de maneira paradoxal: embora reconheça formalmente direitos fundamentais amplos, impõe ao indivíduo a responsabilidade de lidar com as consequências de sua não aplicação. Em relação ao burnout, isso significa a normalização do adoecimento mental como uma questão privada do trabalhador, mesmo com a presença de um sólido arcabouço constitucional que, em teoria, deveria evitar essas circunstâncias e garantir uma proteção institucional eficaz.

No plano administrativo, observa-se a precarização das estruturas públicas de fiscalização das condições de trabalho e de atendimento em saúde mental. E, no plano judicial, impera a morosidade, o formalismo^{38,39} e, muitas vezes, o descrédito quanto à prova da doença psíquica como fundamento de incapacidade laborativa.

Para o trabalhador que sofre de burnout, o sistema se mostra ausente e, por vezes, hostil. Ele é responsabilizado por não suportar as pressões, por não se adaptar ao ritmo imposto pelo mercado, por não corresponder às expectativas produtivas. A síndrome, embora reconhecida como doença ocupacional, ainda encontra

36 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 132 de 20 dez. 2023. Brasília, DF: Senado Federal, Secretaria Especial de Informática, 2025.

37 GARGARELLA, Roberto. **Latin american constitutionalism, 1810-2010**: the engine room of the Constitution. Oxford: Oxford University Press, p. 14, 2013.

38 DOMINGO, Pilar; SIEDER, Rachel. **Rule of law in Latin America**: the international promotion of judicial reform. Miami, 2011. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/3177069.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2025.

39 WILSON, Bruce B. **Changing dynamics: the political impact of Costa Rica's Constitutional Court**. In: ANGELL, Alan; SCHJOLDEN, Line; SIEDER, Rachel. **The judicialization of politics in Latin America**. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

resistências nas perícias administrativas do INSS e nos tribunais, que tendem a subestimar o sofrimento mental em comparação a doenças físicas evidentes. É nesse cenário que o burnout assume um papel sintomático: o de denunciar o divórcio entre a Constituição formal e a realidade institucional vivida.

O fracasso das constituições sociais reside^{40,41}, portanto, em sua incapacidade de transformar a estrutura de poder que perpetua desigualdades. A permanência do hiperpresidencialismo, da centralização orçamentária e da exclusão das massas populares dos processos decisórios tornam o discurso dos direitos uma ficção para grande parte da população. E é precisamente esse abismo entre o prometido e o vivido que adoece, frustra e aliena o sujeito trabalhador.

É necessário compreender que o burnout não é apenas uma falha do indivíduo frente às exigências do mundo do trabalho. É, sobretudo, um sintoma de uma engrenagem estatal disfuncional, que naturaliza o sofrimento, negligência a escuta e reduz o sujeito a um número estatístico no sistema previdenciário ou a um diagnóstico genérico nos prontuários médicos. Enfrentar o burnout, portanto, implica repensar os fundamentos institucionais do Estado e abrir, de forma radical, as portas da “sala de máquinas” à participação democrática, à proteção social e ao cuidado com a vida.

Para superar a síndrome de burnout como um fenômeno estrutural, é necessário repensar profundamente a forma como os direitos sociais são entendidos e implementados no contexto do constitucionalismo latino-americano. A crítica estrutural ao modelo atual indica que apenas expandir o catálogo de direitos fundamentais não é suficiente para assegurar sua aplicação prática. Isso se deve ao fato de que a estrutura institucional do Estado permaneceu quase inalterada desde o século XIX, mantendo padrões de decisão centralizados e excludentes^{42,43}. Nesse contexto, a continuidade de uma “sala de máquinas” que não permite a participação democrática impede a efetivação dos direitos sociais e contribui para a perpetuação de formas estruturais de sofrimento no ambiente de trabalho.

Uma primeira diretriz essencial para lidar com essa situação é a descentralização do poder político e financeiro, possibilitando que as instâncias locais de governo e as comunidades diretamente afetadas pelas políticas públicas possam participar de sua criação e implementação. A tendência dos regimes hiperpresidencialistas da América Latina de concentrar excessivamente o poder decisório geralmente resulta em Estados que se afastam das realidades sociais e respondem de forma insatisfatória às demandas dos trabalhadores, especialmente no que diz respeito às políticas de prevenção em saúde e proteção social^{44,45}.

40 SAYEG HELÚ, Jorge. **El constitucionalismo social mexicano: la integración constitucional de México (1808–1988)**. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1987.

41 CAVAROZZI, Marcelo; MEDINA, Juan Manuel Abal. **El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal**. Argentina: HomoSapiens, 2005.

42 GARGARELLA, Roberto. **Latin american constitutionalism, 1810–2010: the engine room of the Constitution**. Oxford: Oxford University Press, p. 14, 2013.

43 NINO, Carlos Santiago. **Hyperpresidentialism and constitutional reform in Argentina**. In: LIJPHART, Arend; WAISMAN, Carlos H. *Institutional design in new democracies: Eastern Europe and Latin America*. New York: Westview Press, 1996.

44 NINO, Carlos Santiago. **Hyperpresidentialism and constitutional reform in Argentina**. In: LIJPHART, Arend; WAISMAN, Carlos H. *Institutional design in new democracies: Eastern Europe and Latin America*. New York: Westview Press, 1996.

45 CAVAROZZI, Marcelo; MEDINA, Juan Manuel Abal. **El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal**.

Em segundo lugar, é fundamental o fortalecimento dos mecanismos de participação popular nas instituições. Vivências de democracia participativa, como conselhos setoriais, audiências públicas e processos deliberativos abertos, não devem ser tratadas como ferramentas periféricas ou apenas consultivas, mas sim ocupar uma posição central na dinâmica constitucional. A efetividade dos direitos sociais depende da participação da sociedade civil organizada nos processos decisórios do governo, caso contrário, os direitos podem se tornar apenas declarações formais desconectadas das necessidades reais da população^{46, 47}.

Uma outra dimensão essencial dessa reestruturação institucional está relacionada à reforma do sistema de justiça, particularmente no que tange à seguridade social e ao direito do trabalho. A lentidão dos processos, o excesso de formalismo e a dificuldade em reconhecer a natureza ocupacional das doenças psíquicas evidenciam limitações estruturais que enfraquecem a proteção do trabalhador. A literatura crítica indica que sistemas judiciais com pouca especialização e desconectados da realidade social geralmente reproduzem desigualdades e enfraquecem a força normativa dos direitos sociais garantidos constitucionalmente^{48, 49}.

Ademais, é essencial criar políticas públicas sólidas de proteção à saúde mental, com foco na prevenção, para lidar com o aumento da incidência de burnout. O combate ao adoecimento psíquico ligado ao trabalho não deve se limitar a estratégias individualistas; é imprescindível agir sobre a mentalidade produtivista, os ritmos de trabalho excessivos e as condições organizacionais que contribuem para o esgotamento. A falta de políticas estruturais nesse campo ressalta, novamente, a discrepância entre o discurso normativo dos direitos sociais e a habilidade institucional de implementá-los^{50, 51}.

Em suma, a efetividade dos direitos sociais requer a criação de um novo acordo constitucional, fundamentado na harmonia entre a estrutura de poder do Estado e a função social da Constituição. Enquanto a estrutura institucional estiver desconectada dos compromissos normativos estabelecidos, os direitos continuarão sendo vistos como promessas retóricas, e o sofrimento dos trabalhadores continuará sendo considerado um efeito colateral inevitável do sistema econômico atual. Assim, a reconstituição da “sala de máquinas” não é vista como uma utopia abstrata, mas como uma necessidade histórica e jurídica para a realização da justiça social e da dignidade humana no contexto do constitucionalismo latino-americano^{52, 53}.

Argentina: HomoSapiens, 2005.

46 SAMPAY, Arturo Enrique. **Constitución y pueblo**. Buenos Aires: Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche, 1973.

47 PISARELLO, Gerardo. **Un largo termidor: historia y crítica del constitucionalismo antidemocrático**. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011.

48 GAURI, Varun; BRINKS, Daniel M. **Courting Social Justice: judicial enforcement of social and economic rights in the developing world**. New York: Cambridge University Press, 2008.

49 WILSON, Bruce B. **Changing dynamics: the political impact of Costa Rica's Constitutional Court**. In: ANGELL, Alan; SCHJOLDEN, Line; SIEDER, Rachel. *The judicialization of politics in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

50 PISARELLO, Gerardo. **Un largo termidor: historia y crítica del constitucionalismo antidemocrático**. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011.

51 GARGARELLA, Roberto. **Latin american constitutionalism, 1810-2010: the engine room of the Constitution**. Oxford: Oxford University Press, p. 14, 2013.

52 GARGARELLA, Roberto. **Latin american constitutionalism, 1810-2010: the engine room of the Constitution**. Oxford: Oxford University Press, p. 14, 2013.

53 SAMPAY, Arturo Enrique. **Constitución y pueblo**. Buenos Aires: Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche, 1973.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise crítica do pensamento de Roberto Gargarella e da realidade brasileira marcada pelo adoecimento massivo de trabalhadores, este artigo demonstrou que a Síndrome de Burnout transcende a esfera da saúde individual para se inscrever como sintoma de um fracasso constitucional coletivo. A promessa de um Estado Democrático de Direito, orientado pela dignidade da pessoa humana e pela centralidade dos direitos sociais, não se concretiza quando o núcleo organizacional do poder permanece impermeável às necessidades da maioria da população.

O diagnóstico de Gargarella sobre a “sala de máquinas” trancada da Constituição revela o cerne da disfunção institucional latino-americana: declarações generosas de direitos coabitam com estruturas de poder autorreferentes, tecnocráticas e excludentes. A realidade dos trabalhadores com burnout escancara essa contradição. Doença reconhecida pela ciência e pelos organismos internacionais, mas ainda desconsiderada por sistemas previdenciários e judiciais que operam sob lógicas cartoriais, economicistas e desumanizadas.

Para além do reconhecimento normativo do burnout, é preciso desmontar os alicerces da cultura institucional que o tolera, ignora ou invisibiliza. Isso significa enfrentar a precarização do trabalho, democratizar a elaboração e o controle das políticas públicas e garantir canais reais de escuta, acolhimento e reparação para os sujeitos adoecidos. Significa, sobretudo, exigir coerência entre as seções de direitos das constituições e as engrenagens que determinam sua aplicação ou sabotagem.

A tarefa que se impõe não é meramente jurídica: é política, ética e civilizatória. Reformar a “sala de máquinas” da Constituição não se limita a alterar dispositivos legais, mas demanda uma mudança de paradigma sobre o que se entende por cidadania, bem-estar e justiça. Os trabalhadores não adoecem por fraqueza moral, mas por serem empurrados a limites que a própria Constituição deveria impedir.

Assim, ao colocar a síndrome de burnout como lente de análise do constitucionalismo latino-americano, este artigo propõe um reposicionamento radical do debate sobre a efetividade dos direitos sociais. A cura não virá apenas dos consultórios, mas da coragem coletiva de abrir, reformar e devolver ao povo o controle da sala de máquinas. Sem isso, os direitos continuarão sendo ruído institucional, e o silêncio do Estado, cúmplice do sofrimento.

REFERÊNCIAS

ALBERDI, Juan Bautista. **Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina**. Buenos Aires: Lingua, 2003.

BARROS, Robert. **Constitutionalism and dictatorship: Pinochet, the Junta, and the 1980 Constitution**. New York: Cambridge University Press, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 132 de 20 dez. 2023. Brasília, DF: Senado Federal, Secretaria Especial de Informática, 2025.

CAVAROZZI, Marcelo; MEDINA, Juan Manuel Abal. **El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal**. Argentina: HomoSapiens, 2005.

DOMINGO, Pilar; SIEDER, Rachel. **Rule of law in Latin America: the international promotion of judicial reform**. Miami, 2011. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/3177069.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2025.

ETCHEMENDY, Sebastián. **Models of economic liberalization: business, workers and compensation in Latin America, Spain, and Portugal**. New York: Cambridge University Press, 2011.

GARGARELLA, Roberto. **Recientes reformas constitucionales en América Latina: una primera aproximación**. Desarrollo Económico, v. 36, n. 144, p. 971-990, jan./mar. 1997. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3467134>. Acesso em: 16 fev. 2025.

_____. **Latin american constitutionalism, 1810-2010: the engine room of the Constitution**. Oxford: Oxford University Press, p. 14, 2013.

GAURI, Varun; BRINKS, Daniel M. **Courting Social Justice: judicial enforcement of social and economic rights in the developing world**. New York: Cambridge University Press, 2008.

HALPERIN-DONGHI, Tulio. **Historia contemporánea de América Latina**. Madrid: Alianza, 1985.

HAN, Byung-Chul. **A sociedade do cansaço**. Petrópolis: Vozes, 2017.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

NINO, Carlos Santiago. **Hyperpresidentialism and constitutional reform in Argentina**. In: LIJPHART, Arend; WAISMAN, Carlos H. Institutional design in new democracies: Eastern Europe and Latin America. New York: Westview Press, 1996.

PISARELLO, Gerardo. **Un largo termidor: historia y crítica del constitucionalismo antidemocrático**. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011.

SAMPAY, Arturo Enrique. **Constitución y pueblo**. Buenos Aires: Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche, 1973.

SAYEG HELÚ, Jorge. **El constitucionalismo social mexicano: la integración constitucional de México (1808–1988)**. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1987.

SVAMPA, Maristella. **Cambio de época: movimientos sociales y poder político**. Argentina: Clacso-Siglo Veintiuno, 2008.

WILSON, Bruce B. **Changing dynamics: the political impact of Costa Rica's Constitutional Court**. In: ANGELL, Alan; SCHJOLDEN, Line; SIEDER, Rachel. The judicialization of politics in Latin America. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Burn-out [QD85]**. In: *International classification of diseases for mortality and morbidity statistics (11th Revision – ICD-11)*. Geneva: World Health Organization; 2019. Disponível em: <https://icd.who.int/browse11/l-m/en#/http://id.who.int/icd/entity/129180281>.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **International classification of diseases for mortality and morbidity statistics (11th Revision – ICD-11)**. Geneva: World Health Organization; 2019. Disponível em: <https://icd.who.int/browse11/l-m/en>.

ZEА, Leopoldo. **The latin american mind**. Norman: University of Oklahoma Press, 1963.

A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO COMO METODOLOGIA DA PESQUISA EM DIREITO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO

ECONOMIC ANALYSIS OF LAW AS A RESEARCH METHODOLOGY IN FINANCIAL AND BUDGETARY LAW

Deiver Neves Ferreira Barbosa¹

RESUMO

O presente trabalho propõe a Análise Econômica do Direito (AED) como uma das metodologias de pesquisa para a investigação de temas afetos ao Direito Financeiro e Orçamentário. Partindo da evolução histórica da AED, da Escola de Chicago à Análise Comportamental, o trabalho detalha seus pilares conceituais e a distinção entre as abordagens positiva e normativa. Demonstra-se a aplicação prática do método na formulação de problemas de pesquisa empíricos, no mapeamento de incentivos do processo orçamentário brasileiro e na construção de modelos preditivos para normas fiscais. Conclui-se que a integração da análise consequentialista da AED à dogmática principiológica oferece um caminho para aumentar a efetividade das políticas públicas, capacitando o pesquisador a avaliar as consequências reais das decisões financeiras do Estado em um contexto de recursos escassos.

Palavras-chave: Análise Econômica do Direito; Metodologia da Pesquisa Jurídica; Direito Financeiro; Custos de Transação; Análise Comportamental do Direito

ABSTRACT

This paper proposes the Economic Analysis of Law (L&E) as a research methodology for the investigation of topics related to Financial and Budgetary Law. Tracing the historical evolution of L&E, from the Chicago School to Behavioral Analysis, the paper details its conceptual pillars and the distinction between positive and normative approaches. The practical application of the method is demonstrated in formulating empirical research problems, in mapping the incentives of the Brazilian budgetary process, and in building predictive models for fiscal rules. It concludes that integrating the consequentialist analysis of L&E with principled dogmatics offers a path to increase the effectiveness of public policies, enabling the researcher to evaluate the real consequences of the state's financial decisions in a context of scarce resources.

Keywords: *Economic Analysis of Law; Legal Research Methodology; Financial Law; Transaction Costs; Behavioral Law and Economics.*

¹ Procurador da Fazenda Nacional. Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Alagoas, com ênfase em Direito Financeiro e Orçamentário. Sócio efetivo do Instituto de Direito Administrativo de Alagoas

1. INTRODUÇÃO

A pesquisa em Direito Financeiro e Orçamentário lida com a investigação dos núcleos das decisões do Estado: a arrecadação, a gestão e o dispêndio de recursos públicos escassos². Tradicionalmente, a investigação jurídica nesse campo se concentra na análise dogmática, buscando a correta interpretação das normas e sua coerência com os princípios constitucionais³. Essa abordagem, embora fundamental para garantir a legalidade e a legitimidade da ação estatal, revela-se insuficiente para capturar a complexa dinâmica de um campo intrinsecamente ligado a escolhas políticas, comportamentos estratégicos e, fundamentalmente, a consequências econômicas e sociais. Leis orçamentárias e normas fiscais não são apenas comandos a serem interpretados; são, sobretudo, poderosas estruturas de incentivos que moldam o comportamento de governantes, parlamentares, burocratas e cidadãos⁴.

Diante dessa limitação, a presente seção propõe a Análise Econômica do Direito (AED) como uma metodologia robusta e complementar para a pesquisa em Direito Financeiro e Orçamentário. Longe de pretender substituir a dogmática jurídica, a AED oferece um instrumental teórico e empírico para investigar o direito sob uma ótica pragmática e consequencialista, trazendo para o centro do debate os efeitos reais das normas⁵. Entendida não como uma ideologia finalística, mas como um método de pesquisa, a AED permite desvendar a lógica por trás das decisões financeiras, avaliar a eficiência de políticas públicas e prever as reações dos agentes a novas regras, oferecendo um rigor analítico que a abordagem puramente formal não alcança.

Para construir essa ponte metodológica, este trabalho está estruturado em duas partes principais. A primeira seção estabelece as bases teóricas da disciplina. Inicia-se traçando a evolução histórica da AED, desde suas origens na Escola de Chicago, com as contribuições seminais de Ronald Coase e Richard Posner, até sua sofisticação com a Análise Comportamental, que introduziu uma visão mais realista do agente econômico. Em seguida, são detalhados os pilares conceituais que sustentam o método: o individualismo metodológico, a racionalidade (inclusive em sua versão "limitada"), os custos de transação, os incentivos e o critério de eficiência (Pareto e Kaldor-Hicks). Por fim, explora-se a distinção metodológica crucial entre a análise positiva, que busca descrever e prever os efeitos das normas, e a análise normativa, que prescreve soluções para atingir determinados fins.

A segunda seção, "A Construção do Método: A AED Aplicada à Pesquisa Jurídica", demonstra a aplicação prática desses fundamentos na estruturação de uma investigação em Direito Financeiro. A seção 3.1 detalha como transformar problemas

2 TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 84-90.

3 PRADO, Daniel Nicory do. Temas de Metodologia da Pesquisa em Direito. Salvador, 2011. Faculdade Baiana de Direito. p. 13-14. No mesmo sentido, ver: GICO JR., Ivo T. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. *Economic Analysis of Law Review*, v.1, n.º 1, jan./jun. 2010. p. 12.

4 PESSOA, Paola Marina; MACHADO, Luís Antônio Licks Missel. ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO FINANCEIRO: UMA ABORDAGEM TEÓRICA SOBRE A DESPESA PÚBLICA OBRIGTÓRIA EM EDUCAÇÃO DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19. *Revista Eletrônica de Ciências Contábeis*, v. 12, n. 2, 2023, p. 178-190. Diversos trabalhos que abordam a AED explicam esse problema, ver: GICO JR., Ivo T. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. *Economic Analysis of Law Review*, v.1, n.º 1, jan./jun. 2010. p. 8; Também: SALAMA, Bruno Meyerhof. O QUE É "DIREITO E ECONOMIA"? *Direito UNIFACS-Debate Virtual-Qualis A2 em Direito*, n. 160, 2013.p. 2.

5 Ibid., 2023, p. 182-184.

dogmáticos em perguntas de pesquisa empíricas e como formular hipóteses testáveis sobre o comportamento dos agentes. A seção 3.2 aplica a teoria para o mapeamento dos incentivos e custos de transação que moldam o processo orçamentário brasileiro, revelando a lógica estratégica por trás das negociações políticas. Por fim, a seção 3.3 explora o uso de modelos de análise, tanto os baseados na racionalidade tradicional quanto os informados pela economia comportamental, para prever os efeitos de normas fiscais e tributárias, ilustrando a capacidade preditiva da metodologia.

O objetivo final é capacitar o pesquisador a realizar uma análise que não apenas verifique a conformidade legal, mas que também compreenda e avalie as consequências reais das decisões que definem os rumos financeiros do Estado.

2. FUNDAMENTOS DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO COMO CAMPO DE ESTUDO

Tradicionalmente, o direito brasileiro, assim como outros países de tradição romano-germânica, sempre esteve ligado a dogmática como critério de metodologia da pesquisa científica, sendo analisado o direito e suas conjecturas a partir dos ditames do sentido da Lei e dos princípios que o ordenam - ênfase na análise das normas jurídicas a partir de sua sistematização, buscando-se a coerência do sistema -, sem uma preocupação metodológica séria com aspectos pragmáticos ou consequencialistas das decisões judiciais e da racionalidade jurídica⁶.

Embora indispensável, essa abordagem revela-se frequentemente insuficiente para compreender e solucionar os problemas complexos das finanças públicas contemporâneas⁷, que envolvem não apenas a legalidade, mas a eficiência na alocação de recursos escassos e a análise das consequências reais das normas sobre o comportamento dos agentes públicos e privados.

Diante dessa limitação, emerge a Análise Econômica do Direito (AED) – *Law and Economics* – como um campo de estudo, que oferece um instrumental teórico para investigar o Direito sob uma ótica consequencialista e pragmática⁸.

Este capítulo se dedica a estabelecer os fundamentos da AED, demonstrando sua evolução, seus pilares conceituais e suas abordagens metodológicas, a fim de solidificar as bases para sua aplicação como uma poderosa ferramenta na pesquisa em Direito Financeiro e Orçamentário.

6 GICO JR., Ivo T. Op. cit., 2010, p. 8-11. Ver também: ÁVILA, Humberto Bérghmann. Ciência do direito tributário e discussão crítica. Revista Direito Tributário Atual, n. 32, p. 159-197, 2014. Ávila critica especialmente a doutrina de Paulo de Barros Carvalho. No mesmo sentido: MEYERHOF SALAMA, Bruno. Op. cit., 2013, p. 13. Quando explica a o pragmatismo de Richard Posner.

7 PESSOA, Paola Marina; MACHADO, Luís Antônio Licks Missel, Op. Cit., 2023, p. 178-182.

8 GICO JR., Ivo T. Op. cit., 2010, p. 17. Também: “*Law and Economics* consiste na aplicação ao Direito de aportes teóricos oriundos das ciências econômicas, viabilizando 1) a compreensão do ordenamento jurídico como estrutura de incentivos ao comportamento humano e 2) o esclarecimento das consequências dos comandos legais e judiciais, assumindo relevância no próprio processo de elaboração destes” (FERNANDEZ, Leandro. Metodologia da Pesquisa e a Análise Econômica Do Direito: fundamentos de uma abordagem consequencialista da investigação jurídica. Direito UNIFACS–Debate Virtual-Qualis A2 em Direito, n. 156, 2013).

2.1. ORIGENS E EVOLUÇÃO: DA ESCOLA DE CHICAGO À ANÁLISE COMPORTAMENTAL

Richard Posner é talvez o jurista mais influente no campo da *Law and Economics*, por ser um dos primeiros a sistematizar os conceitos da análise econômica aplicada ao Direito enquanto comportamento social⁹. Segundo suas concepções, o comportamento humano, em diversas esferas, poderia ser entendido como o de um maximizador racional de utilidades¹⁰, e, no campo jurídico, isso significa que as normas e decisões judiciais podem ser avaliadas (e, em uma visão normativa, devem ser moldadas) com o objetivo de maximizar a “riqueza social” (*wealth maximization*)¹¹.

A prescrição central de Posner é que, em situações de altos custos de transação, o Estado (por meio de seus juízes e agências) deveria “imitar o mercado” (*mimic the market*), alocando direitos à parte que os valoriza mais, ou seja, àquela que estaria disposta a pagar mais por eles¹².

Em “*The problem of social cost*” Ronald Coase explica que, até então, o pensamento econômico tratava problemas como a poluição de uma fábrica (uma externalidade negativa) como uma “falha de mercado” que exigiria intervenção do governo (via tributos ou regulação)¹³. A inovação trazida por Coase explica que na verdade, o problema não é unilateral (“A prejudica B”), mas sim recíproco. A questão real é decidir se “A deve ter a permissão de prejudicar B, ou se B deve ter a permissão de prejudicar A”, em nosso exemplo hipotético: impedir a fábrica de poluir prejudica o dono da fábrica e os consumidores de seus produtos, da mesma forma que a poluição prejudica os vizinhos¹⁴. O verdadeiro desafio, segundo Coase, é evitar o dano mais grave¹⁵.

O Teorema de Coase explica que no mundo, estarão sempre presentes os custos de transação¹⁶: em um mundo hipotético onde os custos de negociar são zero (custos

9 FERNANDEZ, Leandro. Op. Cit, 2013, p. 9. No mesmo sentido: SALAMA, Bruno, Op. cit., 2013, p. 3; PEREZ, N. (2018), Posner’s “Law and Economics” and Politics: Bringing State-Skepticism Back In. J Soc Philos, 49: 589-609. p. 1-3; SALAMA, Bruno Meyerhof. A história do declínio e queda do eficientismo na obra de Richard Posner. Revista do Instituto do Direito Brasileiro, Lisboa, v. 1, n. 1, p. 435-483, 2012.

10 “The concept of man as a rational maximizer of his self-interest implies that people respond to incentives — that if a person’s surroundings change in such a way that he could increase his satisfactions by altering his behavior, he will do so”. (POSNER, Richard A., Economic Analysis of the Law, 1986. 3rd Edition. Little Brown and Co. p. 13)

11 Ibid., p. 14-19. Vários trabalhos analisam o critério da maximização de riquezas nos trabalhos iniciais de Posner, ver: FERNANDEZ, Leandro. Op. Cit, 2013, p. 8; DWORKIN, Ronald. M. 1980. Is Wealth a Value? *The Journal of Legal Studies*, 9(2), 191-226. Disponível em: “<http://www.jstor.org/stable/724129>” <acesso em 28 de julho de 2025>; PEREZ, Nahshon. Op. cit., 2018, p. 4.

12 PEREZ, Nahshon. Op. cit., 2018, p. 10-13.

13 “The same fault is to be found in proposals for solving the problem of harmful effects by the use of taxes or bounties. Pigou lays considerable stress on this solution although he is, as usual, lacking in detail and qualified in his support. Modern economists tend to think exclusively in terms of taxes and in a very precise way. The tax should be equal to the damage done and should therefore vary with the amount of harmful effect. As it is not proposed that the proceeds of the tax should be paid to those suffering the damage, this solution is not the same as that which would force a business to pay compensation to those damaged by its actions, although economists generally do not seem to have noticed this and tend to treat two solutions as being identical”. (COASE, Ronald. H. “The Problem of Social Cost.” *The Journal of Law & Economics*, vol. 56, no. 4, 2013, pp. 837-77. p. 855).

14 “The traditional approach tends to obscure the nature of the choice that must be made. The question is commonly thought of as one in which A inflicts harm on B, and what must be decided is: how should we restrain A? But this is wrong. We are dealing with a problem of a reciprocal nature. Preventing harm to B would inflict harm on A. The real question that must be decided is: should A be allowed to harm B, or should B be allowed to harm A?” (Ibid., p. 839).

15 Ibid., p. 838-840. No mesmo sentido, ver: POSNER, Richard H. 1986, Op. cit., p. 43-48.

16 Sobre os custos de transação, Coase explica que: “To carry out a market transaction it is necessary to discover who it is that one wishes to deal with, to inform people that one wishes to deal and on what terms, to conduct negotiations leading up to a bargain, to draw up the contract, to undertake the inspection needed to make sure that the terms of the contract are being observed, and so on. These operations are often

de transação nulos), a alocação inicial de um direito legal por um juiz ou pelo Estado não importa para o resultado final em termos de eficiência. As partes envolvidas simplesmente negociarão entre si e chegarão à solução que maximiza a produção total de valor¹⁷. Se o médico tem o direito ao silêncio, o confeitiro barulhento pagará ao médico para poder continuar funcionando, contanto que o lucro do confeitiro seja maior que o prejuízo do médico. Se o confeitiro tem o direito de fazer barulho, o médico pagará para que ele pare, contanto que o prejuízo do médico seja maior que o lucro do confeitiro. Em ambos os casos, a atividade mais valiosa (fazer doces ou praticar medicina) prevalecerá¹⁸.

Nesses termos, Coase quer exemplificar que nesse mundo irreal de custos zero, quando transladado para situações que envolvem o mundo real, onde os custos de transação (custos de encontrar as partes, negociar, redigir contratos, fiscalizar o cumprimento, etc.) são positivos e, muitas vezes, proibitivos, é que a lei importa¹⁹.

Se Coase demonstrou *que* a lei é crucial por causa dos custos de transação, Posner buscou responder *como* a lei deveria ser estruturada e interpretada à luz dessa realidade. Sua ideia fundamental é que o Direito, em sua essência, é um sistema de incentivos²⁰, e a melhor forma de analisá-lo é através da microeconomia, a AED consistiria então em aplicar as ferramentas da economia para (a) prever os efeitos das normas jurídicas e (b) avaliar se esses efeitos são socialmente desejáveis²¹.

Para isso, ele parte da premissa de que o ser humano, na vasta maioria das situações relevantes para o Direito, age como um maximizador racional de suas utilidades²². Isso não significa que as pessoas são egoístas, mas que elas buscam atingir seus objetivos (sejam eles quais forem) da forma mais eficiente possível, pesando custos e benefícios²³.

Para Posner, uma sociedade maximiza sua riqueza “quando bens e outros recursos estão nas mãos daqueles que mais possuem o potencial para maximizar seus usos, consequentemente os valorizando mais, e essa valoração é medida pela disposição e capacidade de pagar²⁴. Uma regra jurídica é eficiente se ela leva os

extremely costly, sufficiently costly to prevent many transactions that would be carried out in a world where the pricing system worked without cost” (Ibid., p.852). No mesmo sentido: DWORKIN, Ronald. M. Op. cit., 1980, p. 194; POSNER, Richard H. 1986, Op. cit., p. 123.

17 Cass R. Sunstein, Christine Jolls & Richard H. Thaler, “A Behavioral Approach to Law and Economics,” 50 Stanford Law Review 1471 (1998). p. 1497; POSNER, Richard H. 1986, Op. cit., p. 44.

18 Apesar do tom crítico, exemplo similar também foi usado por Dworkin em sua crítica no trabalho “Is Wealth a Value?” (DWORKIN, Ronald. M. Op. cit., 1980, p. 194)

19 “Transaction costs are never zero. In fact they may be quite high in two-party transactions, as we shall see many times in this book, although generally the costs of a transaction rise with the number of parties to the transaction — perhaps exponentially. The formula for the number of links required to join all members of a set of n members is suggestive in this connection: $n(n-1)/2$. Although transaction costs are never zero, the Coase Theorem should describe reality whenever the transaction cost is less than the value of the transaction to the parties” (POSNER, Richard H. 1986, Op. cit., p. 7); PEREZ, Nahshon. Op. cit., 2018, p. 4.

20 POSNER, Richard H. 1986, Op. cit., p. 2.

21 GICO JR., Ivo T. Op. cit., 2010, p.18.

22 MEYERHOF SALAMA, Bruno, Op. cit., 2013, p. 8.

23 POSNER, Richard H. 1986, Op. cit., p. 378. Ver também: FERNANDEZ, Leandro. Op. Cit, 2013, p. 15; BECKER, Gary S., 1978. “The Economic Approach to Human Behavior,” University of Chicago Press Economics Books, University of Chicago Press, number 9780226041124, April.

24 Lucas Fucci Amato explica muito bem o entendimento de Posner: “Posner sugere assim que as controvérsias sobre valor, preço e utilidade podem ser reduzidas à análise da “disposição a pagar”. Eficiência implica maximização do valor (a satisfação humana medida pela disposição de pagar por produtos) e, pela agregação das preferências humanas por meio do mercado e do dinheiro, aumento da riqueza da sociedade. A riqueza da sociedade aumenta quando os recursos são apropriados, por meio de transações voluntárias, por quem tem a maior disposição em pagar. Se alguém está disposto a pagar (isto é valoriza) mais do que o valor de mercado do bem ou serviço, a transação ocorre e a riqueza social aumenta. (AMATO, Lucas Fucci. Variedades de análise econômica do direito: da nova economia institucional às arquiteturas de incentivos comportamentais. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, [S. l.],

recursos para seus usos mais valiosos²⁵, medidos por esse critério de mercado, real ou hipotético.

A lei deve intervir para alocar o direito àquela parte que o teria comprado (hipoteticamente) em um mercado sem atritos. O Direito, portanto, torna-se um substituto do mercado onde este falha²⁶.

Esta abordagem se desdobra em duas teses: 1. **A Tese Descritiva:** Posner argumenta que as regras do *common law* (em responsabilidade civil, contratos, propriedade) já são, em grande medida, eficientes²⁷. Segundo ele, os juízes, ao longo dos séculos, decidiram os casos como se estivessem, intuitivamente, tentando maximizar a riqueza social²⁸; 2. **A Tese Normativa:** Mais controversa, esta tese afirma que os juízes e legisladores *deveriam* conscientemente decidir os casos com o objetivo de maximizar a riqueza social²⁹, pois este seria um guia mais claro e objetivo do que noções vagas de “justiça” ou “equidade”³⁰.

No ensaio “*Is Wealth a Value?*”, Ronald Dworkin ataca a premissa fundamental de Posner, questionando se a maximização da riqueza pode ser considerada um valor social em si mesma³¹.

Ao desvincular o conceito de riqueza daquele de utilidade ou bem-estar, Dworkin argumenta que um aumento de riqueza social, por si só, não torna uma sociedade melhor em nenhum aspecto moralmente relevante³², o fato de um recurso estar nas mãos de quem pagaria mais por ele é, em certas circunstâncias, tão moralmente arbitrário quanto o critério da ordem alfabética, podendo gerar situações - quando tal critério é adotado e levado ao extremo - absurdas, como por exemplo, a justificação da exploração de mão de obra escravocrata como maior critério de eficiência econômica e por promover a maior riqueza social em termos gerais³³.

Salama demonstra que, ao longo do tempo, o próprio Posner abandonou a defesa da maximização da riqueza como um fundamento ético autônomo para o

v. 116, n. 2, p. 249-272, 2021. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rfdusp/article/view/196161>. Acesso em: 26 jul. 2025).

25 POSNER, Richard H. 1986, Op. cit., p. 10-12. “The efficiency approach aims to maximize the wealth of the relevant agents as a whole, mostly ignoring internal divisions. Note that the qualifier “mostly” must be added to this description as Posner indicated that the efficiency approach has some limits as a prescriptive criterion. Nevertheless, the right balance between efficiency and other social goals has not been made clear by Posner. The “currency” of what ought to be maximized is wealth. When Posner discusses wealth, however, he does not mean the amount of money each person owns, rather he indicates their “willingness to pay” (as part of the subjective theory of value). The concept of “willingness to pay” means that the wealth in a given society increases if a transaction is completed in which each participant increases whatever s/he owns as measured by his/her subjective evaluation” (PEREZ, Nahshon. Op. cit., 2018, p. 3).

26 AMATO, Lucas Fucci, Op. cit. 2021, p. 261.

27 SALAMA, Bruno Meyerhof, Op. cit. 2012, p.443.

28 Ibid., p. 448.

29 Vale a nota de Ivo Gico Jr: “Já no extremo oposto, há aqueles como Richard Posner que chegaram a propor, na década de 70, que, na ausência de qualquer teoria do valor operacionalizável e consensual, haveria justificativas éticas para se adotar a maximização da riqueza social como critério normativo, pois ela funcionaria como uma forma de aproximação da busca pela eficiência. Não obstante, após um longo e intenso debate dentro e fora da tradição juseconomista, Posner reconheceu que essa posição é insustentável e que não há base moral para limitar o objetivo imediato do direito à maximização da riqueza”. (GICO JR, Ivo. Op. cit. 2010, p. 20-21).

30 SALAMA, Bruno Meyerhof, Op. cit. 2012, p.448-449.

31 “But now comes the nerve of the problem. Economic analysis holds, on its normative side, that social wealth maximization is a worthy goal so that judicial decisions should try to maximize social wealth, for example, by assigning rights to those who would purchase them but for transaction costs. But it is unclear why social wealth is a worthy goal. Who would think that a society that has more wealth, as defined, is either better or better off than a society that has less, except someone who made the mistake of personifying society, and therefore thought that a society is better off with more wealth in just the way any individual is? Why should anyone who has not made this mistake think social wealth maximization a worthy goal?” (DWORKIN, Ronald M. Op. cit., 1980, p. 194-196)

32 Ibid., p. 200.

33 Ibid., p. 211.

Direito, subordinando-a a uma filosofia mais ampla e flexível do pragmatismo³⁴. A eficiência, nessa visão tardia, deixa de ser o fim último do Direito para se tornar uma, entre várias, considerações importantes que um juiz pragmático deve sopesar para alcançar uma decisão razoável³⁵.

Outra crítica apresentada à teoria clássica da AED, defendida por Posner, era a de que não necessariamente os sujeitos econômicos se comportam de acordo com a racionalidade aqui construída, sendo muito provável que na verdade, nenhuma pessoa passaria toda sua vida a construir raciocínios e métodos matemáticos que visassem sempre a escolha mais eficiente.

Em *"A Behavioral Approach to Law and Economics"*, Christine Jolls, Cass Sunstein e Richard Thaler propõem um enriquecimento da análise econômica a partir de uma concepção mais precisa do comportamento humano, que se afasta do modelo idealizado do *homo economicus*³⁶.

Segundo os autores, a análise tradicional falha em suas previsões por ignorar três "limites" (*bounds*) sistemáticos e bem documentados sobre o comportamento real das pessoas.

O primeiro, seria a Racionalidade Limitada (*bounded rationality*), referindo-se ao fato de que *"human cognitive abilities are not infinite. We have limited computational skills and seriously flawed memories"*. Para lidar com essas limitações, as pessoas recorrem a "atalhos mentais e regras de ouro" (*mental shortcuts and rules of thumb*), que, embora úteis, como a da "disponibilidade" (julgar a probabilidade de um evento pela facilidade com que exemplos vêm à mente), levam a erros de julgamento previsíveis e sistemáticos³⁷.

O segundo, seria a Força de Vontade Limitada (*bounded willpower*) dos seres humanos, que se refere ao fato de que *"human beings often take actions that they know to be in conflict with their own long-term interests"*. Esse comportamento, que envolve problemas de autocontrole e miopia, é inconsistente com o modelo de um agente que desconta o futuro a uma taxa constante, revelando uma preferência desproporcional pelo presente³⁸.

Por fim, o terceiro limite é o Autointeresse Limitado (*bounded self-interest*), que aponta para um fato importante sobre a função de utilidade da maioria das pessoas: *"They care, or act as if they care, about others, even strangers, in some circumstances"*. Em muitos contextos, as pessoas preocupam-se com a justiça (*fairness*) e estão dispostas

34 SALAMA, Bruno Meyerhof, Op. cit. 2012, p.475.

35 "A missão do juiz pragmático é a de decidir de maneira razoável. Isso quer dizer que o juiz deve sopesar as prováveis consequências das diversas interpretações que o texto permite, mas a elas não deve se fiar cegamente. O juiz deve igualmente defender os valores democráticos, a Constituição, a linguagem jurídica como um meio de comunicação efetiva e a separação de poderes. A eficiência é então uma consideração; uma, dentre diversas outras". (Ibid., p. 477).

36 "Economic analysis of law usually proceeds under the assumptions of neo-classical economics. But empirical evidence gives much reason to doubt these assumptions; people exhibit bounded rationality, bounded self-interest, and bounded willpower". (SUNSTEIN, Cass R. JOLLS, Christine & THALER, Richard H., Op. cit.1998, p. 1471).

37 Ibid., p.1476.

38 Ibid., p.1478.

a sacrificar seu próprio bem-estar material para ajudar aqueles que estão sendo gentis ou para punir aqueles que estão sendo injustos³⁹.

Ou seja, a adoção do *homo economicus*, na verdade, não é tão certa assim como pregavam os estudos iniciais da AED, e, paulatinamente, sua figura foi sendo substituída para a figura de um agente econômico cheio de assimetrias informacionais e limitações cognitivas naturais.

O que queremos demonstrar ao apresentarmos as críticas a AED como formulada inicialmente pela Escola de Chicago, é evitar que suas contribuições sejam banalizadas e reduzidas a simplificação de uma teoria que visou apenas alavancar a eficiência à condição de único valor do Direito. Na verdade, embora essa tentativa inicial tenha se mostrado insustentável, o *instrumental analítico* fornecido pela AED em conjunto com os fundamentos que prescrevem a Economia e suas vertentes (como a comportamental) permanece como uma ferramenta metodológica de valor para a metodologia da pesquisa jurídica⁴⁰. Compreender o Direito Financeiro e Orçamentário como um complexo sistema de incentivos e analisar as consequências das normas sob a ótica dos custos e benefícios é uma abordagem que, despida de pretensões totalizantes, oferece um rigor e uma clareza que a dogmática tradicional, por si só, não pode prover.

É, portanto, como metodologia de pesquisa, e não como teoria finalística do Direito, que enxergamos o maior potencial da AED como critério de argumentação e racionalidade do direito.

2.2. PILARES CONCEITUAIS

Como advertido anteriormente, a AED sustenta suas bases na análise do comportamento econômico dos indivíduos baseado nos estudos que derivam dos critérios de microeconomia. Parte-se da premissa de que os comportamentos da coletividade são embasados no conjunto de comportamentos individuais que cada indivíduo persegue visando a maximização de sua racionalidade econômica⁴¹. Em palavras mais simplórias, todos os indivíduos que compõe a sociedade estão sempre buscando: 1. minimizar os custos dos recursos que adquirem; 2. maximizar a utilidade e satisfação dos recursos que consomem⁴². Para entender por que uma política pública falha ou tem sucesso, a análise deve focar nos incentivos dos indivíduos que a executam e que são por ela afetados⁴³, e não em abstrações como “a vontade do Estado”.

39 Ibid., p.1479. O texto menciona como exemplo o fato de que a maioria das pessoas deixa gorjetas em restaurantes fora da sua cidade que nunca planejam visitar novamente. Isso é um exemplo de como as pessoas agem de acordo com considerações de justiça, mesmo quando é contra o seu autointeresse financeiro e ninguém as observará.

40 Ibid., p.1546.

41 FERNANDEZ, Leandro. Op. cit., 2013, p. 14-18. No mesmo sentido: AMATO, Lucas Fucci, Op. cit. 2021, p. 259-262.

42 BECKER, Gary S., Op. cit., 1978.

43 GICO JR, Ivo. Op. cit. 2010, p. 19.

Nesse sentido, é possível adotar, com os temperamentos que já mencionamos no item 2.1 deste capítulo a respeito do *homo economicus*, que os indivíduos que compõe a sociedade estão sempre buscando a maximização de seus interesses em um contexto de recursos escassos⁴⁴, reagindo a todo momento a uma cadeia de incentivos e preços que reputamos chamar de ordenamento jurídico - o ordenamento jurídico é apenas uma de várias cadeias de preços existentes na sociedade - de maneira explícita ou implícita⁴⁵.

Veja o seguinte exemplo: a Lei Complementar (LC) 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) em seu artigo 11 exige como requisito essencial de uma gestão pública responsável a previsão e arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da federação, prevendo como sanções a proibição do recebimento de transferências voluntárias pelo ente político que descumpra tal medida. É facilmente verificável que a autoridade política terá sua conduta incentivada de maneira explícita a adotar uma gestão pública responsável se o preço (sanção prevista na LC 101/2000) for mais caro e relevante que o custo do descumprimento da norma. O preço, em nosso exemplo hipotético, embora tenha sido monetário - vedação ao recebimento de transferências voluntárias- , às vezes não o é, como por exemplo, a perda do prestígio político da autoridade política em sua área de influência de um pequeno Município ao passar a instituir IPTU dos moradores que até então não havia sido instituído.

Neste sentido, é que temos a figura dos custos de oportunidade como "*the benefit forgone by employing a resource in a way that denies its use to someone else*"⁴⁶, em nosso exemplo, a conduta do Prefeito será racionalizada pelos custos entre: 1. Cumprir a Lei; 2. Arcar com os custos de oportunidade da conduta de não cumprir a Lei; E, se esses custos de oportunidade não forem suficientemente altos haverá um incentivo ao descumprimento daquela Lei.

É nesse sentido que a AED enxerga o mercado como um método de alocação de recursos, sendo o mecanismo primário por meio do qual os bens, direitos, serviços e valores tendem a gravitar em direção aos seus usos mais valiosos e úteis se os custos de transação fossem eliminados⁴⁷.

Com efeito, em um ambiente em que os sujeitos são livres para negociar e aproximar interesses, o mercado é uma "designação económica para um arranjo institucional que determina a utilização de um determinado recurso através da livre

44 Se houvesse recursos suficientes e ilimitados, não haveria conflitos, e até o próprio direito seria despiendo. Nesse sentido: Ibid., p. 22.

45 COOTER, Robert. ULEN, Thomas. 2021. *Law & Economics* (6th ed.). Pearson Education, p.3-5.

46 POSNER, Richard H. 1986, Op. cit., p. 6.

47 "The third basic economic principle is that resources tend to gravitate toward their most valuable uses if voluntary exchange — a market — is permitted. Why did the manufacturer of lawn mowers in an earlier example pay more for labor and materials than competing users of these resources? The answer is that he thought he could use them to obtain a higher price for his finished good than could competing demanders; they were worth more to him. Why does farmer A offer to buy farmer B's farm at a price higher than B's minimum price for the property? It is because the property is worth more to A than to B, meaning that A can use it to produce a more valuable output as measured by the prices consumers are willing to pay. By a process of voluntary exchange, resources are shifted to those uses in which the value to consumers, as measured by their willingness to pay, is highest. When resources are being used where their value is highest, we may say that they are being employed efficiently" (Ibid., p.9).

negociação entre os que o detêm⁴⁸, oferta x demanda, e é daí que surge a questão do preço.

O preço é, assim, o incentivo ao comportamento do agente num contexto de mercado, servindo, conforme anteriormente explicado como um balizador das condutas - incentivando ou desincentivando-as conforme a lei da oferta e da demanda e o equilíbrio eficiente que o mercado tende a naturalmente estabelecer (sem conjecturar falhas de mercado ou distorções nessa análise inicial)⁴⁹. E é bom esclarecer que, quando se fala de preço, o leitor pode estranhar e/ou achar antiético tratar por meio da precificação valores que à primeira vista parecem ser "invaloráveis": como atribuir preço à vida, à saúde, ao tempo? Mas a análise econômica neste aspecto é perfeita, afinal de contas, se a vida fosse um bem com valor infinito, seria ilógico imaginar que as pessoas saíssem de casa todos os dias, tivessem relacionamentos ou fizessem qualquer coisa que pudesse pôr a vida em risco⁵⁰, afinal, sair de casa é se submeter a qualquer momento, a sofrer diversos infortúnios que aproximam a pessoa da morte, mas, os indivíduos racionais estão dispostos a tolerar os riscos em troca de satisfação material e psíquica, alguns mais, outros menos⁵¹.

2.2.1. A QUESTÃO DA EFICIÊNCIA

Se os indivíduos reagem a preços e ponderam custos e benefícios, a AED precisa de um critério para avaliar o resultado agregado dessas escolhas. A eficiência surge, então, como critério balizador e regulador das ações dos indivíduos públicos e privados.

Despida de suas conotações normativas mais controversas, que foram alvo da crítica de Dworkin, a eficiência funciona como um poderoso instrumento analítico para o pesquisador do Direito Financeiro, pois permite em alguns aspectos, avaliar se determinadas ações, normas ou políticas estão maximizando o bem-estar social a partir dos recursos escassos disponíveis ou, ao contrário, se estaria gerando desperdícios⁵².

Nesse sentido, a primeira premissa que deveremos adotar é a de que todo e qualquer desperdício é ineficiente e injusto, e, por óbvio, deve ser evitado, sendo ilegítimo. Ivo Gico Jr explica que: "Não sabemos o que é justo, mas sabemos que a ineficiência é sempre injusta, por isso, não consigo vislumbrar qualquer conflito entre eficiência e justiça, muito pelo contrário, uma é condição de existência da outra"⁵³.

E como identificar a eficiência ou não de determinada medida em detrimento de outra?

48 RODRIGUES, Vasco. *Análise Económica do Direito: Uma Introdução*. Coimbra: Almedina, 2007, p. 20 Apud FERNANDEZ, Leandro. Op. cit., 2013, p. 20.

49 FERNANDEZ, Leandro. Op. cit., 2013, p. 19. No mesmo sentido: SALAMA, Bruno Meyerhof, Op. cit. 2013, p. 8.

50 CONLEY, Bryan C. "The Value of Human Life in the Demand for Safety." *The American Economic Review*, vol. 66, no. 1, 1976, pp. 45-55. JSTOR, disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1804944>> . Acesso em: 28 de julho de 2025.

51 POSNER, Richard H. 1986, Op. cit., p. 182.

52 GICO JR, Ivo. Op. cit. 2010, p. 28.

53 Ibid., p. 28.

A análise efficientista parte de algumas formulações econômicas que são extremamente úteis na metodologia da pesquisa em Direito Financeiro e Orçamentário: a) O ótimo de Pareto; b) A eficiência de Kaldor-Hicks.

Uma alocação de recursos é Pareto-eficiente se for impossível realocá-los de modo a melhorar a situação de pelo menos uma pessoa sem piorar a situação de nenhuma outra⁵⁴. Este critério está intrinsecamente ligado à ideia de trocas voluntárias: uma negociação que acontece livremente entre duas partes, em princípio, representa uma "melhora de Pareto", pois presume-se que ambos os envolvidos se beneficiaram (ou, no mínimo, não se prejudicaram). No Direito Financeiro, contudo, a aplicação deste critério é extremamente limitada. A maioria das decisões orçamentárias é, por definição, uma "escolha trágica", gerando sempre algum perdedor (algum direito sempre é adiado para depois)⁵⁵.

Diante da limitação do critério de Pareto, a noção de eficiência mais utilizada na análise de políticas públicas é a de Kaldor-Hicks, pelo qual uma alteração na alocação de recursos é considerada eficiente sob este critério se os ganhos dos beneficiários forem grandes o suficiente para, *hipoteticamente*, compensar integralmente as perdas dos prejudicados e ainda assim existir um saldo positivo⁵⁶.

A aprovação de uma grande reforma tributária no Brasil, por exemplo como a mais recente introduzida pela Emenda Constitucional nº 132, é tipicamente justificada sob a lógica de Kaldor-Hicks. A unificação de tributos sobre o consumo, como a proposta do IVA-dual, inevitavelmente cria setores perdedores (que antes pagavam menos) e setores ganhadores. O argumento central para a reforma não é que ninguém perde, mas sim que o ganho agregado para a economia brasileira – em termos de simplificação, redução da litigiosidade, transparência e crescimento do PIB – será tão grande que superaria em muito as perdas setoriais⁵⁷. A compensação aos perdedores, embora possa ocorrer parcialmente através de regimes de transição ou fundos de desenvolvimento, não precisa ser completa para que a medida seja considerada eficiente.

Perceba que toda a lógica orçamentária perpassa em alguma medida pela lógica de Kaldor-Hicks: o orçamento é, por definição, um plano de escolhas trágicas, onde inexoravelmente o ator político que efetiva a escolha, sabe que os recursos não são suficientes para atender a todas as demandas, alguém inevitavelmente sairá perdendo, cada real alocado em uma política pública é um real que deixa de ser investido em outra⁵⁸. Porém, o critério de escolha é eficiente e legítimo a partir do

54 POSNER, Richard H. 1986, Op. cit., p. 12. Também: DWORKIN, Ronald M. Op. cit., 1980, p. 193.

55 LEITE, Harrison Ferreira. *Autoridade da lei orçamentária*. 2010. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/194371>. Acesso em: 28 julho de 2025. p. 100-145.

56 SALAMA, Bruno Meyerhof, Op. cit. 2012, p.466; POSNER, Richard H. 1986, Op. cit., p. 13.

57 Em grande parte, a exposição de motivos da proposta de Emenda Constitucional traz essas explicações de como os ganhos superam as perdas. Ver: BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a reforma tributária. disponível em: <https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/Ato_2023_2026/2024/PLP/exm/Exm-038-24-ME.doc>. Acesso em: 28 de julho de 2025.

58 SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento Republicano e Liberdade Igual*: ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos

momento em que o custo de oportunidade de determinada escolha pública é inferior aos benefícios que aquela alocação de recursos trouxe.

É crucial, contudo, entender que a eficiência, especialmente a de Kaldor-Hicks, é um critério de análise de consequências, e não um sinônimo de justiça, é dizer, uma situação pode ser eficiente do ponto de vista econômico, mas profundamente injusta do ponto de vista distributivo⁵⁹.

A AED, como ferramenta metodológica, não prescreve que a eficiência deva ser o único objetivo do Direito Financeiro, mas oferece um modo de análise dos custos de oportunidades da escolha pública, se a sociedade, por meio de seus representantes, opta por uma política distributiva que é ineficiente, a AED permite mensurar o quanto de bem-estar agregado está sendo sacrificado em nome daquele objetivo distributivo⁶⁰.

2.3. ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E ABORDAGENS POSITIVA E NORMATIVA

A Análise Econômica do Direito (AED) utiliza a distinção entre a abordagem positiva e a normativa para analisar o fenômeno jurídico, um conceito que é considerado válido e útil tanto epistemologicamente quanto pragmaticamente⁶¹.

Com efeito, imagine-se que determinada autoridade política criou nova dotação orçamentária por meio da abertura de créditos extraordinários. Se a medida foi eficiente, se gerou desperdícios ou se possui consequências favoráveis à economia são questões respondidas e analisadas com base em uma premissa factual. Ou seja: é possível provar por meio dos instrumentos disponíveis se houve desperdícios ou não, com o instrumental disponível pela AED, conforme explica Ivo Gico Jr., "A idéia aqui é que há uma diferença entre o mundo dos fatos que pode ser investigada e averiguada por métodos científicos, cujos resultados são passíveis de falsificação – o que chamamos de análise positiva⁶²".

Na análise econômica positiva do direito, estamos ocupados em descrever e prever as consequências fáticas das normas jurídicas. Ela não emite juízos de valor sobre se uma lei é "boa" ou "ruim", mas busca responder a perguntas como: "Quais os efeitos desta regra sobre o comportamento dos agentes?" ou "Qual será o impacto desta política pública na alocação de recursos?", isso inclui entender como as regras jurídicas estabelecem custos e benefícios e como os agentes, ao pautar seus comportamentos por incentivos, reagem a mudanças nessas regras⁶³.

A disciplina procura modelar o comportamento humano para que o profissional

Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 233-248.

59 TORRES, Heleno Taveira. Op. cit., 2014. p. 199. Também: TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*: v. 1: Constituição financeira, sistema tributário e estado fiscal. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 126-127.

60 GICO JR, Ivo. Op. cit. 2010, p. 29-31.

61 Ibid., p. 19-21.

62 Ibid., p. 19.

63 MEYERHOF SALAMA, Bruno, Op. cit., 2013. p. 4-5.

do Direito possa entender os prováveis efeitos das diferentes posturas legais adotadas em determinadas circunstâncias.

O que importa mencionar, dado o objetivo de nosso trabalho, é que na pesquisa acadêmica envolvendo o Direito Financeiro e Orçamentário, a AED em seu espectro de análise positivo, não é capaz de oferecer sugestões da política pública a ser adotada, ou sobre como as decisões públicas devem ser tomadas⁶⁴. Seu grande objetivo é auxiliar o pesquisador na identificação de alternativas e consequências na tomada de decisão pelo juiz, pelo administrador, pelo político, etc. Quero dizer, em uma situação hipotética na qual um Juiz anula a dotação orçamentária da saúde de um Município inteiro visando o fornecimento de medicação milionária a um grupo pequeno de pessoas em processos individuais, a AED Positiva poderá ser útil para informar que essa medida é, talvez, ineficiente em termos de alocação de recursos, fornecer alternativas e identificar as prováveis consequências advindas dessa escolha, como por exemplo a identificação de um cenário de crise econômica advinda da escolha do nosso hipotético Juiz.

Todavia, na análise econômica normativa do direito, a ocupação do jurista é estudar se, e como, noções de justiça se comunicam com os conceitos de eficiência econômica⁶⁵.

Ela parte de um objetivo socialmente desejado – seja ele a eficiência, a redução da pobreza, a universalização da saúde – e utiliza o instrumental econômico para prescrever qual arranjo de regras é o mais adequado para atingir aquele fim⁶⁶. É nesta seara que se insere a tese normativa de Posner – posteriormente abandonada pelo próprio autor –, que prescreve a maximização da riqueza como o objetivo a ser perseguido⁶⁷.

É por meio da AED normativa que escolhemos entre as alternativas possíveis a mais eficiente, isto é, o melhor arranjo institucional dado um valor (vetor normativo) previamente definido. Podemos analisar se por exemplo, a concessão de determinado benefício fiscal, partindo do pressuposto de que o objetivo político é “maximizar a inovação tecnológica no país, é o meio mais eficiente (com o melhor custo-benefício) para atingir esse objetivo, ou seria mais eficaz investir diretamente em universidades e centros de pesquisa? Qual desenho específico de benefício fiscal (crédito presumido, isenção, alíquota zero) gera o maior estímulo à inovação com o menor custo fiscal?⁶⁸

A perspectiva pragmática de Posner, por exemplo, reconhece que a eficiência é uma consideração importante, mas uma entre diversas outras, e que questões como repulsa ao trabalho escravo ou tortura devem ser fundamentadas em bases que vão além da eficiência⁶⁹.

64 GICO JR, Ivo. Op. cit. 2010, p. 20.

65 FERNANDEZ, Leandro. Op. cit., 2013, p. 10.

66 MEYERHOF SALAMA, Bruno. Op. cit., 2013, p. 11.

67 AMATO, Lucas Fucci. Op. cit. 2021, p. 262.

68 PESSOA, Paola Marina; MACHADO, Luís Antônio Licks Missel. Op. cit. 2023, p. 189.

69 SALAMA, Bruno Meyerhof. Op. cit. 2012, p. 477.

Note-se que a análise normativa é sempre condicional: ela depende de um objetivo definido *exogenamente* pelo pesquisador, a depender de sua análise, não sendo possível adotar como certo ou errado determinado valor por ser uma questão subjetiva: se é a maximização da riqueza, se é o respeito aos direitos fundamentais, etc. A AED não define os fins, mas pode ser crucial para avaliar e prescrever os melhores meios.

Uma análise normativa robusta é, portanto, dependente de uma análise positiva precisa. É impossível prescrever a melhor política pública sem antes compreender as prováveis consequências de cada alternativa⁷⁰, sendo a grande contribuição metodológica da AED, justamente, oferecer um arcabouço rigoroso para realizar essa análise de consequências, qualificando o debate sobre os meios para atingir os fins que a sociedade, através de seu processo político, elege como prioritários.

3. A CONSTRUÇÃO DO MÉTODO: A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO APLICADA A METODOLOGIA DA PESQUISA JURÍDICA

Lee Epstein e Gary King, explicam que uma pesquisa pode ser denominada de "empírica", quando o investigador se utiliza de dados do mundo real, coletando-os, resumindo-os, observando-os, experimentando-os, para ao fim realizar interferências descritivas que visem a produção de um novo dado ou conhecimento até então não conhecido⁷¹. "A palavra "empírico" denota evidência sobre o mundo baseada em observação ou experiência. Essa evidência pode ser numérica (quantitativa) ou não-numérica (qualitativa)"⁷².

Com esse conhecimento em voga, já queremos deixar claro de forma explícita que toda pesquisa que adota a metodologia da análise econômica do Direito como modelo de análise e racionalidade do direito, é inegavelmente empírica.

Adota a premissa de que na pesquisa empírica todo pesquisador deve: 1. Adotar objetivos específicos visando a compreensão do tema e a produção de um conhecimento; 2. Estar vinculado a diretrizes gerais que garantam a validade de suas inferências, na AED, essas diretrizes já são fornecidas pelo próprio método econômico⁷³.

Passaremos a analisar algumas construções que devem ser observadas pelo pesquisador quando se utiliza da AED em temas que envolvem o Direito Financeiro e Orçamentário; nesse sentido, este capítulo detalha como a abordagem econômica do direito se traduz em um método de pesquisa estruturado, aplicável, em grande medida, aos complexos problemas do Direito Financeiro e Orçamentário.

70 Sobre a importância do consequencialismo na análise de políticas públicas, ver: MACCORMICK, Neil. *Legal Reasoning and Legal Theory*. Oxford: Clarendon Press, 1994; CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. *Controle de Constitucionalidade de Normas Orçamentárias: o uso de argumentos consequencialistas nas decisões do Supremo Tribunal Federal*. 2014. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

71 EPSTEIN, Lee; KING, Gary. Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência. Tradução Fábio Morosini (coord.). São Paulo: Direito GV, 2013. p. 8.

72 Ibid., p. 10.

73 Ibid., p. 23.

3.1. DA PERGUNTA DE PESQUISA À HIPÓTESE ECONÔMICA: FORMULANDO PROBLEMAS INVESTIGÁVEIS NO CAMPO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Toda pesquisa científica parte da resolução de um problema para o qual o conhecimento disponível até o momento é insatisfatório⁷⁴. Para fazê-lo o pesquisador parte de uma premissa/pergunta/questionamento que pretende responder ao futuro a partir de investigações e testes das hipóteses que ele construiu como provisoriamente verdadeiras, chegando a conclusão de que tal hipótese é ou não certa ou errada, adequada ou inadequada etc. Sendo assim, é usual que a pergunta de pesquisa se traduza no problema de pesquisa a ser resolvido pelo pesquisador⁷⁵.

No Direito Financeiro e Orçamentário, tradicionalmente, formulam-se problemas em termos de validade ou interpretação das normas jurídicas que visam atestar ou não a validade de determinadas condutas a partir da sua coerência com o sistema de normas, como: "O artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que exige a instituição e arrecadação de todos os tributos de competência do ente, é uma norma de eficácia plena?;" Essas perguntas e análises mais ligadas à dogmática, embora sejam relevantes em outros aspectos que envolvem o ordenamento jurídico, possuem pressupostos diferentes quando comparadas com a utilização da AED enquanto método de pesquisa⁷⁶.

Como dito exaustivamente no item 2 de nosso trabalho, a finalidade da análise econômica do direito é justamente uma análise comportamental e consequencialista das normas jurídicas e dos agentes que participam do "mercado"; a lógica é outra, sendo muito mais pertinente a formulação da pergunta de pesquisa como: "A sanção de suspensão de transferências voluntárias, prevista na LRF, cria um incentivo eficaz para que prefeitos de pequenos municípios, altamente dependentes desses repasses, instituíam tributos impopulares como o IPTU?".

O que quero esclarecer é que as perguntas a serem formuladas utilizando-se da AED, devem ser construídas a partir de suas construções teóricas: a análise pragmática e as consequências econômicas do ordenamento jurídico e como esse mesmo ordenamento jurídico afeta o comportamento das pessoas e a eficiência econômica⁷⁷.

É a partir da formulação da(s) pergunta(as) de pesquisa que parte-se para a hipótese. A hipótese, é basicamente, uma resposta provisória testável e aferível construída a partir das perguntas formuladas inicialmente na pesquisa e que foram objeto de investigação científica, "Se, para Popper, sem hipóteses testáveis não há pesquisa científica, também se pode afirmar com segurança que, sem problemas atuais do conhecimento, não há hipóteses testáveis"⁷⁸.

74 PRADO, Daniel Nicory do. Op. cit. 2011, p. 82.

75 EPSTEIN, Lee; KING, Gary. Op. cit. 2013. p. 70.

76 PRADO, Daniel Nicory do. Op. cit. 2011, p. 27-30.

77 FUX, Luiz. Prefácio da obra: Direito e Economia no Brasil: Estudos sobre a Análise Econômica do Direito. TIMM, Luciano Benetti (coord.). 3. ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2019, p. 1-3.

78 PRADO, Daniel Nicory do. Op. cit. 2011, p. 58-59.

Na AED, a construção da hipótese será uma conjectura sobre como agentes racionais reagirão a um determinado conjunto de incentivos, seguindo a lógica de nosso exemplo anterior, a hipótese poderia ser assim delimitada: "A sanção de suspensão de transferências voluntárias é um incentivo mais forte para o cumprimento do art. 11 da LRF em municípios de baixa arrecadação própria do que o custo político (perda de prestígio e votos) da instituição de tributos impopulares. Em municípios com maior autonomia fiscal, o custo político supera o benefício da transferência, levando ao descumprimento da norma".

Essas formulações, como dissemos anteriormente, partem de uma investigação empírica sobre a ponderação de custos e benefícios por parte dos gestores públicos, permitindo um teste a partir de dados reais sobre arrecadação, transferências e comportamento político dos indivíduos.

Vale o adendo de que não estamos tentando limitar o uso da AED apenas as perguntas de pesquisas ou hipóteses aqui formuladas e delimitadas, apenas estamos esclarecendo e exemplificando que o uso coerente do aparato científico que esse método propõe tem especificidades próprias e únicas, partindo de formulações metodológicas próprias.

3.2. O MAPEAMENTO DE INCENTIVOS E CUSTOS DE TRANSAÇÃO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

O processo orçamentário não é um exercício técnico neutro, mas o resultado de uma complexa negociação entre múltiplos agentes com interesses próprios⁷⁹, sendo que a metodologia da AED propõe, como passo inicial de análise, o mapeamento dos incentivos desses agentes e dos custos de transação que permeiam suas interações.

A análise parte do individualismo metodológico, focando nas escolhas dos atores que compõem a coletividade para explicar o resultado agregado⁸⁰.

No processo orçamentário, os principais agentes e seus incentivos (suas "funções de utilidade")⁸¹ podem ser modelados da seguinte forma (sem pretensões de esgotar o entendimento do assunto, obviamente): 1. Poder Executivo: Busca maximizar sua capacidade de implementar políticas públicas, cumprir promessas de campanha e manter o apoio de sua coalizão política; 2. Poder Legislativo: Parlamentares buscam maximizar as chances de reeleição, o que frequentemente se traduz na alocação de recursos para suas bases eleitorais e no fortalecimento de sua influência política; 3. Burocracia (Ministérios e Agências): Agem para maximizar seus próprios orçamentos

79 FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. *Orçamento impositivo no Brasil: da ficção à realidade*. São Paulo: Blucher, 2024. p. 322.

80 GICO JR, Ivo. Op. cit. 2010, p. 25.

81 "Outra forma de expressar a mesma idéia é dizer que cada indivíduo atribui uma utilidade a cada escolha possível e é capaz de ordenar essas escolhas de acordo com as utilidades que lhe provêm. Toda vez que tiver de escolher entre duas opções, o indivíduo escolherá aquela que mais lhe traz utilidade, isto é, os agentes são racionais maximizadores de utilidade. Note-se que utilidade aqui é um termo técnico que significa qualquer satisfação que o indivíduo extraia de uma dada escolha, não se restringindo a questões materiais, muito menos monetárias. Um indivíduo pode extrair utilidade tanto do consumo de uma pizza, quanto de ver um quadro de Portinari, de realizar trabalho voluntário ou de tocar em uma banda amadora. Lembre-se, de *gustibus non est disputandum*". (ibid., p.26-27).

e autonomia, garantindo a continuidade e expansão de seus programas; 4. Tribunais: Atuam para garantir o cumprimento de regras fiscais e pisos constitucionais (saúde e educação), além de protegerem a sua própria autonomia orçamentária e maior influência em temas políticos-decisórios; 5. Agentes econômicos e de mercado: buscam sempre a maior fatia possível do orçamento para suas bases por meio do lobby, seja por meio de benefícios fiscais, ou de investimentos diretos em áreas específicas⁸².

A interação entre esses agentes é marcada por elevados custos de transação, que são os custos de negociar, monitorar e fazer cumprir os acordos políticos que sustentam a aprovação e execução do orçamento⁸³. A assimetria de informações (o Executivo naturalmente detém mais dados técnicos que o Legislativo), os custos de barganha (a negociação de emendas em troca de apoio político) e a dificuldade de garantir o cumprimento de acordos informais são exemplos de atritos que moldam o resultado orçamentário, as recentes polêmicas envolvendo a questão do orçamento secreto, além das recentes Emendas Constitucionais que instituíram as emendas parlamentares impositivas são exemplos claros de regras jurídicas que surgem para influenciar os custos de transação da negociação política⁸⁴.

3.3. MODELOS DE ANÁLISE: PREVENDO OS EFEITOS COMPORTAMENTAIS DE NORMAS FISCAIS E TRIBUTÁRIAS

Após o mapeamento dos incentivos e dos custos de transação, o passo seguinte na metodologia da AED é a construção de modelos de análise para prever as consequências das normas sobre o comportamento dos agentes. Um modelo é uma simplificação da realidade que isola as variáveis mais relevantes para gerar hipóteses testáveis sobre como os indivíduos reagirão a mudanças em sua estrutura de incentivos.

O ponto de partida é o modelo do *homo economicus*, o agente que age de forma racional para maximizar sua utilidade, ponderando custos e benefícios de suas ações. Embora criticado, esse modelo é uma ferramenta poderosa para uma primeira aproximação dos efeitos de uma norma.

No campo tributário, por exemplo, a decisão de sonegar pode ser modelada como uma escolha racional onde o contribuinte compara o benefício (imposto não pago) com o custo esperado (valor da multa multiplicado pela probabilidade de ser fiscalizado e punido); ou seja, pode-se prever que um aumento na fiscalização ou na penalidade tenderá a diminuir a sonegação. Sequer precisa de exemplos práticos o

82 Sempre gosto de recordar das ideias de Gordon Tullock sobre a questão de enxergar a política sem romantizar suas características: "Não é razoável que as pessoas se comportam maximizando o próprio bem-estar no supermercado, buscando produtos de maior qualidade e menor preço, e se comportam como anjos altruístas na condição de eleitores ou integrantes do governo. Assim como consumidores maximizam sua satisfação, sujeitos à restrição de renda, produtores maximizam seus próprios interesses sujeitos às restrições institucionais existentes. (...) políticos têm incentivo de levar o maior volume possível de recursos para suas bases políticas, mantendo as chances de sobrevivência política e de ganhos financeiros. Os eleitores, por sua vez, têm em mente ganhos imediatos para seu bairro, sua cidade ou para sua categoria profissional, sem maiores preocupações com o todo. Assim, em vez de um sistema em que todos se comportam como anjos, visando ao interesse geral em primeiro lugar, o que se tem é algo que parece mais próximo da realidade, pessoas egoístas, que priorizam os próprios interesses". (tradução feita pelo autor). (TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. *Government Failure: A Primer in Public Choice*. Washington, D.C.: Cato Institute, 2002. p. 3-7, 14-15, 37-38, 87, 137-146).

83 AMATO, Lucas Fucci, Op. cit. 2021, p. 252.

84 Para mais informações, ver: FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão*. São Paulo: Blucher, 2023.

fato de que, o aumento da alíquota de um tributo sobre o consumo tende a provocar um aumento nos preços que são repassados aos consumidores, e, por consequência, uma diminuição do consumo naquela área devido ao aumento do preço⁸⁵.

Contudo, a AED contemporânea, em diálogo com a psicologia, reconhece que este modelo é incompleto, e, conforme alertamos no item 2.1, o homem racional apresenta desvios sistemáticos da racionalidade plena, considerando seus vieses cognitivos e aceções assimétricas da realidade, o que permite ao pesquisador identificar outros possíveis caminhos e respostas.

Tomemos como exemplo o citado caso da sonegação. Se bem observado, a percepção de justiça e reciprocidade faz com que a sonegação diminua: contribuintes tendem a sonegar menos quando acreditam que o sistema tributário é justo e que os recursos são bem aplicados em serviços públicos e benesses sociais visíveis (*bounded self-interest*)⁸⁶. Da mesma forma, a complexidade da legislação tributária brasileira pode levar inúmeros contribuintes a erros não intencionais, o que advém da conclusão de que a simplificação do sistema pode aumentar a conformidade tanto quanto o aumento da punição em casos de sonegação fiscal⁸⁷.

Com efeito, a utilização desses modelos, que combinam a racionalidade instrumental com os desvios comportamentais, permite ao pesquisador gerar previsões mais ricas e precisas sobre os efeitos das normas financeiras e tributárias. Essa capacidade pragmática transforma a pesquisa jurídica em uma ferramenta proativa, capaz de informar o legislador e o gestor público sobre as prováveis consequências de suas escolhas.

4. CONCLUSÃO

Este trabalho partiu da constatação de que a gestão de recursos públicos escassos, as escolhas alocativas e os conflitos distributivos são fenômenos que demandam uma compreensão para além da exegese tradicional, exigindo uma análise rigorosa de seus efeitos práticos na realidade financeira e orçamentária brasileira. Nesse contexto, a Análise Econômica do Direito (AED) foi apresentada não como uma teoria finalística ou uma ideologia, mas como uma poderosa ferramenta metodológica para a pesquisa jurídica.

Demonstrou-se que a AED, em sua evolução da Escola de Chicago à Análise Comportamental, fornece um arcabouço conceitual robusto, cujos pilares — individualismo metodológico, racionalidade (limitada), custos de transação e eficiência — permitem desvendar o ordenamento jurídico como uma complexa estrutura de incentivos. Ao distinguir as abordagens positiva e normativa, a metodologia oferece ao pesquisador a capacidade de, primeiramente, descrever e prever as consequências de uma norma (análise positiva) e, subsequentemente,

85 POSNER, Richard H. 1986, Op. cit., p. 3, 249-250.

86 SUNSTEIN, Cass R. JOLLS, Christine & THALER, Richard H., Op. cit. 1998, p. 1480.

87 AMATO, Lucas Fucci, Op. cit. 2021, p. 267.

prescrever arranjos institucionais mais adequados para atingir fins socialmente definidos (análise normativa). A aplicação desse método, como ilustrado, permite transformar problemas jurídicos em hipóteses empíricas testáveis, mapear a lógica estratégica do processo orçamentário e construir modelos para antecipar os efeitos comportamentais de regras fiscais e tributárias.

A adoção da AED como metodologia não implica um abandono da dogmática jurídica ou dos princípios que estruturam o Estado Democrático de Direito. Pelo contrário, a proposta deste trabalho é de uma síntese integradora: a análise consequencialista da AED deve ser acoplada à dogmática principiológica para potencializar a efetividade das normas financeiras e orçamentárias.

Nessa visão, os princípios constitucionais — como a dignidade da pessoa humana, a redução das desigualdades e a justiça social — definem os *fins* do Direito Financeiro. A AED, por sua vez, oferece o instrumental para analisar criticamente os *meios* escolhidos para alcançar esses fins. Uma política de renúncia fiscal, por exemplo, pode ser justificada por nobres objetivos distributivos; contudo, apenas uma análise de custo-benefício, que pondere seus custos de oportunidade e seus reais efeitos sobre o comportamento dos agentes, pode revelar se ela é um caminho eficaz ou um desperdício de recursos públicos que poderiam ser mais bem empregados em outras áreas. A eficiência, portanto, não surge como um valor que se opõe à justiça, mas como uma condição para a sua realização em um mundo de escassez. A integração das duas abordagens permite que a pesquisa jurídica transcenda a dicotomia entre validade e eficácia, buscando soluções que sejam, ao mesmo tempo, juridicamente fundamentadas e pragmaticamente viáveis.

A incorporação da metodologia da AED abre uma vasta e promissora agenda de pesquisa para o Direito Financeiro e Orçamentário no Brasil. A superação da análise puramente teórica em favor de investigações empíricas e informadas pela economia comportamental é um passo fundamental para a produção de um conhecimento mais relevante e capaz de subsidiar o debate público e a tomada de decisão.

Enveredar por essa agenda de pesquisa mais pragmática e consequencialista significa equipar a ciência jurídica brasileira com as ferramentas necessárias para dialogar de forma mais qualificada com a realidade, contribuindo para a construção de um Direito Financeiro que não apenas declare seus objetivos, mas que também se preocupe, de forma rigorosa e transparente, com as consequências de suas escolhas.

REFERÊNCIAS

AMATO, Lucas Fucci. Variedades de análise econômica do direito: da nova economia institucional às arquiteturas de incentivos comportamentais. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, [S. l.], v. 116, n. 2, p. 249-272, 2021.

ÁVILA, Humberto Bérghmann. Ciência do direito tributário e discussão crítica. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 32, p. 159-197, 2014.

BECKER, Gary S. **The Economic Approach to Human Behavior**. Chicago: University of Chicago Press, 1978.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023.** Altera o Sistema Tributário Nacional, promulga a reforma tributária, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 28 jul. 2025.

CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Controle de Constitucionalidade de Normas Orçamentárias: o uso de argumentos consequentialistas nas decisões do Supremo Tribunal Federal.** 2014. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

COASE, Ronald. H. *The Problem of Social Cost.* **The Journal of Law & Economics**, v. 56, n. 4, p. 837-77, 2013.

CONLEY, Bryan C. *The Value of Human Life in the Demand for Safety.* **The American Economic Review**, v. 66, n. 1, p. 45-55, 1976.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law & Economics.** 6. ed. Boston: Pearson Education, 2021.

DWORKIN, Ronald. M. *Is Wealth a Value?* **The Journal of Legal Studies**, v. 9, n. 2, p. 191-226, 1980.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência.** Tradução Fábio Morosini (coord.). São Paulo: Direito GV, 2013.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão.** São Paulo: Blucher, 2023.

FERNANDEZ, Leandro. Metodologia da Pesquisa e a Análise Econômica Do Direito: fundamentos de uma abordagem consequentialista da investigação jurídica. **Direito UNIFACS-Debate Virtual-Qualis A2 em Direito**, n. 156, 2013.

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. **Orçamento impositivo no Brasil: da ficção à realidade.** São Paulo: Blucher, 2024.

FUX, Luiz. Prefácio. In: TIMM, Luciano Benetti (coord.). **Direito e Economia no Brasil: Estudos sobre a Análise Econômica do Direito.** 3. ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2019. p. 1-3.

GICO JR., Ivo T. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. **Economic Analysis of Law Review**, v. 1, n. 1, p. 7-33, jan./jun. 2010.

LEITE, Harrison Ferreira. **Autoridade da lei orçamentária.** 2010. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

MACCORMICK, Neil. **Legal Reasoning and Legal Theory.** Oxford: Clarendon Press, 1994.

PEREZ, Nahshon. *Posner's "Law and Economics" and Politics: Bringing State-Skepticism Back In.* **Journal of Social Philosophy**, v. 49, p. 589-609, 2018.

PESSOA, Paola Marina; MACHADO, Luís Antônio Licks Missel. ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO FINANCEIRO: UMA ABORDAGEM TEÓRICA SOBRE A DESPESA PÚBLICA OBRIGATÓRIA EM EDUCAÇÃO DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19. **Revista Eletrônica de Ciências Contábeis**, v. 12, n. 2, p. 178-190, 2023.

POSNER, Richard A. **Economic Analysis of the Law.** 3. ed. Boston: Little Brown and Co., 1986.

PRADO, Daniel Nicory do. **Temas de Metodologia da Pesquisa em Direito.** Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2011.

RODRIGUES, Vasco. **Análise Económica do Direito: Uma Introdução.** Coimbra: Almedina, 2007.

SALAMA, Bruno Meyerhof. A história do declínio e queda do eficientismo na obra de Richard Posner. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, Lisboa, v. 1, n. 1, p. 435-483, 2012.

_____. O QUE É "DIREITO E ECONOMIA"? **Direito UNIFACS-Debate Virtual-Qualis A2 em Direito**, n. 160, 2013.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual: ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil.** Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SUNSTEIN, Cass R.; JOLLS, Christine; THALER, Richard H. A Behavioral Approach to Law and Economics. **Stanford Law Review**, v. 50, p. 1471-1550, 1998.

**Artigos
Científicos**

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: v. 1: Constituição financeira, sistema tributário e estado fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. **Government Failure: A Primer in Public Choice**. Washington, D.C.: Cato Institute, 2002.

DA LEGALIDADE À EFETIVIDADE: A CONSENSUALIDADE E O IEG-M COMO INSTRUMENTOS DE APRIMORAMENTO DO CONTROLE PÚBLICO EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

FROM LEGALITY TO EFFECTIVENESS: CONSENSUALITY AND THE IEG-M AS INSTRUMENTS FOR THE IMPROVEMENT OF PUBLIC OVERSIGHT EXERCISED BY AUDIT COURTS

Johnny Edson Souza Vieira de Jesus¹

RESUMO

O controle público brasileiro evoluiu de um modelo burocrático e sancionatório, centrado na verificação da legalidade e da economicidade, para uma abordagem orientada à efetividade e à cooperação institucional. No contexto da administração pública gerencial, voltada a resultados e à eficiência, os Tribunais de Contas assumem papel essencial na concretização de sua função social e na promoção do princípio fundamental da boa administração. Este estudo analisa de que modo o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) e as práticas de consensualidade se configuram como instrumentos complementares e indispensáveis ao aprimoramento do controle público. A pesquisa, de natureza descritiva e documental, baseia-se em legislação, doutrina e decisões de Tribunais de Contas. Verifica-se que o IEG-M e os mecanismos consensuais vêm sendo difundidos como instrumentos de orientação aos gestores e de indução de boas práticas, permitindo que o controle externo exerça função pedagógica e colaborativa, além da lógica punitiva. Conclui-se que, à luz das contribuições teóricas de Gustavo Binenbojm e Bruno Dantas, segundo as quais o controle externo contemporâneo demanda um equilíbrio sutil entre a fiscalização rigorosa e a preservação da autonomia administrativa, a articulação entre o IEG-M e mecanismos de consensualidade apresenta potencial para contribuir com práticas de controle público orientadas a resultados, à boa governança e à efetividade das políticas públicas.

Palavras-chave: Boa administração pública; Consensualidade; Controle público; Efetividade; IEG-M.

ABSTRACT

Brazilian public control has evolved from a bureaucratic and sanction-oriented model, centered on the verification of legality and cost-effectiveness, to an approach oriented toward effectiveness and institutional cooperation. In the context of managerial public administration, focused on results and efficiency, the Courts of Accounts assume an essential role in the fulfillment of their social function and in the promotion of the fundamental principle of good administration. This study analyzes how the Municipal Management Effectiveness Index (IEG-M) and practices of consensuality are configured as complementary and indispensable instruments for the improvement of public control.

¹ Mestrando em Soluções Alternativas de Controvérsias Empresariais pela Escola Paulista de Direito. Especialista em Direito Processual Civil (Mackenzie) e em Direito Público (PUC Minas). Graduando em Filosofia pela Universidade Estácio de Sá. Procurador Jurídico efetivo do Município de Votorantim-SP e ex-Procurador Legislativo da Câmara Municipal da Estância Hidromineral de Lindóia-SP.

The research, of a descriptive and documentary nature, is based on legislation, legal doctrine, and decisions of Courts of Accounts. It is verified that the IEG-M and consensual mechanisms have been disseminated as instruments for guiding public managers and inducing good practices, allowing external control to exercise a pedagogical and collaborative function, beyond a punitive logic. It is concluded that, in light of the theoretical contributions of Gustavo Binenbojm and Bruno Dantas, according to which contemporary external control demands a subtle balance between rigorous oversight and the preservation of administrative autonomy, the articulation between the IEG-M and mechanisms of consensuality presents potential to contribute to public control practices oriented toward results, good governance, and the effectiveness of public policies.

Keywords: Good public administration; Consensuality; Public control; Effectiveness; IEG-M.

1. INTRODUÇÃO

Na análise desenvolvida por Rafael Antônio Baldo², o controle público no Brasil é descrito como um campo em transformação institucional, relacionado à transição para o Estado Democrático de Direito e às mudanças nos modelos de gestão pública, especialmente no que se refere às exigências de transparência, responsabilidade fiscal e avaliação de resultados das políticas públicas.

Historicamente marcado pelo formalismo e pelo patrimonialismo, o controle estatal vem sendo progressivamente reposicionado para além da mera verificação da legalidade, incorporando instrumentos que promovem a efetividade das políticas públicas e fortalecem o direito fundamental à boa administração. Nesse contexto, os Tribunais de Contas assumem papel estratégico, não apenas fiscalizando, mas também orientando e induzindo boas práticas de governança.

Entretanto, persiste um problema central: como conciliar a exigência de legalidade com a necessidade de alcançar resultados efetivos na gestão pública? A adoção de instrumentos como o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) e de práticas de consensualidade, incorporados à rotina fiscalizatória, tem sido analisada como uma das possibilidades de articulação entre o rigor jurídico do controle e abordagens voltadas à avaliação da gestão administrativa e da efetividade das políticas públicas.

A relevância deste estudo é dupla. Do ponto de vista teórico, ele contribui para a compreensão do controle público como instrumento de governança construtiva, capaz de promover a transparência e a eficiência. Do ponto de vista prático, oferece subsídios para gestores e órgãos de controle sobre a aplicação efetiva do IEG-M e dos mecanismos consensuais, em conformidade com a legislação, a doutrina e as recentes orientações do Tribunal de Contas da União (Instrução Normativa nº

2 BALDO, Rafael Antonio. Fiscalização e controle do Estado. In: CONTI, José Mauricio; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do (coord.). Controle da Administração Pública no Brasil. São Paulo: [p.42-48], 2022. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/08/controle-da-administracao-publica.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2026.

91/2022) e da ATRICON (Nota Recomendatória nº 02/2022), além das discussões em curso na ADPF nº 1183 do Supremo Tribunal Federal.

As implicações da pesquisa abrangem a redefinição do papel do controle externo: de uma função meramente sancionatória para uma atuação colaborativa, preventiva e pedagógica, que fortalece a legitimidade institucional e a efetividade das políticas públicas. Assim, o objetivo deste artigo é analisar de que modo a integração entre o IEG-M e os instrumentos de consensualidade representa uma convergência paradigmática no aprimoramento do controle público, consolidando um modelo orientado a resultados e à concretização do direito fundamental à boa administração.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa descritiva, baseada em análise bibliográfica, documental e normativa, com exame da legislação, da doutrina e de decisões dos Tribunais de Contas. Estrutura-se em quatro seções: a primeira aborda a evolução histórica e constitucional do controle público; a segunda discute a administração pública gerencial e a redefinição da função social das Cortes de Contas; a terceira analisa o IEG-M como instrumento de efetividade da gestão e expressão do direito fundamental à boa administração; e a quarta examina a consensualidade como mecanismo de controle colaborativo e orientado a resultados. Sustenta-se, ao final, que o IEG-M e os instrumentos de consensualidade constituem dimensões complementares de um mesmo paradigma construtivo, capaz de promover governança eficiente, fortalecer a legitimidade institucional e assegurar a efetividade das políticas públicas.

2. DA LEGALIDADE À EFETIVIDADE: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E CONSTITUCIONAL DO CONTROLE EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A consolidação do controle público brasileiro resulta de um longo processo de amadurecimento institucional, marcado pela transição de um modelo patrimonialista e personalista para um sistema republicano e impessoal, voltado à supremacia do interesse público. Compreender essa evolução histórica é essencial para situar o papel dos Tribunais de Contas na estrutura do Estado e perceber como a legalidade, antes concebida como limite formal da atuação administrativa, passou a relacionar-se à efetividade e à boa governança.

Neste capítulo, examina-se o percurso constitucional e político que originou as Cortes de Contas, desde a criação do Tribunal de Contas da República, em 1890, até a Constituição de 1988, demonstrando como o controle público se tornou instrumento de realização do princípio republicano e de afirmação do direito fundamental à boa administração.

2.1. DA LÓGICA DO PODER PESSOAL AO PRINCÍPIO REPUBLICANO: O CONTROLE COMO AFIRMAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO

O regime monárquico brasileiro, que subsistiu por sessenta e sete anos, foi fortemente influenciado pela tradição política portuguesa e pela cultura administrativa herdada do período colonial. Estruturado sobre a lógica patrimonialista e personalista do poder, o modelo imperial consagrado pela Constituição de 1824 conferia ao imperador o Poder Moderador, inspirado no *pouvoir neutre* de Benjamin Constant, idealizado como instrumento de equilíbrio entre os poderes³.

A Constituição de 1824 “era conservadora e tornava o Brasil um país centralizado; negava autonomia às províncias, mantinha o sistema escravocrata e permitia o fortalecimento da grande propriedade”,⁴ além de instituir, por meio do Poder Moderador, uma relação de sujeição e dependência das demais classes em relação ao imperador, “que lhe permitia dissolver a Câmara sempre que essa dissolução lhe parecesse necessária.”⁵

No ambiente imperial, a distinção entre o público e o privado era tênue: “não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público.”⁶ Esse caráter patrimonialista, aliado ao exercício do Poder Moderador, inviabilizava o desenvolvimento de mecanismos efetivos de controle da legalidade e da economicidade dos atos administrativos. Tal fragilidade é evidenciada pelo testemunho de Marques de Barbacena, que relatava “que nas províncias tinham chegado à imoralidade.”⁷

A Proclamação da República (1889) rompeu com o regime monárquico e impulsionou a criação de um órgão de controle das finanças públicas, destinado a distinguir o patrimônio estatal do domínio privado e a afirmar a primazia do interesse público sobre o poder pessoal. Em 7 de novembro de 1890, por iniciativa de Rui Barbosa, inspirado em práticas europeias de fiscalização financeira,⁸ como observa Maranhão (1992) ao analisar a gênese do controle republicano, instituiu-se o Tribunal de Contas da República, pelo Decreto nº 966-A, para “examinar, rever e julgar” os atos de receita e despesa.⁹

O Decreto nº 1.166, de 17 dez. 1892, organizou a Corte e previu a atuação do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal atribuindo-lhe papel essencial na

3 CONSTANT, Benjamin. Cours de politique constitutionnelle. Esquisse de Constitution, Chapitre I. Paris: Librairie de Guillaumin, pg. 177-178, 1872.

4 ANDRADE, Manuel Correia de. Da monarquia à república. Estudos Históricos: Revista da Fundação Joaquim Nabuco, Recife, v. 17, n. 2, p. 161-170, jul./dez. 1989. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/download/433/319/662>. Acesso em: 13 out. 2025.

5 Idem.

6 HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, pg. 175 2014.

7 CARREIRA, Liberato de Castro. História financeira e orçamentária do Império do Brasil: desde a sua fundação. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, pg. 153, 1889.

8 MARANHÃO, Jarbas. Origem dos Tribunais de Contas: evolução do Tribunal de Contas no Brasil. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 29, n. 113, p. 327-330, jan./mar. 1992. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175976/000464801.pdf>. Acesso em: 10 out. 2025.

9 BRASIL. Decreto n.º 966-A, de 7 de novembro de 1890. Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 8 nov. 1890. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d00966-a.html. Acesso em: 10 out. 2025.

fiscalização e na defesa do erário¹⁰. A experiência nacional inspirou a criação de Tribunais de Contas estaduais, a exemplo da Bahia (1915)¹¹ e de São Paulo (1923),¹² consolidando um modelo federativo de controle externo.

Com a gradativa criação dos tribunais de contas estaduais e o fortalecimento do Tribunal de Contas da República, observa-se que os governantes do período pós-monárquico demonstravam preocupação com o controle da máquina pública, procurando evidenciar que a finalidade da República era a promoção do interesse público, em contraposição a qualquer resquício de patrimonialismo.

2.2. O TRIBUNAL DE CONTAS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS: EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL E AFIRMAÇÃO DO CONTROLE REPUBLICANO

A Constituição de 1891, em seu artigo 89, instituiu o Tribunal de Contas, atribuindo-lhe a função de “liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade.”¹³ Conforme observa Bugarin¹⁴ o Tribunal de Contas surgiu como um órgão intermediário entre os Poderes, idealizado por Rui Barbosa como uma magistratura autônoma, situada entre a Administração e o Legislativo, com a função de exercer o controle externo de forma independente.

Na segunda Constituição da República, na mesma perspectiva do autor, também não integrou a Corte de Contas a qualquer um dos Poderes constituídos, “a Constituição de 1934 inspirou-se nas experiências europeias, especialmente na italiana, e fortaleceu a Corte de Contas como órgão de colaboração com o Estado, desvinculado da estrutura tradicional dos Poderes”. Na Constituição denominada de Polaca, de 1937,¹⁵ manteve a mesma estrutura institucional do Tribunal de Contas, restringindo a atuação das Cortes de Contas às fases posteriores da execução orçamentária.

Registra-se, inclusive, que o parecer desfavorável proferido pelo Tribunal de Contas sobre as contas presidenciais de 1937 pode ter contribuído para a subsequente reação autoritária, culminando na outorga de uma nova Carta Constitucional de caráter marcadamente centralizador¹⁶.

10 BRASIL. Decreto n.º 1.166, de 17 de dezembro de 1892. Aprova o regulamento para a execução do Decreto n.º 966-A, de 7 de novembro de 1890, que criou o Tribunal de Contas. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 18 dez. 1892. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d1166.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

11 BAHIA. Uma breve história do controle na visão de um tribunal centenário. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2021. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/files/com_cdspublicacaoainstitucional/publicacoes/arquivo/2.-Uma-breve-historia-do-controle-na-visao-de-um-Tribunal-centenario20210354.pdf. Acesso em: 13 out. 2025.

12 SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: 100 anos de fiscalização e cidadania. São Paulo: Edusp, 2021. Disponível em: <https://www.livrosabertos.edusp.usp.br/edusp/catalog/view/47/43/195-1>. Acesso em: 13 out. 2025.

13 BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 13 out. 2025.

14 BUGARIN, Bento José. O controle externo no Brasil: evolução, características e perspectivas. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 31, n. 86, pg. 338 out./dez, 2000. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/954/1018>. Acesso em: 13 out. 2025.

15 PORTO, Walter Costa (org.). Constituições brasileiras: 1937. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. (Constituições Brasileiras, v. IV).

16 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). O Tribunal de Contas da União e os 30 anos da Constituição Federal de 1988. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, pg. 319-320, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/15/45/>

Na quarta Constituição da República, conforme destaca Aguiar, “consolidou-se a posição do Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Poder Legislativo, reafirmando seu papel técnico e autônomo na fiscalização contábil, financeira e orçamentária.”¹⁷ A autora¹⁸ acrescenta que o texto constitucional de 1967 introduziu, pela primeira vez, a expressão “controle externo” e lhe conferiu tratamento sistemático, ao mesmo tempo em que estabeleceu prazos para o cumprimento das determinações da Corte, reforçando o caráter corretivo e fiscalizador de suas decisões.

Na sequência evolutiva, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, ampliou o alcance do controle externo. Conforme observa Decomain¹⁹, essa Emenda tornou obrigatória a criação de um Tribunal de Contas em cada Estado, permitindo, ainda, que os entes federados instituíssem Tribunais ou Conselhos de Contas para a fiscalização das contas municipais. O autor destaca que a norma também autorizava a criação desses órgãos pelos próprios Municípios, desde que possuíssem população superior a dois milhões de habitantes e receita tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros novos.

Na esteira dessa evolução normativa, a Constituição de 1988, denominada por Ulysses Guimarães como “Constituição Cidadã”,²⁰ ampliou, nos artigos 70 a 75, o escopo da fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas. Além do controle contábil e da legalidade, passou-se a incluir a avaliação de resultados e a efetividade das políticas públicas. O artigo 71, inciso IV, autoriza expressamente a apreciação dos programas de governo, enquanto o artigo 74 impõe aos sistemas de controle interno a verificação do cumprimento de metas e da execução orçamentária.

Dessa forma, a fim de garantir a autonomia do Tribunal, o texto constitucional conferiu garantias institucionais aos seus membros e consolidou o Ministério Público junto às Cortes de Contas (art. 130). Nesse percurso, o controle externo evoluiu de um modelo estritamente formal e punitivo para uma lógica orientada por resultados, sem afastar o princípio da legalidade, mas integrando-o à busca pela efetividade.

Conforme destacam Terrão e Andrade,²¹ o controle exercido pelos Tribunais de Contas não se limita à análise isolada da efetividade de políticas públicas específicas, mas configura um controle político-jurídico global, no qual a apreciação técnica e jurídica dessas políticas serve de referência para o julgamento político a ser realizado pelos parlamentos, permitindo, inclusive, a formulação de recomendações ao Poder Executivo e ao Legislativo quanto à concretização dos direitos fundamentais.

Assim, a trajetória constitucional dos Tribunais de Contas pode ser analisada como um processo no qual a centralidade do controle da legalidade formal

[C1/34/20A1F6107AD96FE6F18818A8/TCU_30_anos_CE.pdf](https://www.conpedi.org.br/revista/134/20A1F6107AD96FE6F18818A8/TCU_30_anos_CE.pdf). Acesso em: 10 out. 2025.

17 AGUIAR, Simone Coêlho. Origem e evolução dos Tribunais de Contas. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – CONPEDI, 22., 2013, São Paulo. História do Direito. Florianópolis: FUNJAB, 2013. p. 314–337. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uninove/livro.php?gt=25>. Acesso em: 17 out. 2025.

18 Idem.

19 DECOMAIN, Pedro Roberto. Tribunais de Contas no Brasil. São Paulo: Dialética, pg. 25, 2006.

20 MEMORIAL DA DEMOCRACIA. Entra em vigor a Constituição Cidadã: Carta de 1988 é promulgada, coroando a transição do país para a democracia. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <https://memorialdademocracia.com.br/card/entra-em-vigor-a-constituicao-cidada>. Acesso em: 13 out. 2025.

21 TERRÃO, Cláudio Couto; ANDRADE, Durval Ângelo (coord.). O controle da efetividade das políticas públicas. In: _____. Controle externo no século XXI: homenagem a Sebastião Helvécio. Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, . pg. 151, 2021.

passa a coexistir com a consideração de aspectos relacionados à efetividade, à economicidade e à governança, conforme as balizas previstas na Constituição Federal de 1988.

3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL E A REDEFINIÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A transição do Estado burocrático para o Estado gerencial representou uma inflexão na lógica administrativa brasileira e redefiniu o papel das instituições de controle. As reformas administrativas do século XX, guiadas pelo ideal de eficiência e pela busca de resultados concretos, transformaram a compreensão da governança pública e exigiram das Cortes de Contas uma atuação mais proativa e pedagógica.

Neste capítulo, analisa-se como a administração pública gerencial influenciou a redefinição da função social dos Tribunais de Contas, que passaram a exercer não apenas a fiscalização sancionatória, mas também uma função orientadora e educativa, voltada à efetividade das políticas públicas, à transparência e à consolidação do direito fundamental à boa administração.

3.1. DA ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL: AS REFORMAS DO ESTADO E A BUSCA PELA EFICIÊNCIA

Nas lições de Bresser-Pereira²² “A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, nas quais o patrimônio público e o privado eram confundidos.”

Com o fim do regime monárquico e a instituição da República, o Brasil adotou o modelo burocrático de administração pública, buscando substituir práticas patrimonialistas e personalistas então predominantes.²³ Com o passar das décadas, contudo, esse modelo revelou-se excessivamente formalista e ineficiente, o que motivou sucessivas reformas administrativas e financeiras voltadas à modernização do Estado. Entre elas destacam-se a Lei nº 4.320/1964,²⁴ que instituiu normas gerais de Direito Financeiro,²⁵ e o Decreto-Lei nº 200/1967, que disciplinou a organização da administração federal e fixou diretrizes para a reforma administrativa, ambos voltados à racionalização dos gastos e ao aumento da eficiência pública.

22 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, pg. 3, 1996. Disponível em: https://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95_AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf. Acesso em: 17 out. 2025.

23 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7–39, jan./mar. 1996.

24 BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 17 out. 2025.

25 BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 17 out. 2025.

Esse cenário de transformações constitucionais e institucionais evidenciou a necessidade de reformas estruturais voltadas à concretização dos direitos sociais e ao fortalecimento da responsabilidade dos gestores públicos, de modo a assegurar maior efetividade às políticas públicas e eficiência na utilização dos recursos estatais.

Nessa perspectiva, a Reforma Administrativa implementada no governo Fernando Henrique Cardoso, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998,²⁶ representou um marco na transição da administração burocrática para a administração pública gerencial. Segundo Menezes Direito,²⁷ a emenda significou uma inflexão no paradigma estatal, orientando-se para um Estado “mais social e menos econômico”.

A Proposta de Reforma Administrativa de 1995 buscava instituir uma gestão pública voltada à eficiência, preocupada não apenas com a contenção de gastos, mas também com a alocação racional dos recursos. Como expôs o então presidente Fernando Henrique Cardoso, a meta era promover um ajustamento fiscal com responsabilidade social, diante da grave crise financeira enfrentada por Estados e Municípios, cujas folhas de pagamento consumiam grande parte das receitas.²⁸ O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado reforçava esse propósito ao propor a transição para um modelo mais flexível, orientado a resultados e voltado ao atendimento do cidadão.²⁹

Nesse contexto de inovação legislativa, foi promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual representou um marco na consolidação do modelo gerencial inaugurado pela Reforma Administrativa de 1998. O diploma normativo trouxe relevante contribuição à modernização da governança pública ao estabelecer padrões objetivos de responsabilidade na gestão fiscal, fundamentados nos princípios da transparência, do planejamento e da eficiência administrativa.

Conforme observa Silva,³⁰ a filosofia de responsabilidade fiscal consagrada pela Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser sintetizada na conjugação dos verbos planejar, controlar e prevenir, de modo que a consolidação desse regime exige disciplina, planejamento e controle tanto na realização da despesa quanto na arrecadação da receita.

Em abril de 2018, foi sancionada a Lei nº 13.655, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) para fortalecer a segurança jurídica, a previsibilidade administrativa e a qualidade regulatória do controle público,

26 BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Altera o caput e §§ do art. 37 da Constituição Federal de 1988 e institui a reforma da administração pública. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 05 jun. 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 26 out. 2025.

27 DIREITO, Carlos Alberto Menezes. Reforma administrativa: a Emenda nº 19/98. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 213, p. 133-139, jul./set. 1998. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47203/45404>. Acesso em: 13 out. 2025.

28 BRASIL. Proposta de Reforma Administrativa (Mensagem nº 683, de 28 de novembro de 1995). Brasília: Presidência da República, pg. 7, 1995. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/proposta-de-reforma-administrativa-1995.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

29 BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República; Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), pg. 12, 1995. Disponível em: <https://bresserpereira.org.br/documents/mare/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

30 SILVA, Rubens Luiz Murga da. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a limitação da despesa na Administração Pública Federal. Revista CEJ, Brasília, n. 26, p. 69-78, jul./set. 2004. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/revista-cej/edicoes-anteriores/edicao-26/lei-de-responsabilidade-fiscal-e-a-limitacao-da-despesa-na-administracao-publica-federal>. Acesso em: 13 out. 2025.

promovendo uma cultura de decisões responsáveis, proporcionais e orientadas a resultados. Nesse contexto, Pereira³¹ ressalta que a nova LINDB “tem o mérito de traduzir em norma cogente preocupações caras ao bom gestor público: a eficiência, o realismo na alocação de recursos públicos, intrinsecamente finitos, e a segurança na gestão da atividade administrativa.”

De acordo com Coelho,³² a administração pública gerencial caracteriza-se pela adoção de formas modernas de gestão que redefinem os critérios de controle dos serviços públicos e as relações entre o Estado e seus servidores. A autora destaca que essa concepção valoriza a eficiência, a qualidade e a concretização do regime democrático, estimulando a participação mais intensa dos cidadãos na gestão estatal. Além disso, evidencia que o modelo gerencial transcende a dimensão técnico-administrativa, incorporando valores de eficiência, transparência e participação cidadã como fundamentos de uma nova governança pública democrática, orientada a resultados e à legitimidade social das políticas públicas.

Assim, as reformas administrativas implementadas a partir da década de 1990 consagram a evolução de um Estado eminentemente executor para um Estado mais gerencial, em que a legitimidade da ação pública se mede pela sua capacidade de gerar resultados efetivos e mensuráveis.

3.2. A FUNÇÃO SOCIAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO ESTADO GERENCIAL

A Constituição de 1988 distinguiu-se por consagrar uma ampla gama de direitos sociais, refletindo o propósito de reconstruir o Estado Democrático de Direito e reafirmar valores negligenciados durante o período autoritário. Conforme Soares,³³ a Carta de 1988 teve como principal objetivo restabelecer a democracia e resgatar os valores perdidos entre 1964 e 1987, incorporando aos princípios do Estado liberal os valores do Estado social, especialmente na conformação da ordem econômica. A autora³⁴ observa ainda que o texto constitucional promoveu um equilíbrio entre as tradições liberal e social, delineando um modelo de Estado comprometido com a efetividade dos direitos fundamentais e com a realização da justiça social como objetivos centrais da ordem constitucional brasileira.

Nessa perspectiva, Chadid³⁵ ressalta que esses tribunais exercem função essencial no apoio ao cumprimento das demandas sociais e na execução dos

31 PEREIRA, Anna Carolina Migueis. Consequencialismo, segurança jurídica e as alterações na LINDB (Lei nº 13.655/2018): otimismo e cautela. Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – PGE-RJ, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, pg. 3, set./dez. 2018. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge-rj.gov.br/index.php/pge/article/view/54/118>. Acesso em: 13 out. 2025.

32 COELHO, Daniela Mello. Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 37, n. 147, pg. 249-259, jul./set. 2000. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/622/r147-20.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

33 SOARES, Livia Ferreira Maioli. Os Estados liberal e social e as Constituições brasileiras no tocante à ordem econômica. Confluências, Niterói: PPGSD-UFF, v. 13, n. 2, p. 110-130, nov. 2012. ISSN 1678-7145. Disponível em: <https://www.dpd.ufv.br/wp-content/uploads/2020/08/DIR-207-Os-Estados-liberal-e-social....pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

34 Idem.

35 CHADID, Maria das Graças Maciel. Tribunais de Contas: a defesa dos direitos fundamentais na concretização das políticas públicas. In: SOUZA, Simone (org.). Controle e accountability no Estado Contemporâneo. Belo Horizonte: Fórum, pg. 203-221, 2018.

programas governamentais, ao proteger o indivíduo, o patrimônio público e os valores sociais por meio de mecanismos voltados à transparência, à prevenção do desperdício e ao combate à corrupção, contribuindo para a correção de rumos e para a efetividade das políticas públicas voltadas ao interesse coletivo.

Com o novo papel constitucional atribuído aos Tribunais de Contas, consolidado pela inclusão do princípio da eficiência no rol dos princípios fundamentais da Administração Pública, pela Emenda Constitucional nº 19/1998, essas instituições passaram a exercer função proativa na concretização dos valores constitucionais, especialmente por meio do cumprimento efetivo de suas competências. Nesse contexto, sua atuação deixa de se restringir ao exame formal da legalidade para assumir dimensão substancial e transformadora, capaz de impactar positivamente a gestão administrativa e promover a efetividade das políticas públicas.

Como observa Chadid³⁶ “os Tribunais de Contas não são a função social, mas sim possuem e cumprem uma função social, na medida em que não são um fim em si mesmos.” A reflexão do autor reforça que essas Cortes constituem instrumentos de realização da função social do Estado, promovendo justiça, moralidade administrativa e efetividade dos direitos fundamentais.

Nessa conjuntura, tanto o Tribunal de Contas quanto o Ministério Público de Contas reformularam seus papéis institucionais, desenvolvendo instrumentos de avaliação de desempenho e efetividade da gestão pública.

Conforme destaca Fagundes,³⁷ o controle de políticas públicas exercido pelos Tribunais de Contas vem sendo aperfeiçoado com o uso de indicadores de gestão, que funcionam como instrumentos técnicos de mensuração da efetividade e da eficiência administrativa, permitindo avaliar objetivamente o desempenho das ações governamentais e o cumprimento das metas públicas. Entre esses instrumentos, destaca-se o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), que mede a efetividade das políticas públicas municipais em dimensões como educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção dos cidadãos e governança em tecnologia da informação.³⁸

Esse processo reflete a consolidação de uma cultura republicana de governança, na qual o controle externo deixa de atuar como mera instância de correção para se afirmar como instrumento de aprimoramento democrático, reforçando a função social das Cortes de Contas na promoção da efetividade e concretização dos direitos sociais.

36 Idem.

37 FAGUNDES, Pedro Ribeiro. O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M). In: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCESP). Caderno 13 – O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M). São Paulo: TCESP, 2023. p. 27–45. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Cadernos%2013.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

38 Idem.

4. O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO E O CONTROLE ORIENTADO A RESULTADOS: ÍNDICE DE EFETIVIDADE DE GESTÃO MUNICIPAL (IEG-M) COMO INSTRUMENTO DE EFETIVIDADE DA GESTÃO PÚBLICA

O avanço do controle público orientado a resultados insere-se em um contexto mais amplo de consolidação do direito fundamental à boa administração, que exige do Estado não apenas legalidade formal, mas também eficiência, transparência e responsabilidade na gestão da coisa pública.

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), instituído pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, representa um marco nessa evolução ao permitir a mensuração objetiva do desempenho das gestões municipais e a indução de boas práticas administrativas.

Neste capítulo, demonstra-se como o IEG-M se constitui em um instrumento técnico e normativo de materialização da boa administração, evidenciando o vínculo entre avaliação de resultados, governança e concretização dos direitos fundamentais na esfera municipal.

4.1. FUNDAMENTOS DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO

Ao tratar da relação entre direitos sociais e direitos fundamentais, Berlin³⁹ sustenta que não se pode assegurar liberdades políticas a indivíduos privados das condições materiais básicas de existência, como saúde e educação, pois tais carências inviabilizam o exercício pleno da liberdade.

Como observa o autor, os direitos sociais desempenham papel determinante na efetivação dos direitos fundamentais, constituindo condição prévia para sua concretização. A proteção das liberdades individuais, portanto, depende da realização de prestações estatais mínimas, que assegurem aos cidadãos as condições materiais para o exercício da liberdade.

Nessa perspectiva, a alegação da reserva do possível, em sua dimensão fática, não pode mais ser invocada como obstáculo automático à implementação dos direitos sociais. O próprio Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 548 da Repercussão Geral,⁴⁰ reconheceu o dever estatal de assegurar o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade, firmando o entendimento de que a educação infantil constitui direito subjetivo público, cuja concretização é exigível judicialmente.

39 MORBINI, Francieli Korquievicz; MELO, Juliane Andréa de Mendes Hey. A educação como elemento essencial à participação popular e construção da cidadania. Revista Humanidades e Inovação, v. 7, n. 19, pg. 106, 2020. Disponível em: <https://revistahumanidadesinovacao.ufma.br/index.php/humanidadesinovacao/article/view/3385>. Acesso em: 17 out. 2025.

40 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1008166/SC, Incidente nº 5085176 (Tema 548). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5085176&numeroProcesso=1008166&classeProcesso=RE&numeroTema=548>. Acesso em: 17 out. 2025.

Dessa forma, a boa administração não se limita à mera observância da legalidade ou da economicidade. O dever estatal de bem administrar compreende a promoção do desenvolvimento sustentável, a erradicação da pobreza, o fortalecimento da cidadania, a gestão democrática e a efetivação das diretrizes urbanísticas e orçamentárias previstas na Constituição Federal.

Nesse contexto, Souza, Santin e Piedade⁴¹ destacam que o direito fundamental à boa administração se expressa na ação estatal orientada pelos princípios da legalidade, publicidade, moralidade, impessoalidade e eficiência (art. 37, caput, da CF), bem como pela participação popular, pela proibição dos governantes e pela sujeição da gestão pública aos controles interno e externo.

No plano internacional, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Carta de Nice) consagra, em seu artigo 41, o direito fundamental à boa administração, estabelecendo critérios objetivos de transparência, responsabilidade e orientação ao interesse público.⁴²

No contexto brasileiro, Senna e Tourino⁴³ sustentam que o direito fundamental à boa administração pública é instrumento essencial para a realização dos objetivos estratégicos do Estado Democrático de Direito, concretizando-se por meio de políticas públicas capazes de gerar resultados efetivos para a sociedade e para a própria Administração. A boa gestão da coisa pública, contudo, não se alcança apenas com reformas normativas, mas pela adoção de instrumentos concretos de avaliação e aprimoramento da gestão. Trata-se de um verdadeiro direito fundamental, cuja efetividade condiciona a realização dos demais direitos constitucionais, garantindo que as políticas públicas sejam executadas com eficiência, transparência e responsabilidade.

A *accountability* horizontal corresponde à fiscalização recíproca exercida entre os Poderes do Estado ou por órgãos governamentais dotados de competência autônoma de controle, como os Tribunais de Contas. Trata-se de uma forma de *accountability* interestatal, uma vez que ocorre internamente à estrutura estatal, garantindo o equilíbrio institucional e a limitação do poder mediante mecanismos de controle mútuo.⁴⁴

Nessa perspectiva, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) surge como um instrumento técnico capaz de traduzir esse direito em prática administrativa, ao mensurar o desempenho das gestões locais e oferecer parâmetros objetivos para o aperfeiçoamento da governança pública.

41 SOUZA; SANTIN; PIEDADE, pg. 26-33, 2018, SOUZA, Renée do Ó; SANTIN, Valter Foletto; PIEDADE, Antonio Sérgio Cordeiro. Sinais de direito fundamental a uma boa administração no Brasil. Revista Em Tempo, Marília, v. 17, n. 1, p. 11-36, nov. 2018. Disponível em: <https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/2571>. Acesso em: 17 out. 2025. DOI: <https://doi.org/10.26729/et.v17i01.2571>.

42 EUROPEAN PARLIAMENT, Council and Commission. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 17 out. 2025.

43 SENNA, Gustavo; TOURINO, Lucas Miranda. O direito fundamental à boa administração pública para garantia dos objetivos estratégicos do Estado Democrático de Direito: caminhos para uma vida digna. Revista do Ministério Público de Goiás, Goiânia, n. 39, p. 31-54, 2023. Disponível em: https://www.mpgp.mp.br/revista/pdfs_39/2-GustavoLucas.pdf. Acesso em: 17 out. 2025.

44 MEDEIROS, Thayamara Soares de. A *accountability* horizontal e o papel do Tribunal de Contas na fiscalização do poder público. Revista do Ministério Público de Contas do Paraná, Curitiba, v. X, n. 24, p. 145, 2023. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/issue/view/24/24>. Acesso em: 20 out. 2025.

4.2. O IEG-M COMO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO E INDUÇÃO DA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Com o novo contexto normativo e social inaugurado pela Constituição Federal de 1988, os Tribunais de Contas passaram a exercer papel ainda mais relevante na promoção da boa administração pública e na avaliação da efetividade das políticas públicas.

Nesse cenário, em 2014, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), sob a idealização do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, instituiu o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), com o propósito de avaliar a qualidade do gasto público, as boas práticas de gestão e os resultados alcançados pelos municípios.⁴⁵

O IEG-M busca traduzir, por meio de parâmetros objetivos, o grau de efetividade das políticas públicas e a capacidade administrativa das gestões municipais. Esse índice é estruturado em sete dimensões de análise: i-Plan, que mede a coerência entre o planejamento e os resultados alcançados; i-Fiscal, que avalia a gestão das finanças públicas e a responsabilidade fiscal; i-Educ, voltado ao desempenho das políticas educacionais; i-Saúde, que analisa os resultados obtidos na área da saúde; i-Amb, referente à execução de políticas ambientais e de sustentabilidade; i-Cidade, que examina as ações voltadas à segurança e à proteção do cidadão; e i-Gov TI, que verifica a utilização de recursos tecnológicos e de governança digital na administração pública.⁴⁶

As notas atribuídas aos municípios pelo IEG-M variam de “A”, para gestões consideradas altamente efetivas, quando o índice alcança pelo menos 90% da pontuação máxima e, no mínimo, cinco dimensões com conceito “A” até “C”, correspondente ao baixo nível de adequação administrativa.

De acordo com estudos que analisam o IEG-M⁴⁷, o índice utiliza metodologia baseada em critérios objetivos e indicadores quantitativos, permitindo a mensuração e a comparação do desempenho municipal ao longo do tempo, com potencial de utilização como subsídio às atividades do controle externo, o que pode ter contribuído para sua difusão a outros Tribunais de Contas.

A sua utilização em outros estados, pode ser observada na proferida pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro no Processo nº 211.413-6/22, relativo às contas de governo do Município de Petrópolis (exercício de 2021). No voto, a Conselheira Marianna Montebello Willemann caracteriza o IEG-M como indicador de desempenho de âmbito nacional, destinado a avaliar, ao longo do tempo, o alcance dos objetivos estratégicos municipais e a subsidiar a atuação fiscalizatória do Tribunal.⁴⁸

45 FIGUEIRA, Liciane Ágda Cruz. O IEG-M rastreando resultados: ação fiscalizatória em prol do aprimoramento da gestão pública e da efetivação de direitos em âmbito local (i-EDUC). São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/O%20IEGM%20rastreando%20resultados%20-.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

46 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCESP). Manual do IEG-M 2024. São Paulo: TCESP, 2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20do%20IEGM%202024.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

47 HOLANDA, Mônica Maria Bezerra; LIMA, Alexandre Oliveira; SANTOS, Ruan Carlos; SOUSA, Antônia Márcia Rodrigues. O índice de efetividade da gestão municipal e o monitoramento das políticas públicas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Revista CEJUR/TJSC, Florianópolis, v. 10, e0393, p. 1–20, jan./dez. 2022. Disponível em: <https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/393/214>. Acesso em: 09 fev. 2026

48 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Processo nº 211.413-6/22. Contas de governo do chefe do Poder Executivo do Município de Petrópolis. Exercício de 2021. Relatora: Conselheira Marianna Montebello Willemann. Parecer prévio favorável à aprovação das contas, com impropriedades, determinações e recomendações. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2022. Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/portal/contas/contas-de-governo>

Ainda, como se observa no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM). No Processo nº 12168/2024, referente à Prefeitura Municipal de Juruá, o voto proferido pelo Auditor Luiz Henrique Pereira Mendes, acolhido pelo Pleno, destacou o não preenchimento dos questionários do IEG-M como irregularidade relevante no contexto da apreciação das contas.⁴⁹

Embora seus resultados não tenham sido utilizados como critério decisório autônomo, a decisão evidencia a incorporação do índice como instrumento institucional obrigatório de apoio à análise da gestão pública municipal em outros estados.

Tais precedentes evidenciam a incorporação progressiva dos indicadores de efetividade como critério de análise da boa administração e da gestão fiscal pelos órgãos de controle externo, consolidando o controle orientado a resultados como diretriz contemporânea de fiscalização pública.

O Ministério Público de Contas (MPC) desempenha papel essencial na consolidação de uma cultura de avaliação e efetividade na gestão pública, especialmente por meio do uso de indicadores de desempenho como instrumentos de aferição da boa administração. Conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5254, o MPC possui autonomia funcional e administrativa, reafirmando sua posição institucional como órgão de fiscalização independente, destinado a garantir a observância dos princípios da legalidade, moralidade e eficiência na gestão pública.⁵⁰

Esse protagonismo manifesta-se, por exemplo, no Parecer do Processo TC-6394.989.16, referente às Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Ilhabela – Exercício de 2017, de relatoria do Conselheiro Antônio Roque Citadini. No documento, o Ministério Público de Contas destacou que, apesar dos resultados econômico-financeiros favoráveis, persistiam deficiências relevantes nas áreas de ensino, saúde, saneamento básico e gestão de recursos humanos. Ressaltou, ainda, a falta de efetividade das ações governamentais, evidenciada pela pior avaliação possível no IEG-M, que obteve conceito “C” (baixo nível de adequação), representando regressão em relação aos resultados dos exercícios anteriores.⁵¹

Essa nova racionalidade do controle público, além de assegurar a boa administração e a efetividade das políticas públicas, contribui para a concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e para a promoção dos direitos humanos, ao alinhar a ação estatal a parâmetros de planejamento, transparência e responsabilidade.

www.petropolis.rj.leg.br/processo-legislativo/prestacao-de-contas/211-413-6-22.pdf.

49 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Contas Anuais – Prefeitura Municipal de Jujutiba. Exercício de 2022. Relator: Conselheiro Antônio Roque Citadini. 12ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, 28 maio 2024. Processo TC-004149.989.22-0. Disponível em: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/5/4/2/951245.pdf. Acesso em: 13 out. 2025.

50 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5254. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento em 10 fev. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4727820>. Acesso em: 20 out. 2025.

51 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Parecer do Ministério Público de Contas – Processo TC-6394.989.16. Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Ilhabela – Exercício de 2017. Relator: Conselheiro Antônio Roque Citadini. Disponível em: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/1/9/3/928093.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

Conforme observa Moraes,⁵² o fortalecimento do controle externo deve estar vinculado à disseminação de uma cultura de planejamento na Administração Pública, de modo que o controle não se restrinja à verificação da legalidade, mas também funcione como instrumento de indução à eficiência e à *accountability*, promovendo uma gestão orientada a resultados e comprometida com a sustentabilidade. O autor ressalta ainda o papel pedagógico das auditorias, ao defender que o controle deve exercer função orientadora e indutora de boas práticas de gestão, e não apenas sancionatória.⁵³

Nessa perspectiva, antes de penalizar, busca-se corrigir e aperfeiçoar a gestão pública por meio de instrumentos cooperativos e educativos. É justamente nesse contexto que emergem, no plano normativo, diretrizes como a Nota Recomendatória n.º 02/2022 da ATRICON e a Instrução Normativa TCU n.º 91/2022, as quais estimulam a adoção de mecanismos consensuais e preventivos de controle, em substituição à lógica meramente punitiva.

Desse modo, o IEG-M consolida-se como expressão empírica da função social do controle público, ao transformar dados de desempenho em parâmetros normativos de eficiência. O instrumento contribui para a boa gestão ao permitir que os Tribunais de Contas identifiquem fragilidades estruturais e orientem os gestores na adoção de práticas mais racionais, transparentes e efetivas na alocação de recursos públicos.

Ao oferecer uma leitura integrada das políticas municipais, o índice converte informações técnicas em conhecimento estratégico, induzindo uma cultura administrativa voltada a resultados e à melhoria contínua das políticas públicas, bem como à concretização dos direitos sociais e à efetivação dos valores da boa gestão e da administração pública gerencial.

5. DA EFETIVIDADE À CONSENSUALIDADE: O CONTROLE PÚBLICO COMO FUNÇÃO COLABORATIVA

O marco normativo inaugurado pelo Código de Processo Civil de 2015 consolidou a cultura da consensualidade no ordenamento jurídico brasileiro, influenciando todos os demais ramos do Direito. De acordo com Branco,⁵⁴ a concepção instrumentalista do processo vem de forma gradual cedendo espaço a uma perspectiva em que as partes assumem maior protagonismo, compreendendo-se o processo como uma verdadeira comunidade de trabalho. Nessa lógica, a cooperação passa a constituir o vetor fundamental que orienta tanto a atuação judicial quanto a conduta das partes, reforçando a dimensão colaborativa do processo.

52 MORAIS, Marcos Wilker Marinho de. *Accountability: uma proposta de auditoria para induzir a cultura de planejamento*. In: Cadernos de Estudos – Escola Paulista de Contas Públicas, n.º 14. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, pg. 197, 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/issue/view/17/Cadernos%2014>. Acesso em: 13 out. 2025.

53 Idem

54 BRANCO, Janaína Soares Noleto Castelo. *Advocacia pública e solução consensual dos conflitos*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, pg. 55, 2020.

Assim, com a publicação da Nota Recomendatória nº 02/2022 da Atricon e da Instrução Normativa nº 91/2022 do Tribunal de Contas da União (TCU), instituiu-se um modelo complementar de fiscalização voltado à correção das deficiências identificadas na gestão da coisa pública. Nesse contexto, a consensualidade consolida-se como instrumento de diálogo institucional que, em vez de se limitar à aplicação de sanções ou à mera constatação de irregularidades, propõe um controle orientado pela cooperação e pelo aprimoramento contínuo das políticas públicas.

Essa perspectiva revela-se necessária porque a baixa qualidade dos resultados do IEG-M, ou outras deficiências de gestão, nem sempre decorrem da vontade ou negligência dos gestores públicos. Conforme observa Joffre Neto,⁵⁵ em seu estudo *Câmaras Municipais no Brasil: ascensão e declínio*, muitos dos entraves à boa administração pública podem ser ocasionados pela insuficiente formação técnica de parte dos agentes políticos, o que compromete a aplicação adequada das normas de Direito Administrativo e Financeiro.

Corroborando essa constatação, a estatística elaborada pelo Tribunal Superior Eleitoral⁵⁶ constatou que 26,5% filiados possuem ensino fundamental incompleto e 2,4% são analfabetos. Esse cenário se agrava diante do perfil socioeconômico de 35% das cidades brasileiras que não arrecadam recursos suficientes para manter o funcionamento básico da Prefeitura, o que pode prejudicar a contratação de serviços técnicos especializados.⁵⁷

Diante desse quadro, ganha relevo a adoção de instrumentos de consenso entre os órgãos de controle e os gestores públicos, de modo que o controle externo compreenda o contexto administrativo em que se inserem as decisões e, reciprocamente, o gestor perceba a fiscalização como aliada na busca pela boa governança. Essa relação dialógica favorece o aperfeiçoamento contínuo da administração e a condução eficiente da coisa pública, configurando um modelo de controle pedagógico e preventivo.

De acordo com estudo promovido pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), constatou-se que 27 Tribunais de Contas já implementaram o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) como instrumento de correção consensual de irregularidades administrativas, enquanto alguns adotaram as chamadas mesas técnicas como mecanismos de diálogo e orientação junto aos seus jurisdicionados.⁵⁸

Conforme destaca o Conselheiro Severiano Costandrade, presidente do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG)

55 NETO, Joffre Marcellino. *Câmaras Municipais no Brasil: ascensão e declínio*. Taubaté: [s.n.], 2003.

56 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). *Maioria dos filiados a partidos no Brasil cursou até o ensino médio*. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/julho/maioria-dos-filiados-a-partidos-no-brasil-cursou-ate-o-ensino-medio>. Acesso em: 17 out. 2025.

57 BBC NEWS BRASIL. *Mais de 80% das cidades brasileiras não arrecadam o suficiente para manter a máquina pública*. 26 out. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54669538>. Acesso em: 20 out. 2025.

58 ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). *Resolução consensual de controvérsias e regulações em Tribunais de Contas*. Brasília: ATRICON, 2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/07/Resolucao-Consensual-de-Controversias-Regulacoes-em-Tribunaes-de-Contas.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.

reflete uma das principais tendências da Administração Pública contemporânea, voltada à busca da eficiência. Segundo o autor, o instrumento representa um compromisso assumido pelo gestor público quanto à adoção de medidas corretivas e de aprimoramento da gestão, funcionando simultaneamente como mecanismo de controle dos procedimentos e de prevenção de irregularidades.⁵⁹

No Estado do Ceará, a Resolução Administrativa n.º 06/2018 denomina o instrumento como Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Trata-se de mecanismo consensual de controle, sem natureza punitiva, destinado a substituir a sanção pela oportunidade de aprimoramento da gestão pública.⁶⁰

As chamadas mesas técnicas, conforme dispõe a Resolução nº 12/2021 do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, configuram-se como procedimento destinado à utilização de métodos e técnicas voltados à promoção da consensualidade, da eficiência e do pluralismo na solução de controvérsias relacionadas à administração pública e ao controle externo.⁶¹

Ao analisar as normativas do TCE-MT e do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP), verifica-se que a principal diferença entre os institutos reside em sua finalidade e forma de aplicação. A Mesa Técnica tem por objetivo superar matérias controvertidas por meio do diálogo institucional, podendo empregar, conforme a Resolução nº 12/2021 do TCE-MT, técnicas de mediação e conciliação voltadas à construção de soluções cooperativas.

Por sua vez, o Termo de Ajustamento de Gestão ou de Conduta (TAG/TAC) possui natureza corretiva e finalística, configurando-se como meio alternativo à aplicação de sanções, por meio do qual as partes estabelecem diretrizes e compromissos formais destinados à adequação da gestão pública aos princípios da legalidade e da eficiência administrativa.

De acordo com Monteiro e Bordin,⁶² as Mesas Técnicas apresentam certa semelhança com as audiências judiciais, pois têm como finalidade propiciar o diálogo entre os atores do controle e da gestão pública. Os autores ressaltam, contudo, que tais procedimentos não possuem natureza propriamente conciliatória, nem impedem que, a partir deles, surjam propostas de solução para as irregularidades identificadas, o que pode culminar na celebração de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG).

Ainda segundo os autores, embora as Mesas Técnicas não tenham como objetivo imediato a conciliação mediante acordo formal, elas evidenciam um viés colaborativo

59 COSTANDRADE, Severiano. Termo de Ajustamento de Gestão é uma ferramenta de modernização que exige coragem. Instituto Rui Barbosa, 2023. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigos/termo-de-ajustamento-de-gestao-e-uma-ferramenta-de-modernizacao-que-exige-coragem/>. Acesso em: 20 out. 2025.

60 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ (TCE-CE). Resolução Administrativa n.º 06/2018. Fortaleza: TCE-CE, 2018. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-anteriores/resolucoes-administrativas/2018/send/257-resolucoes-administrativas-2018/3701-resolucao-administrativa-6-2018>. Acesso em: 20 out. 2025.

61 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO (Brasil). Resolução nº 12, de 2021. Dispõe sobre o procedimento das mesas técnicas no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Cuiabá: TCE-MT, 2021. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/>. Acesso em: 20 out. 2025.

62 MONTEIRO, Egle; BORDIN, Newton Antônio Pinto. Mesas técnicas nos Tribunais de Contas: cooperação e aprimoramento do controle. Cidadania em Contas, Tribunal de Contas do Município de São Paulo, 2023. Disponível em: <https://cidadaniaemcontas.tcm.sp.gov.br/Pagina/77985>. Acesso em: 20 out. 2025.

entre os participantes, favorecendo o diálogo e a cooperação institucional no âmbito do controle público.

Os Tribunais de Contas estaduais têm recorrido, com frequência crescente, a instrumentos de consensualidade em sua atuação. Exemplo disso é o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP), que promoveu Mesa Técnica com a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) para discutir o papel das assistentes sociais no processo de prestação de contas de convênios, evidenciando o caráter colaborativo e pedagógico desse instrumento.⁶³

De modo semelhante, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem utilizado, de forma reiterada, os Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs) como mecanismos de resolução consensual de controvérsias e de aperfeiçoamento da gestão pública. Exemplos recentes dessa prática constam dos Acórdãos nº 2.485/2024 – Plenário e nº 2.318/2024 – Plenário, entre outras deliberações correlatas.

Os mecanismos consensuais no âmbito do controle externo podem ser compreendidos como parte de uma inflexão nas formas tradicionais de exercício do controle estatal, em que demanda um equilíbrio sutil entre a fiscalização rigorosa e a preservação da autonomia administrativa, na medida em que a atuação fiscalizatória passa a incorporar, para além da dimensão sancionatória, práticas de integração institucional, solução e prevenção de conflitos⁶⁴, associadas ao incremento da transparência no exercício das funções estatais, ao tornar mais visíveis os critérios, os procedimentos e as escolhas envolvidas na gestão de interesses públicos e sociais.⁶⁵

De acordo com estudo publicado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), no âmbito do projeto *SecexConsenso*, reconhece-se que, embora a adoção de mecanismos consensuais de controle envolva determinados riscos institucionais, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem empreendido esforços concretos na busca por soluções cooperativas e dialógicas. Tais iniciativas visam evitar a paralisia decisória e servir de referência teórica e prática para outras instâncias administrativas e judiciais.⁶⁶

Dessarte, consoante as lições de Cahali,⁶⁷ a consensualidade apresenta vantagens significativas em relação à solução adjudicada de conflitos. O autor destaca que os acordos alcançados de forma consensual tendem a ser espontaneamente cumpridos pelas partes, ao passo que as decisões impostas judicialmente, por se contraporem à vontade de um dos envolvidos, frequentemente geram recursos, resistência ao

63 TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (TCM-SP). Mesas técnicas nos Tribunais de Contas: cooperação e aprimoramento do controle. Cidadania em Contas, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://cidadaniaemcontas.tcm.sp.gov.br/Pagina/77985>. Acesso em: 20 out. 2025.

64 DANTAS, Bruno. Controle externo e consensualismo: da impossibilidade à complementariedade. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 284, n. 3, p. 87-110, 2025. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/94276>. Acesso em: 10 fev. 2026.

65 BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada para a gestão eficiente de interesses sociais. Revista da ANAPE, Brasília, 2013. Disponível em: https://anape.org.br/images/artigos/2013-Texto_do_artigo-4170-1-10-20231206.pdf. Acesso em: [10 de fev. de 2026]

66 FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). Estudo SecexConsenso: experiências de consensualidade no âmbito do Tribunal de Contas da União. Rio de Janeiro: FGV Justiça, 2024. Disponível em: https://justica.fgv.br/sites/default/files/2024-12/estudo_secexconsenso.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

67 CAHALI, Francisco José. Curso de arbitragem: mediação: conciliação: Resolução CNJ 125/2010. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, pg. 49, 2017.

cumprimento e, em muitos casos, a perpetuação do litígio, que se prolonga por meio de execuções e incidentes processuais.

Não obstante, apesar dos inúmeros benefícios do instituto, há controvérsias, em razão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1.183, de relatoria do Ministro Edson Fachin que tramita no Supremo Tribunal Federal acerca da constitucionalidade dos instrumentos de consensualidade instituídos no âmbito do controle externo federal. Ainda pendente de julgamento, a ação suscita relevantes reflexões no tocante aos limites desses mecanismos, bem como sobre sua compatibilidade com o modelo cooperativo e orientador consagrado pela Constituição Federal de 1988.

Segundo os argumentos apresentados pelo autor da demanda, competiria à Corte de Contas exercer apenas o controle e a fiscalização concomitante ou posterior ao exercício da atividade administrativa, inexistindo previsão constitucional que autorize sua participação ativa no processo decisório, entendimento que não foi acolhido pelo eminente Procurador-Geral da República, Paulo Gonet Branco.⁶⁸

Independentemente do desfecho dessa ação, o debate evidencia a necessidade de consolidar a consensualidade como prática legítima e complementar ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), com o objetivo de promover um controle mais realista e colaborativo com o gestor a fim de conferir concretude às políticas públicas e ao direito fundamental à boa administração.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo examinar a evolução do controle público no Brasil, demonstrando como os Tribunais de Contas transitaram de um modelo formalista e sancionatório para uma atuação orientada à efetividade, à cooperação institucional e à concretização do direito fundamental à boa administração. Partiu-se da hipótese de que instrumentos como o IEG-M e os mecanismos de consensualidade expressam uma mudança paradigmática no controle externo, deslocando-o da lógica punitiva para um papel pedagógico e indutor de boas práticas de gestão.

Constatou-se que o Tribunal de Contas brasileiro nasceu em um contexto de ruptura com o patrimonialismo e de consolidação do princípio republicano, no qual o controle da legalidade e da economicidade representava o primeiro passo rumo à afirmação do interesse público sobre as conveniências privadas. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, e posteriormente com a Emenda Constitucional n.º 19/1998, o princípio da eficiência incorporou-se ao núcleo do regime jurídico-administrativo, demandando do controle externo uma postura proativa, voltada a resultados e ao aprimoramento da governança pública.

68 PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA (Brasil). Parecer na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.183. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2024/07/ADPF-1183-Parecer-PGR.pdf>. Acesso em: 25 out. 2025.

A análise empreendida evidencia que a boa administração se consolidou como dever jurídico do Estado e como critério de legitimidade da ação pública. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a LINDB reforçaram esse marco normativo, ao estabelecer que a legalidade não pode ser dissociada da eficiência, da transparência e da responsabilidade. Nesse cenário, o controle público passa a ser compreendido não apenas como instância de sanção, mas como instrumento de aprendizagem institucional e de fortalecimento da cultura de planejamento e *accountability*.

A integração entre o IEG-M e as práticas consensuais revela-se expressão concreta dessa transformação. Enquanto o índice converte dados técnicos em parâmetros objetivos de desempenho, permitindo mensurar a efetividade das políticas públicas, a consensualidade introduz o diálogo institucional como método de aprimoramento da gestão. Termos de Ajustamento de Gestão, mesas técnicas e recomendações pactuadas refletem uma nova racionalidade de controle, fundada na cooperação entre fiscalizados e fiscalizadores, em substituição à tradicional relação de antagonismo.

Verificou-se, ainda, que o controle externo contemporâneo é chamado a exercer função orientadora, promovendo a aproximação entre a normatividade jurídica e a realidade administrativa. O papel pedagógico das Cortes de Contas e do Ministério Público de Contas torna-se central para o fortalecimento da governança pública e para a indução de políticas mais eficazes e socialmente responsáveis. Os relatórios, pareceres e indicadores deixam, assim, de ser meros registros técnicos e passam a constituir instrumentos de transformação concreta da gestão pública.

Não obstante, persistem desafios relevantes. A consolidação de uma cultura de cooperação entre controle e gestão demanda mudança de mentalidade institucional e política. É necessário superar a percepção do controle como ameaça, compreendendo-o como espaço de diálogo técnico e de construção conjunta de soluções administrativas. Experiências como a da Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná demonstram que a formação continuada e a educação para a governança são caminhos promissores para essa transição.

Portanto, conclui-se que o IEG-M e a consensualidade não representam apenas instrumentos inovadores, mas dimensões complementares de um mesmo processo evolutivo do controle público brasileiro. Ambos reafirmam a maturidade das instituições de fiscalização e a centralidade da boa administração como valor republicano. O controle contemporâneo não se limita a punir: ele educa, orienta e coopera. Assim, legalidade e efetividade deixam de ser polos opostos, tornando-se fundamentos indissociáveis de uma Administração Pública transparente, eficiente e comprometida com o interesse social.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Simone Coêlho. **Origem e evolução dos Tribunais de Contas**. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – CONPEDI, 22., 2013, São Paulo. História do Direito. Florianópolis: FUNJAB, 2013. p. 314-337. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uninove/livro.php?gt=25>. Acesso em: 17 out. 2025.
- ANDRADE, Manuel Correia de. **Da monarquia à república**. Estudos Históricos: Revista da Fundação Joaquim Nabuco, Recife, v. 17, n. 2, p. 161-170, jul./dez. 1989. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/download/433/319/662>. Acesso em: 13 out. 2025.
- ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Resolução consensual de controvérsias e regulações em Tribunais de Contas**. Brasília: ATRICON, 2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/07/Resolucao-Consensual-de-Controversias-Regulacoes-em-Tribunais-de-Contas.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.
- BAHIA. **Uma breve história do controle na visão de um tribunal centenário**. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2021. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/files/com_cdspublicacaoainstitucional/publicacoes/arquivo/2.-Uma-breve-histria-do-controle-na-viso-de-um-Tribunal-centenario20210354.pdf. Acesso em: 13 out. 2025.
- BALDO, Rafael Antonio. **Fiscalização e controle do Estado**. In: CONTI, José Mauricio; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do (coord.). Controle da Administração Pública no Brasil. São Paulo: [p.31-48], 2022. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/08/controle-da-administracao-publica.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2026.
- BBC NEWS BRASIL. **Mais de 80% das cidades brasileiras não arrecadam o suficiente para manter a máquina pública**. 26 out. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54669538>. Acesso em: 20 out. 2025.
- BINENBOJM, Gustavo. **A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada para a gestão eficiente de interesses sociais**. Revista da ANAPE, Brasília, 2013. Disponível em: https://anape.org.br/images/artigos/2013-Texto_do_artigo-4170-1-10-20231206.pdf. Acesso em: 10 de fev. 2026.
- BRANCO, Janaína Soares Noletto Castelo. **Advocacia pública e solução consensual dos conflitos**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 13 out. 2025.
- BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. In: PORTO, Walter Costa (org.). Constituições brasileiras: 1937. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137571/Constituicoes_Brasileiras_v4_1937.pdf. Acesso em: 13 out. 2025.
- BRASIL. **Decreto n.º 966-A, de 7 de novembro de 1890**. Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 8 nov. 1890. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d00966-a.html. Acesso em: 10 out. 2025.
- BRASIL. **Decreto n.º 1.166, de 17 de dezembro de 1892**. Approva o regulamento para a execução do Decreto n.º 966-A, de 7 de novembro de 1890, que criou o Tribunal de Contas. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 18 dez. 1892. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d1166.htm. Acesso em: 10 out. 2025.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 17 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 17 out. 2025.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República; Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1995. Disponível em: <https://bresserpereira.org.br/documents/mare/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

BRASIL. **Proposta de Reforma Administrativa (Mensagem nº 683, de 28 de novembro de 1995).** Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/proposta-de-reforma-administrativa-1995.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5254. Relator: Min. Luís Roberto Barroso.** Julgamento em 10 fev. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4727820>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1008166/SC, Incidente nº 5085176 (Tema 548).** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5085176&numeroProcesso=1008166&classeProcesso=RE&numeroTema=548>. Acesso em: 17 out. 2025.

BRESSER-PEREIRA, **Luiz Carlos.** **Da administração pública burocrática à gerencial.** Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, 1996. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

BUGARIN, Bento José. **O controle externo no Brasil: evolução, características e perspectivas.** Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 31, n. 86, p. 338-352, out./dez. 2000. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/954/1018>. Acesso em: 13 out. 2025.

CAHALI, Francisco José. **Curso de arbitragem: mediação: conciliação: Resolução CNJ 125/2010.** 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

CARREIRA, Liberato de Castro. **História financeira e orçamentária do Império do Brasil: desde a sua fundação.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889.

CHADID, Maria das Graças Maciel. **Tribunais de Contas: a defesa dos direitos fundamentais na concretização das políticas públicas.** In: SOUZA, Simone (org.). **Controle e accountability no Estado Contemporâneo.** Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 203-221.

COELHO, Daniela Mello. **Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 37, n. 147, p. 249-259, jul./set. 2000. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/622/r147-20.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

CONSTANT, Benjamin. **Cours de politique constitutionnelle. Esquisse de Constitution, Chapitre I.** Paris: Librairie de Guillaumin, 1872, p. 177-178. Tradução livre.

COSTANDRADE, Severiano. **Termo de Ajustamento de Gestão é uma ferramenta de modernização que exige coragem.** Instituto Rui Barbosa, 2023. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigos/termo-de-ajustamento-de-gestao-e-uma-ferramenta-de-modernizacao-que-exige-coragem/>. Acesso em: 20 out. 2025.

DANTAS, Bruno. **Controle externo e consensualismo: da impossibilidade à complementariedade.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 284, n. 3, p. 87-110, 2025. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/94276>. Acesso em: [10 de fev. 2026].

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil.** São Paulo: Dialética, 2006.

DIREITO, Carlos Alberto Menezes. **Reforma administrativa: a Emenda nº 19/98.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 213, p. 133-139, jul./set. 1998. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47203/45404>. Acesso em: 13 out. 2025.

EUROPEAN PARLIAMENT, Council and Commission. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.** Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 17 out. 2025.

FAGUNDES, Pedro Ribeiro. **O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M).** In: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCESP). Caderno 13 – O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M). São Paulo: TCESP, 2023. p. 27–45. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Cadernos%2013.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

FIGUEIRA, Liciane Ágda Cruz. **O IEG-M rastreando resultados: ação fiscalizatória em prol do aprimoramento da gestão pública e da efetivação de direitos em âmbito local (i-EDUC).** São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/O%20IEG-M%20rastreado%20resultados%20-.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Estudo SecexConsenso: experiências de consensualidade no âmbito do Tribunal de Contas da União.** Rio de Janeiro: FGV Justiça, 2024. Disponível em: https://justica.fgv.br/sites/default/files/2024-12/estudo_secexconsenso.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

MARANHÃO, Jarbas. **Origem dos Tribunais de Contas: evolução do Tribunal de Contas no Brasil.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 29, n. 113, p. 327-330, jan./mar. 1992. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175976/000464801.pdf>. Acesso em: 10 out. 2025.

MEDEIROS, Thayamara Soares de. **A accountability horizontal e o papel do Tribunal de Contas na fiscalização do poder público.** Revista do Ministério Público de Contas do Paraná, Curitiba, v. X, n. 24, p. 145, 2023. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/issue/view/24/24>. Acesso em: 20 out. 2025.

MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **Entra em vigor a Constituição Cidadã: Carta de 1988 é promulgada, coroando a transição do país para a democracia.** Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <https://memorialdademocracia.com.br/card/entra-em-vigor-a-constituicao-cidada>. Acesso em: 13 out. 2025.

MONTEIRO, Egle; BORDIN, Newton Antônio Pinto. **Mesas técnicas nos Tribunais de Contas: cooperação e aprimoramento do controle.** Cidadania em Contas, Tribunal de Contas do Município de São Paulo, 2023. Disponível em: <https://cidadaniaemcontas.tcm.sp.gov.br/Pagina/77985>. Acesso em: 20 out. 2025.

MORAIS, Marcos Wilker Marinho de. **Accountability: uma proposta de auditoria para induzir a cultura de planejamento.** In: Cadernos de Estudos – Escola Paulista de Contas Públicas, n.º 14. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/issue/view/17/Cadernos%2014>. Acesso em: 13 out. 2025.

MORBINI, Francieli Korquievicz; MELO, Juliane Andréa de Mendes Hey. **A educação como elemento essencial à participação popular e construção da cidadania.** Revista Humanidades e Inovação, v. 7, n. 19, 2020. Disponível em: <https://revistahumanidadesinovacao.ufma.br/index.php/humanidadesinovacao/article/view/3385>. Acesso em: 17 out. 2025.

NETO, Joffre Marcellino. **Câmaras Municipais no Brasil: ascensão e declínio.** Taubaté: [s.n.], 2003.

PEREIRA, Anna Carolina Migueis. **Consequencialismo, segurança jurídica e as alterações na LINDB (Lei nº 13.655/2018): otimismo e cautela.** Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – PGE-RJ, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, set./dez. 2018. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/54/118>. Acesso em: 13 out. 2025.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA (Brasil). **Parecer na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.183.** Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://atrica.org.br/wp-content/uploads/2024/07/ADPF-1183-Parecer-PGR.pdf>. Acesso em: 25 out. 2025.

SÃO PAULO. **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: 100 anos de fiscalização e cidadania.** São Paulo: Edusp, 2021. Disponível em: <https://www.livrosabertos.edusp.usp.br/edusp/catalog/view/47/43/195-1>. Acesso em: 13 out. 2025.

SENNA, Gustavo; TOURINO, Lucas Miranda. **O direito fundamental à boa administração pública para garantia dos objetivos estratégicos do Estado Democrático de Direito: caminhos para uma vida digna.** Revista do Ministério Público de Goiás, Goiânia, n. 39, p. 31–54, 2023. Disponível em: https://www.mpggo.mp.br/revista/pdfs_39/2-GustavoLucas.pdf. Acesso em: 17 out. 2025.

SILVA, Rubens Luiz Murga da. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e a limitação da despesa na Administração Pública Federal**. Revista CEJ, Brasília, n. 26, p. 69–78, jul./set. 2004. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/revista-cej/edicoes-antteriores/edicao-26/lei-de-responsabilidade-fiscal-e-a-limitacao-da-despesa-na-administracao-publica-federal>. Acesso em: 13 out. 2025.

SOARES, Livia Ferreira Maioli. **Os Estados liberal e social e as Constituições brasileiras no tocante à ordem econômica**. Confluências, Niterói: PPGSD-UFF, v. 13, n. 2, p. 110–130, nov. 2012. ISSN 1678-7145. Disponível em: <https://www.dpd.ufv.br/wp-content/uploads/2020/08/DIR-207-0s-Estados-liberal-e-social....pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

SOUZA, Renée do Ó; SANTIN, Valter Foletto; PIEDADE, Antonio Sérgio Cordeiro. **Sinais de direito fundamental a uma boa administração no Brasil**. Revista Em Tempo, Marília, v. 17, n. 1, p. 11–36, nov. 2018. Disponível em: <https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/2571>. Acesso em: 17 out. 2025. DOI: <https://doi.org/10.26729/et.v17i01.2571>.

TERRÃO, Cláudio Couto; ANDRADE, Durval Ângelo (coord.). O controle da efetividade das políticas públicas. In: _____. **Controle externo no século XXI: homenagem a Sebastião Helvécio**. Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2021. p. 151.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS (TCE-AM). **Parecer Prévio nº 41/2025 – Processo nº 12168/2024. Prefeitura Municipal de Juruá. Exercício de 2023. Relator: Auditor Luiz Henrique Pereira Mendes**. Manaus, 19 ago. 2025. Disponível em: https://jurisprudenciafs.tce.am.gov.br/documents/12168_2024_PARECER-PREVIO_41_2025_3848718.pdf. Acesso em: 26 out. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **O Tribunal de Contas da União e os 30 anos da Constituição Federal de 1988**. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/15/45/C1/34/20A1F6107AD96FE6F18818A8/TCU_30_anos_CF.pdf. Acesso em: 10 out. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO (Brasil). **Resolução nº 12, de 2021. Dispõe sobre o procedimento das mesas técnicas no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**. Cuiabá: TCE-MT, 2021. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/>. Acesso em: 20 out. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo nº 211.413-6/22. Contas de governo do chefe do Poder Executivo do Município de Petrópolis. Exercício de 2021. Relatora: Conselheira Marianna Montebello Willeman. Parecer prévio favorável à aprovação das contas, com impropriedades, determinações e recomendações**. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2022. Disponível em: <https://www.petropolis.rj.leg.br/processo-legislativo/prestacao-de-contas/211-413-6-22.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Contas Anuais – Prefeitura Municipal de Juquitiba. Exercício de 2022. Relator: Conselheiro Antônio Roque Citadini. 12ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, 28 maio 2024. Processo TC-004149.989.22-0**. Disponível em: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/5/4/2/951245.pdf. Acesso em: 13 out. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCESP). **Manual do IEG-M 2024**. São Paulo: TCESP, 2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20do%20IEGM%202024.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ (TCE-CE). **Resolução Administrativa n.º 06/2018. Fortaleza: TCE-CE, 2018**. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-antteriores/resolucoes-administrativas/2018/send/257-resolucoes-administrativas-2018/3701-resolucao-administrativa-6-2018>. Acesso em: 20 out. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (TCM-SP). **Mesas técnicas nos Tribunais de Contas: cooperação e aprimoramento do controle. Cidadania em Contas, São Paulo, 2023**. Disponível em: <https://cidadaniaemcontas.tcm.sp.gov.br/Pagina/77985>. Acesso em: 20 out. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). **Maioria dos filiados a partidos no Brasil cursou até o ensino médio**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Julho/maioria-dos-filiados-a-partidos-no-brasil-cursou-ate-o-ensino-medio>. Acesso em: 17 out. 2025.

AS EMENDAS PARLAMENTARES E A SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL: ENTRE A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E A CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA

PARLIAMENTARY AMENDMENTS AND THE SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES IN BRAZIL: BETWEEN THE ECONOMIC CONSTITUTION AND THE FINANCIAL CONSTITUTION

Denival Dias de Souza¹

RESUMO

O presente artigo analisa a relação entre as emendas parlamentares e a sustentabilidade das finanças públicas no Brasil, à luz da divergência existente entre a Constituição Econômica, orientada ao desenvolvimento, e a Constituição Financeira, voltada ao equilíbrio fiscal. A pesquisa parte do problema: de que forma as emendas parlamentares, especialmente após a execução obrigatória instituída pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019 e nº 105/2019, afetam a sustentabilidade fiscal e intensificam a fragmentação orçamentária? Como hipótese, sustenta-se que, embora fortaleçam a dimensão democrática do orçamento ao ampliar a participação do Poder Legislativo, as emendas parlamentares comprometem a racionalidade fiscal e limitam o planejamento de longo prazo, dificultando a efetividade das políticas públicas estruturantes. A análise demonstra que o aumento expressivo das emendas parlamentares gera impactos significativos na dinâmica do federalismo fiscal, na alocação de recursos e na governabilidade.

Palavras-chave: Emendas parlamentares; Sustentabilidade fiscal; Constituição Econômica; Constituição Financeira; Federalismo.

ABSTRACT

This article analyzes the relationship between parliamentary amendments and the sustainability of public finances in Brazil, in light of the tension between the Economic Constitution, which is oriented toward development, and the Financial Constitution, which is focused on fiscal balance. The research begins with the question: how do parliamentary amendments, especially after the mandatory execution established by Constitutional Amendments No. 86/2015, No. 100/2019, and No. 105/2019, affect fiscal sustainability and intensify budgetary fragmentation? The hypothesis is that, although they strengthen the democratic dimension of the budget by expanding the legislative branch's participation, parliamentary amendments compromise fiscal rationality and limit long-term planning, hindering the effectiveness of structural public policies. The analysis demonstrates that the significant increase in parliamentary amendments generates significant impacts on the dynamics of fiscal federalism, resource allocation, and governability.

Keywords: Parliamentary amendments; Fiscal sustainability; Economic Constitution; Financial Constitution; Federalism.

¹ Doutorando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Autônomo do Brasil (UniBrasil). Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Advogado e professor universitário. Procurador Dativo do Tribunal de Ética e Disciplina da OAB/SE (2025 – atual). Docente em cursos preparatórios para concursos na área jurídica e autor de obras na área do Direito.

1. INTRODUÇÃO

O tema escolhido para o desenvolvimento do presente artigo é o da relação entre as emendas parlamentares e a sustentabilidade das finanças públicas no Brasil, considerando as tensões constitucionais entre a Constituição Econômica (voltada ao desenvolvimento) e a Constituição Financeira (voltada ao equilíbrio fiscal).

Assim, o presente artigo visa analisar os impactos das emendas parlamentares, especialmente após a introdução da execução obrigatória (EC nº 86/2015, EC nº 100/2019, EC nº 105/2019), na sustentabilidade fiscal brasileira e na capacidade do Estado de planejar políticas públicas estruturantes.

O problema de pesquisa a ser resolvido é: De que forma as emendas parlamentares, no contexto da constitucionalização das finanças públicas, afetam a sustentabilidade fiscal e acentuam a tensão entre a Constituição Econômica e a Constituição Financeira no Brasil?

Como hipótese, tem-se que as emendas parlamentares, embora ampliem a dimensão democrática do orçamento ao permitir maior participação do Legislativo, comprometem a sustentabilidade fiscal e intensificam a fragmentação orçamentária.

Essa dinâmica gera um descompasso entre a Constituição Econômica (desenvolvimentista) e a Constituição Financeira (fiscalista), reduzindo a efetividade das políticas públicas de longo prazo.

O objetivo geral do presente artigo é analisar a efetividade e os impactos das emendas parlamentares na sustentabilidade das finanças públicas brasileiras, à luz da tensão entre a Constituição Econômica e a Constituição Financeira.

Como objetivos específicos, tem-se os seguintes:

1. Examinar o processo de constitucionalização das finanças públicas e a inserção das emendas parlamentares nessa situação fática;
2. Investigar como as emendas parlamentares afetam a lógica do federalismo fiscal e a distribuição de recursos entre entes federativos;
3. Avaliar as implicações das emendas parlamentares para a sustentabilidade fiscal e o equilíbrio orçamentário;
4. Relacionar as limitações impostas pelas emendas parlamentares ao cenário da crise do capitalismo democrático e da mundialização financeira;
5. Propor reflexões sobre possíveis caminhos para compatibilizar participação democrática, sustentabilidade fiscal e justiça intergeracional;

O estudo justifica-se pela relevância atual do tema: as emendas parlamentares tornaram-se instrumento político de grande impacto na execução orçamentária, especialmente após sua transformação em emendas impositivas.

A análise de sua repercussão na sustentabilidade fiscal é urgente, pois envolve:

- O equilíbrio entre democracia orçamentária e racionalidade administrativa.
- A tensão entre planejamento de longo prazo (Constituição Econômica) e restrições fiscais imediatas (Constituição Financeira).
- O risco de engessamento do orçamento e comprometimento da justiça intergeracional.

Além disso, a pesquisa visa contribuir para o debate acadêmico ao articular Direito Constitucional, Direito Financeiro e Economia Política, reforçando a importância da interdisciplinaridade.

A metodologia utilizada é de uma análise qualitativa, exploratória e analítico-descritiva. Em relação ao método, utilizou-se uma abordagem jurídico-dogmática, associada à análise crítica de ordem econômico-estrutural.

Por fim, as técnicas de pesquisa utilizadas foram: i) Análise documental (Constituição Federal de 1988, ECs nº 86/2015, 100/2019, 105/2019, LRF – LC 101/2000); ii) Revisão bibliográfica (autores nacionais e estrangeiros sobre finanças públicas, federalismo fiscal, capitalismo democrático) e iii) Análise de conteúdo (BARDIN, 2016), com categorização em eixos: “constitucionalização das finanças”, “federalismo fiscal”, “sustentabilidade fiscal” e “crise do capitalismo democrático”.

2. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS E O PAPEL DAS EMENDAS PARLAMENTARES

É necessário reconhecer que a Constituição deve ser compreendida como a ordem jurídica fundamental de uma sociedade, estruturada a partir de certos princípios essenciais².

Para sua efetiva concretização, são requeridos alguns elementos fundamentais: (1) a definição de princípios orientadores para a unidade política e o desenvolvimento estatal; (2) a previsão de procedimentos capazes de solucionar controvérsias internas à comunidade; (3) a organização da estrutura e atuação do Estado; e (4) a criação de uma base normativa que sustente os princípios constitutivos da ordem jurídica³.

Hesse⁴ desenvolveu sua teoria a partir da constatação de que existe uma relação de reciprocidade entre a Constituição jurídica e a realidade político-social, ambas relevantes e indissociáveis.

Não é mais possível adotar a separação rígida entre norma e realidade, típica do positivismo jurídico. No âmbito constitucional, a dissociação completa entre o ser

2 HESSE, Konrad. Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998. p. 37.

3 FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de direito constitucional. 4 ed. Salvador: JusPodivm, 2012. p. 96-97.

4 HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991. p. 13-15.

(Sein) e o dever ser (Sollen) tende a gerar normas desvinculadas da realidade ou uma realidade esvaziada de qualquer valor normativo⁵.

Assim, a Constituição expressa não somente o ser, mas também o dever ser, indo além das condições fáticas que apenas refletem sua validade, especialmente no que se refere às forças sociais e políticas⁶.

Por conta desse fato, é natural e aceitável que existam lacunas constitucionais, de modo a evitar que a Constituição se torne um sistema fechado e impermeável a mudanças. Ao enfrentar múltiplas situações críticas ao longo da história, seu conteúdo deve permanecer “aberto ao tempo”⁷.

Essa abertura é, contudo, limitada, pois não pode comprometer o sentido e os princípios essenciais que sustentam o sistema democrático. Assim, devem ser consideradas as transformações tecnológicas, sociais, econômicas e culturais, permitindo que a Constituição se adapte à evolução histórica e preserve sua eficácia e relevância⁸.

Dito isso, o processo de elaboração das leis orçamentárias constitui uma modalidade especial do processo legislativo, da qual resultam essas normas. É considerado especial porque segue regras em parte distintas daquelas aplicáveis ao procedimento legislativo ordinário.

Cumprir destacar que, no Brasil, tal processo abrange não apenas os projetos principais — plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual —, mas também os projetos de lei e medidas provisórias de caráter modificativo, como os relativos a créditos suplementares, especiais e extraordinários⁹.

Independentemente da dimensão da maioria congressional, é comum que o Poder Executivo recorra à distribuição de recursos orçamentários para obter apoio político. Nesse diapasão, negocia-se a destinação de verbas por meio do chamado *pork*, mecanismo utilizado para facilitar a formação de coalizões no Congresso¹⁰.

O *pork* consiste na apropriação de recursos por parlamentares para atender a interesses locais — sejam pessoais ou vinculados a suas agremiações —, tendo como objetivo principal a obtenção de benefícios eleitorais. O *pork barrel*, por sua vez,

5 MACHADO, Betieli da Rosa Sauzem; HERMANY, Ricardo. O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO E A REVISÃO GERAL ANUAL A PARTIR DA LEI COMPLEMENTAR 173: UMA ANÁLISE DA (IM)POSSIBILIDADE DE DIÁLOGO INSTITUCIONAL ENTRE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E OS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS. Revista Direitos Fundamentais & Democracia Vol. 30, n.1, p. 153-186, jan/abril. 2025.

6 MACHADO, Betieli da Rosa Sauzem; HERMANY, Ricardo. O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO E A REVISÃO GERAL ANUAL A PARTIR DA LEI COMPLEMENTAR 173: UMA ANÁLISE DA (IM)POSSIBILIDADE DE DIÁLOGO INSTITUCIONAL ENTRE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E OS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS. Revista Direitos Fundamentais & Democracia Vol. 30, n.1, p. 153-186, jan/abril. 2025.

7 HESSE, Konrad. Conceito e peculiaridade da Constituição. Tradução: Inocêncio Mártires Coelho. In: HESSE, Konrad. Temas Fundamentais do Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 89.

8 MACHADO, Betieli da Rosa Sauzem; HERMANY, Ricardo. O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO E A REVISÃO GERAL ANUAL A PARTIR DA LEI COMPLEMENTAR 173: UMA ANÁLISE DA (IM)POSSIBILIDADE DE DIÁLOGO INSTITUCIONAL ENTRE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E OS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS. Revista Direitos Fundamentais & Democracia Vol. 30, n.1, p. 153-186, jan/abril. 2025.

9 KANAYAMA, Rodrigo Luís; RODRIGUES, Diogo Luiz Cordeiro. A POLÍTICA E O ORÇAMENTO PÚBLICO: DESEQUILÍBRIOS NO FIEL DA BALANÇA. Revista Digital do MPC. 2014. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/58/57>. Acesso em: 15 set. 2025.

10 KANAYAMA, Rodrigo Luís; RODRIGUES, Diogo Luiz Cordeiro. A POLÍTICA E O ORÇAMENTO PÚBLICO: DESEQUILÍBRIOS NO FIEL DA BALANÇA. Revista Digital do MPC. 2014. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/58/57>. Acesso em: 15 set. 2025.

refere-se ao favorecimento de determinadas clientelas políticas mediante a entrega de recursos em troca de apoio parlamentar¹¹.

A utilização do *pork* eleva as chances de reeleição dos congressistas, uma vez que eles dependem do respaldo de seus eleitores locais para financiar e sustentar suas campanhas. Por outro lado, os atores políticos locais também dependem de representantes nacionais capazes de intermediar a obtenção de recursos federais, muitas vezes essenciais à gestão municipal¹².

No Brasil, a expressão prática do *pork* é observada principalmente nas emendas orçamentárias, em especial as emendas individuais. Essas emendas são propostas apresentadas isoladamente pelos parlamentares e podem assumir a forma de cancelamento ou apropriação de despesas¹³.

Na forma do artigo 49 da Resolução nº 01/2006 – CN, cada parlamentar pode apresentar até 25 (vinte e cinco) emendas ao projeto de lei orçamentária, sendo que o valor total do conjunto das emendas a serem apresentadas por mandato deve ser fixado pelo Parecer Preliminar¹⁴.

Entretanto, o simples reconhecimento de que os direitos fundamentais impõem limites à liberdade de disposição orçamentária não resolve todos os problemas, pois entre a previsão legal da verba e sua efetiva execução existem diversos entraves. Como observa Mendonça, “na prática, as opções de investimentos contempladas na lei orçamentária anual podem ser ignoradas pelo Poder Executivo, que libera ou não verbas conforme sua conveniência, sem sequer ter a obrigação de justificar as retenções¹⁵”.

De fato, até pouco tempo a lei orçamentária era tratada apenas como diretriz orientadora dos gastos públicos, sem caráter vinculante. A Emenda Constitucional nº 86/2015 buscou modificar essa realidade, conferindo maior obrigatoriedade, mas persiste o debate sobre a facultatividade versus a impositividade da execução orçamentária¹⁶.

Deste modo, uma das causas que identificamos para o déficit na concretização dos direitos econômicos é justamente a falta de efetiva obrigatoriedade dos gastos sociais previstos, embora um não dependa necessariamente do outro para ser efetivado¹⁷.

11 KANAYAMA, Rodrigo Luís; RODRIGUES, Diogo Luiz Cordeiro. A POLÍTICA E O ORÇAMENTO PÚBLICO: DESEQUILÍBRIOS NO FIEL DA BALANÇA. Revista Digital do MPC. 2014. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/58/57>. Acesso em: 15 set. 2025.

12 KANAYAMA, Rodrigo Luís; RODRIGUES, Diogo Luiz Cordeiro. A POLÍTICA E O ORÇAMENTO PÚBLICO: DESEQUILÍBRIOS NO FIEL DA BALANÇA. Revista Digital do MPC. 2014. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/58/57>. Acesso em: 15 set. 2025.

13 MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil – Devido Processo Orçamentário e Democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 56.

14 KANAYAMA, Rodrigo Luís; RODRIGUES, Diogo Luiz Cordeiro. A POLÍTICA E O ORÇAMENTO PÚBLICO: DESEQUILÍBRIOS NO FIEL DA BALANÇA. Revista Digital do MPC. 2014. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/58/57>. Acesso em: 15 set. 2025.

15 MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil – Devido Processo Orçamentário e Democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 74.

16 ÁVILA, Ana Paula Oliveira; BITENCOURT, Daniella. Orçamento Público e a Efetivação dos Direitos Humanos. Artigo apresentado no evento regional interno realizado pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (Uniritter) em Porto Alegre (RS), campus FAPA, na XIII Semana de Extensão, Pesquisa e Pós-graduação (SEPesq) ocorrido no período de 27 novembro a 01 de dezembro de 2017. Disponível em: https://www.uniritter.edu.br/files/sepesq/arquivos_trabalhos_2017/4924/1996/2441.pdf. Acesso em: 15 set. 2025.

17 ÁVILA, Ana Paula Oliveira; BITENCOURT, Daniella. Orçamento Público e a Efetivação dos Direitos Humanos. Artigo apresentado no evento regional interno realizado pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (Uniritter) em Porto Alegre (RS), campus FAPA, na XIII Semana de Extensão, Pesquisa e Pós-graduação (SEPesq) ocorrido no período de 27 novembro a 01 de dezembro de 2017. Disponível em: https://www.uniritter.edu.br/files/sepesq/arquivos_trabalhos_2017/4924/1996/2441.pdf. Acesso em: 15 set. 2025.

A Constituição Federal também prevê exceções à discricionariedade da Administração Pública na execução orçamentária, destacando-se: (i) as vinculações constitucionais e (ii) as emendas parlamentares individuais, instituídas pelo regime da Emenda Constitucional nº 86/2015¹⁸.

As vinculações constitucionais correspondem a despesas cuja realização foi imposta pelo constituinte, com o objetivo de assegurar prioridade ao desenvolvimento de determinados setores.

Tal como explica Ricardo Lobo Torres¹⁹, essas vinculações configuram uma exceção ao princípio da não afetação, segundo o qual é vedado ao legislador vincular receitas públicas a despesas específicas. Importa salientar que tal princípio incide apenas sobre receitas provenientes de impostos, à luz do previsto no art. 167, IV, da Constituição de 1988.

O próprio dispositivo, entretanto, estabelece ressalvas, permitindo: (i) a repartição do produto da arrecadação dos impostos referidos nos arts. 158 e 159 da Constituição; (ii) a destinação de recursos para ações e serviços públicos de saúde, para a manutenção e desenvolvimento do ensino e para as atividades da administração tributária, como disposto nos arts. 198, §2º, 212 e 37, XXII; e (iii) a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita (art. 165, §8º) e o previsto no art. 167, §4º²⁰.

Entre essas exceções, destacam-se as áreas da saúde e da educação. No primeiro caso, o art. 198, §2º, fixa os percentuais mínimos que devem ser aplicados em ações e serviços públicos de saúde, determinando, no caso da União, a aplicação de não menos que 15% da receita corrente líquida anual — percentual estabelecido pela Emenda Constitucional nº 86/2015²¹.

Já no campo educacional, o art. 212 estabelece que a União deve aplicar, no mínimo, 18% da receita resultante de impostos, incluídas as transferências, enquanto Estados, Distrito Federal e Municípios devem destinar ao menos 25% para a manutenção e o desenvolvimento do ensino²².

18 BAHURY, Natália de Carvalho Mello. A PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 100/2019 E OS DESAFIOS DO ATUAL MODELO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO. Rio de Janeiro/RJ. 2019. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/e3902d1f-3129-4b09-977a-c4ad654c7a80/content>. Acesso em: 15 set. 2025.

19 TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, volume V: o orçamento na Constituição. 3ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 336.

20 BAHURY, Natália de Carvalho Mello. A PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 100/2019 E OS DESAFIOS DO ATUAL MODELO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO. Rio de Janeiro/RJ. 2019. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/e3902d1f-3129-4b09-977a-c4ad654c7a80/content>. Acesso em: 15 set. 2025.

21 BAHURY, Natália de Carvalho Mello. A PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 100/2019 E OS DESAFIOS DO ATUAL MODELO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO. Rio de Janeiro/RJ. 2019. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/e3902d1f-3129-4b09-977a-c4ad654c7a80/content>. Acesso em: 15 set. 2025.

22 BAHURY, Natália de Carvalho Mello. A PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 100/2019 E OS DESAFIOS DO ATUAL MODELO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO. Rio de Janeiro/RJ. 2019. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/e3902d1f-3129-4b09-977a-c4ad654c7a80/content>. Acesso em: 15 set. 2025.

3. EMENDAS PARLAMENTARES E O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

O pacto federativo instituído no Brasil define as competências dos entes jurídicos que o compõem, nos termos dos parâmetros estabelecidos pela Constituição. Essas competências, de modo geral, subdividem-se em materiais e legislativas²³.

No entanto, quando se trata do atendimento às minorias e grupos vulneráveis, os critérios de repartição de competências acabam gerando uma situação delicada. Isso ocorre em razão da grande quantidade de normas existentes relacionadas a direitos fundamentais, bem como das dúvidas quanto à legitimidade dos órgãos responsáveis pelo cumprimento das obrigações constitucionais²⁴.

Diante dessa dificuldade, minorias e grupos vulneráveis frequentemente recorrem ao Poder Judiciário para reivindicar a assistência e proteção de direitos que não têm sido assegurados de maneira satisfatória pela Administração Pública. Nesses casos, o Judiciário tem desempenhado papel relevante, atendendo às demandas tanto por meio de ações coletivas quanto por ações individuais²⁵.

De acordo com o Fundo Monetário Internacional²⁶, o Brasil ocupa a 9ª posição no ranking das maiores economias do mundo, resultado que também é destacado pelo Relatório 2021/2022 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento²⁷. Na América do Sul, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro em 2023 credencia o país como a principal potência econômica do continente²⁸.

Todavia, a realidade social brasileira apresenta-se de forma paradoxal: a condição de potência econômica mundial não se traduz, necessariamente, em desenvolvimento. Exemplo disso é a elevada ineficiência nos gastos públicos, estimada em cerca de US\$ 68 bilhões anuais — o equivalente a 3,9% do PIB nacional²⁹.

Alguns exemplos de gastos públicos ineficientes seria o de obras públicas inacabadas ou paralisadas, inchaço da máquina administrativa, compras públicas mal planejadas e etc.

No âmbito interno, em 2024 o Congresso Nacional aprovou mais de R\$ 53 bilhões em emendas parlamentares ao Orçamento-Geral da União (OGU). Esses repasses,

23 SIQUEIRA, Dirceu Pereira. FEDERALISMO, COMPETÊNCIA E INCLUSÃO SOCIAL: BRASIL UM PAÍS INCLUSIVO? Rev. direitos fundam. democ., v. 22, n. 1, p. 102-125, jan./abr. 2017.

24 SIQUEIRA, Dirceu Pereira. FEDERALISMO, COMPETÊNCIA E INCLUSÃO SOCIAL: BRASIL UM PAÍS INCLUSIVO? Rev. direitos fundam. democ., v. 22, n. 1, p. 102-125, jan./abr. 2017.

25 SIQUEIRA, Dirceu Pereira. FEDERALISMO, COMPETÊNCIA E INCLUSÃO SOCIAL: BRASIL UM PAÍS INCLUSIVO? Rev. direitos fundam. democ., v. 22, n. 1, p. 102-125, jan./abr. 2017.

26 FMI - FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Relatório Anual 2023. Washington, D.C.: FMI, 2023. Disponível em: <https://cdn.sanity.io/files/un6gmxxl/production/706ba127ec1c9054d8569f6565025b8e0217da2d.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025

27 PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Relatório do Desenvolvimento Humano 2021/2022: Tempos incertos, vidas instáveis. Nova York: PNUD, 2022. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento-humano/publications/relatorio-de-desenvolvimento-humano-2021-22>. Acesso em: 15 set. 2025

28 IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Produto Interno Bruto - PIB. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/ex-plica/pib.php#:~:text=O%20PIB%20é%20a%20soma,R%24%209%2C9%20tri-lhões.> > Acesso em: 15 set. 2025

29 BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Gastos públicos ineficientes no Brasil chegam a 3,9% do PIB: estudo do BID. Washington, D.C.: BID, 2018. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt-br/noticias/gastos-publicos-ineficientes-no-brasil-chegam-39-do-pib-estudo-do-bid>. Acesso em: 15 set. 2025.

realizados por meio de transferências voluntárias, vêm crescendo ao longo dos anos e têm gerado intenso debate entre atores institucionais relevantes, como o Supremo Tribunal Federal³⁰.

No cenário internacional, observa-se um contraste. Nos Estados Unidos, por exemplo, as transferências voluntárias corresponderam a apenas 2,4% do orçamento anual de 2022, enquanto, no Brasil, esse tipo de despesa representa, em média, 24,2% de todo o planejamento orçamentário³¹.

Há ainda uma particularidade do sistema brasileiro: o processo de redemocratização iniciado no final da década de 1980 impulsionou um movimento de descentralização administrativa, conferindo autonomia político-financeira a mais de 5.500 municípios³².

No entanto, após mais de 3 (três) décadas da Constituição Federal de 1988, a institucionalização desse municipalismo não supriu as expectativas dos governos locais, cujas fontes de financiamento permanecem insuficientes para a efetiva implementação das políticas públicas determinadas pela Carta Magna³³.

Nesse cenário, Souza e Grin³⁴ ressaltam que as transferências fiscais compõem o chamado federalismo fiscal, entendido como o arranjo federativo que organiza a distribuição de competências tributárias, a relação intergovernamental de despesas públicas e, sobretudo, a forma como os recursos arrecadados são alocados.

Para Conti e Mascarenhas³⁵, o federalismo é um tema de alcance global que frequentemente desperta debates intensos e passionais. No Brasil, a discussão sobre a reforma do sistema de tributação não foge a essa lógica, sendo marcada por diferentes concepções de federalismo, cada uma alinhada a visões específicas de mundo.

A Emenda Constitucional nº 132/2023, que trata da reforma fiscal, já foi promulgada após aprovação em dois turnos nas duas Casas do Congresso Nacional. O núcleo central da referida Emenda Constitucional consiste na simplificação do sistema tributário brasileiro, mediante a substituição de cinco tributos — ICMS, ISS, IPI, PIS e Cofins — por três novos: o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS)³⁶.

30 ANDRADE, Rafael Resende de; CALDAS, Antônio Vinícius Silva. FEDERALISMO FISCAL E TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO AOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. Revista PPC – Políticas Públicas e Cidades, Curitiba, v.14, n.1, p.01-16, 2025.

31 MENDES, Marcos. Emendas parlamentares e controle do orçamento pelo le-gislativo: uma comparação do Brasil com países da OCDE. Millenium Papers. 8ª ed. Disponível em: < <https://milleniumpapers.institutomillenium.org.br/pa-per/millenium-paper-emendas-parlamentares-e-controle-do-orcamento-pelo-le-gislativo.pdf>.> Acesso em: 15 set. 2025..

32 SOUZA, Celina; GRIN, José Eduardo. Desafios da Federação Brasileira: descentralização e gestão municipal. In: GRIN, José Eduardo; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (org.). Capacidades Estatais Municipais: o universo desconhecido do federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

33 ARRETCHÉ, Marta T. S. Transferências fiscais no Brasil. In: MENEZES FILHO, Naercio; SOUZA, André Portela (Org.). A Carta: para entender a Constituição brasileira. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2019. p. 53-81.

34 SOUZA, Celina; GRIN, José Eduardo. Desafios da Federação Brasileira: descentralização e gestão municipal. In: GRIN, José Eduardo; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (org.). Capacidades Estatais Municipais: o universo desconhecido do federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

35 CONTI, José Mauricio; MASCARENHAS, Caio Gama. REPACTUAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO E REFORMA FISCAL. Revista da PGE-MS Edição 19. 2023. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/Revista-PGE-19-Conti-e-Caio.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

36 CONTI, José Mauricio; MASCARENHAS, Caio Gama. REPACTUAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO E REFORMA FISCAL. Revista da PGE-MS Edição 19. 2023. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/Revista-PGE-19-Conti-e-Caio.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

A opção pela expressão “reforma fiscal”, em detrimento de “reforma tributária”, não é fortuita. Busca-se corrigir um equívoco que tem prejudicado o debate sobre o tema. Embora a alteração do sistema tributário constitucional envolva aspectos relevantes no campo da tributação — como a criação de novos tributos e regras que impactarão de forma significativa a relação entre fisco e contribuintes —, há um viés igualmente essencial: o financeiro³⁷.

Esse viés modifica o cenário do federalismo fiscal e afeta diretamente as relações financeiras entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Contudo, tal dimensão nem sempre recebe a atenção devida. A atividade financeira do Estado não se limita à arrecadação, mas engloba também a fixação de despesas, o endividamento, a gestão e a organização dos recursos necessários para cumprir as funções assumidas pelo próprio Estado ou atribuídas a outras entidades de direito público³⁸.

Inobstante, a denominação “reforma tributária” pode induzir à percepção de que a proposta se restringe à arrecadação e à relação entre fisco e contribuinte. Entretanto, trata-se de um processo muito mais amplo, que envolve não apenas tributação, mas também gastos públicos, endividamento, organização das finanças estatais e até mesmo questões de natureza política, como a representação federativa e a própria democracia³⁹.

Segundo Martynychen⁴⁰, é inegável que as fronteiras entre os Estados tendem a se tornar cada vez mais permeáveis, em razão do progressivo predomínio da lógica financeira sobre a economia real, marcada pela noção de fluxos.

Nesse ambiente, como observa José Eduardo Faria⁴¹, o Estado “está perdendo autonomia para o ‘mercado’, enquanto instância de coordenação da vida social, referência cognitiva das comunidades de especialistas e base de legitimação discursiva de agências internacionais e organismos multilaterais”.

Um exemplo desse movimento é a proposta do Parlamento Europeu acerca da securitização da dívida soberana emitida pela União Europeia, cujo objetivo declarado é proteger o setor bancário da área do euro contra a instabilidade associada aos títulos emitidos por entes soberanos.

À luz do Teorema da Descentralização de Oates, as atribuições de prestação de serviços públicos devem ser confiadas ao nível de jurisdição mais próximo capaz de internalizar as externalidades positivas ou negativas geradas⁴².

37 CONTI, José Maurício; MASCARENHAS, Caio Gama. REPACTUAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO E REFORMA FISCAL. Revista da PGE-MS Edição 19. 2023. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/Revista-PGE-19-Conti-e-Caio.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

38 CONTI, José Maurício; MASCARENHAS, Caio Gama. REPACTUAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO E REFORMA FISCAL. Revista da PGE-MS Edição 19. 2023. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/Revista-PGE-19-Conti-e-Caio.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

39 CONTI, José Maurício; MASCARENHAS, Caio Gama. REPACTUAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO E REFORMA FISCAL. Revista da PGE-MS Edição 19. 2023. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/Revista-PGE-19-Conti-e-Caio.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

40 MARTYNYCHEN, Marina Michel de Macedo. Securitização e o Estado Brasileiro: o fluxo dos recebíveis tributários e os impactos no Federalismo Fiscal/Marina Michel de Macedo Martynychen; Orientador Fernando Facury Scaff – São Paulo, 2020.

41 FÁRIA, Rodrigo de Oliveira. Reflexos do Endividamento nas Relações Federativas Brasileiras. In: BRAGA, Carlos Eduardo Faraco; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (org.) Federalismo Fiscal – Questões contemporâneas. São Paulo: Conceito Editorial, 2010. p. 34.

42 MARTYNYCHEN, Marina Michel de Macedo. Securitização e o Estado Brasileiro: o fluxo dos recebíveis tributários e os impactos no

Em termos práticos, isso significa que o Federalismo Fiscal fortalece a participação das comunidades locais na política e na gestão pública, uma vez que os administradores locais atuam como executores diretos das políticas públicas que impactam os cidadãos de forma imediata⁴³.

Desse modo, não há dúvidas de que a democracia se beneficia amplamente do modelo de Federalismo Fiscal: ao concentrar a prestação de serviços públicos nos entes locais, promove-se maior envolvimento e participação das comunidades na vida política e administrativa⁴⁴.

4. **SUSTENTABILIDADE FISCAL: TENSÕES ENTRE CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA**

A compreensão da Constituição Econômica passa, necessariamente, por caminhos vinculados à Teoria Constitucional. Discutir Constituição Econômica no século XX implica abordar a ordem jurídica da economia, ou seja, o mundo do “dever ser”⁴⁵.

A atenção do direito à economia, que ganhou relevo nesse período, surge da necessidade concreta de viabilizar transformações no campo econômico, em um contexto em que esse espaço passou a ser percebido como um problema⁴⁶.

O século XIX trouxe consigo conquistas significativas no âmbito das liberdades individuais. Entretanto, também foi marcado por uma intensa concentração da propriedade em poucas mãos. Essa realidade gerou tensões: de um lado, o poder econômico concentrado em uma elite restrita; de outro, o poder político se expandindo de forma mais ampla em razão do avanço democrático⁴⁷.

Nesse sentido, adota-se a proposta de Bercovici⁴⁸, segundo a qual a Constituição Econômica deve ser entendida e aplicada como uma sistematização de dispositivos que configuram juridicamente a economia e regulam a atuação do Estado no domínio econômico, com vistas à transformação das estruturas sociais, impondo tarefas concretas a serem realizadas.

Para o autor⁴⁹, a Constituição Econômica não constitui uma criação exclusiva do constitucionalismo social do século XX, mas está presente em todas as Constituições,

Federalismo Fiscal/Marina Michel de Macedo Martynychen; Orientador Fernando Facury Scaff – São Paulo, 2020.

43 MARTYNYCHEN, Marina Michel de Macedo. Securitização e o Estado Brasileiro: o fluxo dos recebíveis tributários e os impactos no Federalismo Fiscal/Marina Michel de Macedo Martynychen; Orientador Fernando Facury Scaff – São Paulo, 2020.

44 MARTYNYCHEN, Marina Michel de Macedo. Securitização e o Estado Brasileiro: o fluxo dos recebíveis tributários e os impactos no Federalismo Fiscal/Marina Michel de Macedo Martynychen; Orientador Fernando Facury Scaff – São Paulo, 2020.

45 FALLER, Maria Helena Ferreira Fonseca; BALHAZAR, Ubaldo Cesar. CONSTITUIÇÕES ECONÔMICAS NO SÉCULO XX E A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA: O ESTADO DE EXCEÇÃO PERMANENTE NO BRASIL. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 10, n. 10, p. 362-423, jul./dez. 2011.

46 FALLER, Maria Helena Ferreira Fonseca; BALHAZAR, Ubaldo Cesar. CONSTITUIÇÕES ECONÔMICAS NO SÉCULO XX E A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA: O ESTADO DE EXCEÇÃO PERMANENTE NO BRASIL. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 10, n. 10, p. 362-423, jul./dez. 2011.

47 BERCOVICI, Gilberto. A problemática da Constituição Dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. Revista da Informação Legislativa 142/35-51, 2004. p. 129.

48 BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 30.

49 BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 33.

inclusive nas liberais dos séculos XVIII e XIX. De fato, mesmo essas Constituições continham disposições econômicas, cuja finalidade era sancionar a ordem existente e assegurar os fundamentos do sistema liberal. Assim, previam normas destinadas a proteger a liberdade de comércio e de indústria, a liberdade contratual e, sobretudo, os direitos de propriedade.

O sistema de planejamento e orçamento atualmente adotado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios foi estruturado a partir das diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, complementadas por leis, decretos, portarias ministeriais e orientações específicas de cada esfera de governo, bem como pelos Tribunais de Contas, responsáveis pelo controle externo, que definem procedimentos singulares para a elaboração e execução orçamentária⁵⁰.

Sob o aspecto conceitual, o orçamento traduz a “ideia de computar, avaliar e calcular, em relação à previsão, o comportamento provável das receitas e dos gastos”, sendo, portanto, um “instrumento de que o administrador dispõe para equacionar o futuro em termos realísticos”, aplicável a qualquer atividade econômica, pública ou privada. Nesse sentido, o processo de evolução das finanças públicas no Brasil, rumo à convergência com padrões internacionais, passa necessariamente pelo aperfeiçoamento de seu principal instrumento: o orçamento público⁵¹.

A doutrina contemporânea reconhece a edição da Lei nº 4.320/1964 como marco histórico nesse processo de transformação, ao estabelecer regras fundamentais que possibilitaram a consolidação de uma administração financeira e contábil sólida no país.

Ressalte-se, ainda, a mudança de perspectiva: o orçamento deixou de ser mero documento contábil e administrativo para refletir, de maneira mais abrangente, o contexto econômico que envolve a sociedade brasileira⁵². Desse modo, assume caráter múltiplo — político, econômico, programático (planejamento), gerencial (administração e controle) e financeiro⁵³⁵⁴.

O orçamento público não se limita à manutenção do equilíbrio entre receitas e despesas; ele incorpora também uma dimensão de projeção temporal. O objetivo é não apenas equilibrar as contas no presente, mas garantir que esse equilíbrio seja sustentável ao longo do tempo, assegurando estabilidade para as gerações atuais e futuras, em uma perspectiva de solidariedade e equidade intergeracional⁵⁵.

Em sentido mais amplo, esse conceito aproxima-se do de consolidação fiscal, definida pela OCDE como uma política voltada à redução dos déficits governamentais e ao controle do endividamento público⁵⁶.

50 FERNANDES, Antônio Sergio Araújo. Ciclo orçamentário brasileiro -- Brasília: Enap, 2019. p. 72.

51 FERNANDES, Antônio Sergio Araújo. Ciclo orçamentário brasileiro -- Brasília: Enap, 2019. p. 72.

52 FERNANDES, Antônio Sergio Araújo. Ciclo orçamentário brasileiro -- Brasília: Enap, 2019. p. 72.

53 GIACOMONI, James. Orçamento Público. 17ª Ed. São Paulo: Atlas, 2017.

54 HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário, 26. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

55 ABRAHAM, Marcus Governança fiscal e sustentabilidade financeira: os reflexos do Pacto Orçamental Europeu em Portugal como exemplos para o Brasil. – Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 168.

56 ABRAHAM, Marcus Governança fiscal e sustentabilidade financeira: os reflexos do Pacto Orçamental Europeu em Portugal como

A expressão remete ao uso contábil do termo “consolidação”, ou seja, o esforço do devedor para reduzir seus múltiplos débitos e impedir seu crescimento futuro, promovendo maior estabilidade financeira. Para tanto, são estabelecidas metas específicas que visam conter a expansão acelerada da dívida pública e consolidar sua gestão dentro de parâmetros sustentáveis⁵⁷.

Os argumentos que associam a suposta sustentabilidade fiscal à manutenção da autonomia política e administrativa dos entes federativos não parecem refletir uma real necessidade de gestão.

Na prática, tais argumentos sugerem, antes, uma estratégia de contenção de gastos públicos e busca por eficiência fiscal, servindo como um mecanismo de controle que preserva um desequilíbrio significativo de forças políticas⁵⁸.

A proposta, sustentada por um discurso eminentemente liberal e centrada na eficiência financeira por meio do controle fiscal, levanta suspeitas plausíveis: trata-se de uma tentativa recorrente de apropriação de uma parcela cada vez maior do bolo tributário nacional, atualmente concentrado de forma expressiva em um único ente federativo, a União⁵⁹.

5. EMENDAS PARLAMENTARES, CRISE FISCAL E CAPITALISMO DEMOCRÁTICO

O Estado não se submete ao instituto da falência nos moldes do direito empresarial, uma vez que não há liquidação de seu patrimônio nem substituição de sua personalidade por outra entidade. Todavia, pode-se falar em falência estatal em sentido material, quando o ente se mostra incapaz de desempenhar suas funções essenciais em razão do colapso de suas instituições ou de uma crise fiscal de elevada gravidade⁶⁰.

Além das crises fiscais e institucionais recorrentes, os Estados enfrentam também uma crise de ideias. Para os jornalistas Adrian Wooldridge e John Micklethwait, é essencial repensar o papel do Estado e buscar formas de “consertá-lo”, considerando recursos escassos, a competitividade internacional e a oportunidade de modernização⁶¹.

Nessa circunstância, seria necessária uma “quarta revolução” no conceito de Estado: a primeira teria sido a criação do Estado-nação; a segunda, o Estado liberal; a terceira, o Estado de bem-estar social; e, posteriormente, ocorreu uma espécie de “meia revolução”, marcada por novas concepções sobre o papel do Estado⁶².

exemplos para o Brasil. – Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 168.

57 ABRAHAM, Marcus Governança fiscal e sustentabilidade financeira: os reflexos do Pacto Orçamental Europeu em Portugal como exemplos para o Brasil. – Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 169.

58 LOBO, C., FERREIRA, R. N., & NUNES, M. A. (2022). A sustentabilidade fiscal e a oferta de serviços públicos: uma análise dos municípios brasileiros de pequeno porte. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 14.

59 LOBO, C., FERREIRA, R. N., & NUNES, M. A. (2022). A sustentabilidade fiscal e a oferta de serviços públicos: uma análise dos municípios brasileiros de pequeno porte. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 14.

60 CONTI, José Maurício; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Orçamento público no Brasil - 1. ed. - Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2023. p. 250.

61 CONTI, José Maurício; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Orçamento público no Brasil - 1. ed. - Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2023. p. 250.

62 CONTI, José Maurício; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Orçamento público no Brasil - 1. ed. - Belo

Pode-se sustentar que a barganha política constitui elemento essencial para a manutenção da governabilidade no Brasil, sobretudo porque as características do sistema político-eleitoral nacional dificultam a formação de uma maioria estável entre os Poderes Executivo e Legislativo⁶³.

Nesse cenário, o orçamento impositivo levanta críticas quanto à qualidade do gasto público, uma vez que o desenho do financiamento das políticas tende a depender da expertise técnica do Executivo. A obrigatoriedade de execução de emendas, por sua vez, pode aumentar o risco de dilapidação de recursos, já que investimentos repetidos em determinadas áreas produzem rendimentos sociais marginais cada vez menores⁶⁴.

Outro ponto de tensão refere-se à corrupção orçamentária: se, por um lado, a redução da discricionariedade do Executivo pode mitigar práticas ilícitas nesse âmbito, por outro, a maior centralidade do Legislativo na aprovação e execução das emendas pode ampliar riscos de corrupção nesse poder⁶⁵.

Baião⁶⁶ acrescenta ainda que a execução obrigatória de emendas individuais possibilita a liberação de recursos mesmo para entes federativos inadimplentes, o que pode revelar uma motivação oculta por trás da medida.

O autor Streeck⁶⁷ realiza uma análise crítica do destino de determinadas teses que, sobretudo a partir da tradição da Escola de Frankfurt, diagnosticaram, entre as décadas de 1960 e 1970, a crise de legitimidade de uma economia capitalista avançada — considerada tecnicamente controlada, mas ética e culturalmente questionada.

A partir daí, até chegar à crítica da possibilidade de uma democracia pós-nacional com capacidade redistributiva na União Europeia, Streeck organiza seu percurso em três densas, porém claras lições: *“da crise de legitimidade à crise orçamental”*, *“reforma neoliberal”* e *“neoliberalismo na Europa”*, precedidas por uma introdução e seguidas de uma conclusão substantiva⁶⁸.

Seu ponto de partida está na constatação da desvalorização, em parte da teoria crítica, do papel central desempenhado pelos capitalistas e pelos mercados — sobretudo os financeiros — enquanto base material do conflito social, das classes, de suas frações, lutas e alianças⁶⁹.

Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2023. p. 250.

63 FURIATI, Alexandre Ávila. Transferências voluntárias e redução das desigualdades no Brasil: uma análise do papel das emendas parlamentares na equalização fiscal da Federação Brasileira – Brasília: IPEA, 2019. p. 77.

64 FURIATI, Alexandre Ávila. Transferências voluntárias e redução das desigualdades no Brasil: uma análise do papel das emendas parlamentares na equalização fiscal da Federação Brasileira – Brasília: IPEA, 2019. p. 77.

65 FURIATI, Alexandre Ávila. Transferências voluntárias e redução das desigualdades no Brasil: uma análise do papel das emendas parlamentares na equalização fiscal da Federação Brasileira – Brasília: IPEA, 2019. p. 77.

66 BAIÃO, Alexandre Lima. Emendas Orçamentárias Individuais: efeitos eleitorais, condicionantes da execução e qualidade do gasto público. Tese de Doutorado. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: 2016.

67 STREECK, Wolfgang. Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático. Tradução Marian Toldy e Teresa toldy, Lisboa: Conjuntura Actual Editora, 2013, (e-book).

68 STREECK, Wolfgang. Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático. Tradução Marian Toldy e Teresa toldy, Lisboa: Conjuntura Actual Editora, 2013, (e-book).

69 STREECK, Wolfgang. Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático. Tradução Marian Toldy e Teresa toldy, Lisboa: Conjuntura Actual Editora, 2013, (e-book).

Nesse sentido, aqueles que dissociam as supostas dinâmicas político-culturais e comunicacionais das bases materiais dos capitalismos realmente existentes incorrem em equívocos intelectuais e políticos de alto custo, já que tais bases, em última instância, lhes servem de fundamento⁷⁰.

Nos últimos anos, verificou-se um crescimento expressivo do volume de emendas parlamentares no Orçamento Federal. Esse fenômeno está diretamente ligado à dinâmica da correlação de forças entre Executivo e Legislativo no âmbito do presidencialismo de coalizão, refletindo, em grande medida, o conflito em torno do processo orçamentário.

A crítica tradicional costuma apontar a desarticulação das emendas em relação aos programas estruturados do governo, o que revelaria uma lógica “fragmentada” do Congresso Nacional. Tal lógica estaria marcada pela predominância de interesses locais, nos quais os dividendos eleitorais das emendas se associam mais facilmente à atuação individual do parlamentar.

Nesse quadro, observa-se também uma distorção do conceito de impositividade orçamentária. Em sua concepção original, a impositividade visa ao fortalecimento do processo orçamentário, mediante o estabelecimento de metas para as políticas públicas, conciliando seu financiamento com as regras fiscais vigentes.

A ideia central é que o orçamento seja plenamente executado e fiscalizado. Contudo, na prática atual, a impositividade tem se reduzido a uma exigência de execução parcial e acrítica de determinadas parcelas do orçamento, esvaziando seu propósito inicial.

Sob a ótica da ciência política, o aumento das emendas parlamentares pode ser compreendido também como consequência de um desequilíbrio no presidencialismo de coalizão, em favor do Poder Legislativo.

O presidencialismo de coalização, em breve resumo, pode ser definido como um sistema político complexo, onde o chefe do Executivo eleito, precisa formar alianças multipartidárias para governar, haja vista a existência de uma ampla fragmentação do Congresso.

Esse movimento decorre do crescimento do poder de barganha dos congressistas, fortalecido pela instabilidade democrática que, nos últimos anos, atingiu de forma mais aguda o Poder Executivo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permitiu constatar que as emendas parlamentares, sobretudo após a introdução da execução obrigatória por meio das Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019 e nº 105/2019, constituem

70 STREECK, Wolfgang. Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático. Tradução Marian Toldy e Teresa Toldy, Lisboa: Conjuntura Actual Editora, 2013, (e-book).

um dos principais pontos de tensão entre a Constituição Econômica, que almeja o desenvolvimento nacional e o fortalecimento das políticas públicas estruturantes, e a Constituição Financeira, voltada ao equilíbrio fiscal e à responsabilidade intergeracional.

De um lado, as emendas parlamentares representam um avanço democrático ao ampliar a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário, permitindo que parlamentares eleitos voz a demandas locais e regionais, muitas vezes negligenciadas pelos grandes planos nacionais de investimento.

Tal dimensão fortalece a legitimidade do orçamento público e aproxima as decisões financeiras das necessidades sociais concretas, em consonância com a lógica representativa da democracia.

De outro lado, contudo, o estudo evidenciou que a execução impositiva das emendas gera importantes limitações ao planejamento governamental. O caráter fragmentário das destinações orçamentárias decorrentes das emendas reduz a capacidade do Estado de coordenar políticas públicas de longo prazo, comprometendo a implementação de programas estruturantes e de investimentos estratégicos.

A referida fragmentação intensifica a assimetria entre objetivos desenvolvimentistas da Constituição Econômica e as exigências fiscalistas da Constituição Financeira, produzindo um cenário de instabilidade e tensionamento constante.

No plano federativo, observou-se que as emendas parlamentares também alteram a dinâmica da distribuição de recursos, ora reforçando o poder de barganha de parlamentares, ora gerando desequilíbrios na relação entre União, Estados e Municípios.

A destinação de recursos por meio das emendas, em especial as individuais, frequentemente se orienta mais por critérios políticos e eleitorais do que por uma racionalidade administrativa voltada à eficiência do gasto público. Nesse sentido, evidencia-se o risco de que a democracia orçamentária, quando capturada por interesses particularistas, reduza a justiça distributiva e comprometa a sustentabilidade fiscal.

Outro ponto relevante diz respeito ao engessamento do orçamento. A execução obrigatória das emendas restringe ainda mais a margem de discricionariedade do Executivo, que já se encontra limitada pelas vinculações constitucionais em áreas como saúde e educação. Tal engessamento compromete a flexibilidade fiscal necessária para responder a crises econômicas e sociais, além de dificultar a conciliação entre demandas imediatas e justiça intergeracional.

Esse paradoxo revela a necessidade de repensar o papel das emendas impositivas na arquitetura das finanças públicas, sob pena de perpetuar um modelo que concilia mal a democracia representativa com a responsabilidade fiscal e o planejamento de longo prazo.

Como perspectiva, defende-se a necessidade de uma reforma do processo orçamentário que preserve os ganhos democráticos advindos da participação parlamentar, mas que ao mesmo tempo fortaleça a racionalidade fiscal e garanta a destinação eficiente dos recursos públicos.

Caminhos possíveis incluem a fixação de limites proporcionais às emendas (é o caso das impositivas), a exigência de compatibilidade com planos plurianuais e diretrizes nacionais de desenvolvimento, bem como a adoção de mecanismos mais rigorosos de transparência e controle social.

Em síntese, o estudo demonstrou que as emendas parlamentares, embora representem um instrumento legítimo de participação democrática, contribuem para a fragmentação orçamentária e colocam em risco a sustentabilidade fiscal. A solução não passa pela eliminação das emendas, mas por sua ressignificação dentro de um modelo que concilie democracia orçamentária, eficiência administrativa, justiça intergeracional e equilíbrio fiscal.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. Governança fiscal e sustentabilidade financeira: os reflexos do Pacto Orçamental Europeu em Portugal como exemplos para o Brasil. – Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- ANDRADE, Rafael Resende de; CALDAS, Antônio Vinícius Silva. FEDERALISMO FISCAL E TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO AOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. Revista PPC – Políticas Públicas e Cidades, Curitiba, v.14, n.1, p.01-16, 2025.
- ARRETCHÉ, Marta T. S. Transferências fiscais no Brasil. In: MENEZES FILHO, Naercio; SOUZA, André Portela (Org.). A Carta: para entender a Constituição brasileira. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2019.
- ÁVILA, Ana Paula Oliveira; BITENCOURT, Daniella. Orçamento Público e a Efetivação dos Direitos Humanos. Artigo apresentado no evento regional interno realizado pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter) em Porto Alegre (RS), campus FAPA, na XIII Semana de Extensão, Pesquisa e Pós-graduação (SEPesq) ocorrido no período de 27 novembro a 01 de dezembro de 2017. Disponível em: https://www.uniritter.edu.br/files/sepesq/arquivos_trabalhos_20172/4924/1996/2441.pdf. Acesso em: 15 set. 2025.
- BAHURY, Natália de Carvalho Mello. A PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 100/2019 E OS DESAFIOS DO ATUAL MODELO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO. Rio de Janeiro/RJ. 2019. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/e3902d1f-3129-4b09-977a-c4ad654c7a80/content>. Acesso em: 15 set. 2025.
- BAIÃO, Alexandre Lima. Emendas Orçamentarias Individuais: efeitos eleitorais, condicionantes da execução e qualidade do gasto público. Tese de Doutorado. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: 2016.
- BERCOVICI, Gilberto. A problemática da Constituição Dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. Revista da Informação Legislativa 142/35-51, 2004.
- BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BID -BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Gastos públicos ineficientes no Brasil chegam a 3,9% do PIB: estudo do BID. Washington, D.C.: BID, 2018. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt-br/noticias/gastos-publicos-ineficientes-no-brasil-chegam-39-do-pib-estudo-do-bid>. Acesso em: 15 set. 2025.
- CONTI, José Mauricio; MASCARENHAS, Caio Gama. REPACTUAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO E REFORMA FISCAL. Revista da PGE-MS Edição 19. 2023. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/Revista-PGE-19-Conti-e-Caio.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

CONTI, José Maurício; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Orçamento público no Brasil - 1. ed. - Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2023.

FALLER, Maria Helena Ferreira Fonseca; BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. CONSTITUIÇÕES ECONÔMICAS NO SÉCULO XX E A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA: O ESTADO DE EXCEÇÃO PERMANENTE NO BRASIL. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 10, n. 10, p. 362-423, jul./dez. 2011.

FARIA, Rodrigo de Oliveira. Reflexos do Endividamento nas Relações Federativas Brasileiras. In: BRAGA, Carlos Eduardo Faraco; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (org.) Federalismo Fiscal – Questões contemporâneas. São Paulo: Conceito Editorial, 2010.

FERNANDES, Antônio Sergio Araújo. Ciclo orçamentário brasileiro -- Brasília: Enap, 2019.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de direito constitucional. 4 ed. Salvador: JusPodivm, 2012.

FMI -FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL.Relatório Anual 2023. Washington, D.C.: FMI, 2023. Disponível em: <https://cdn.sanity.io/files/un6gmxxl/production/706ba127ec1c9054d8569f6565025b8e0217da2d.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

FURIATI, Alexandre Ávila. Transferências voluntárias e redução das desigualdades no Brasil: uma análise do papel das emendas parlamentares na equalização fiscal da Federação Brasileira – Brasília: IPEA, 2019.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 17ª Ed. São Paulo: Atlas, 2017.

HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário, 26. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

HESSE, Konrad. Conceito e peculiaridade da Constituição. Tradução: Inocência Mártires Coelho. In: HESSE, Konrad. Temas Fundamentais do Direito Constitucional.São Paulo: Saraiva, 2009.

HESSE, Konrad. Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

IBGE -INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Produto Interno Bruto –PIB.Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/ex-plica/pib.php#:~:text=O%20PIB%20é%20a%20soma,R%24%209%2C9%20tri-lhões,>> Acesso em: 15 set. 2025.

KANAYAMA, Rodrigo Luís; RODRIGUES, Diogo Luiz Cordeiro. A POLÍTICA E O ORÇAMENTO PÚBLICO: DESEQUILÍBRIOS NO FIEL DA BALANÇA. Revista Digital do MPC. 2014. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/58/57>. Acesso em: 15 set. 2025.

LOBO, C., FERREIRA, R. N., & NUNES, M. A. (2022). A sustentabilidade fiscal e a oferta de serviços públicos: uma análise dos municípios brasileiros de pequeno porte. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 14.

MACHADO, Betieli da Rosa Sauzem; HERMANY, Ricardo. O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO E A REVISÃO GERAL ANUAL A PARTIR DA LEI COMPLEMENTAR 173: UMA ANÁLISE DA (IM)POSSIBILIDADE DE DIÁLOGO INSTITUCIONAL ENTRE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E OS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS. Revista Direitos Fundamentais & Democracia Vol. 30, n.1, p. 153-186, jan/abril. 2025.

MARTYNYCHEN, Marina Michel de Macedo. Securitização e o Estado Brasileiro: o fluxo dos recebíveis tributários e os impactos no Federalismo Fiscal/Marina Michel de Macedo Martynychen; Orientador Fernando Facury Scaff – São Paulo, 2020.

MENDES, Marcos. Emendas parlamentares e controle do orçamento pelo le-gislativo: uma comparação do Brasil com países da OCDE. Millenium Papers.8ª ed. Disponível em: < <https://milleniumpapers.institutomillennium.org.br/pa-per/millennium-paper-emendas-parlamentares-e-controle-do-orcamento-pelo-le-gislativo.pdf>> Acesso em: 15 set. 2025.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil – Devido Processo Orçamentário e Democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

PNUD -PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO.Relatório do Desenvolvimento Humano 2021/2022: Tempos incertos, vidas instáveis. Nova York: PNUD, 2022. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento-humano/publications/relatorio-de-desenvolvimento-humano-2021-22>. Acesso em: 15 set. 2025

**Artigos
Científicos**

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. FEDERALISMO, COMPETÊNCIA E INCLUSÃO SOCIAL: BRASIL UM PAÍS INCLUSIVO? Rev. direitos fundam. democ., v. 22, n. 1, p. 102-125, jan./abr. 2017.

SOUZA, Celina; GRIN, José Eduardo. Desafios da Federação Brasileira: descentralização e gestão municipal. In: GRIN, José Eduardo; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (org.). Capacidades Estatais Municipais: o universo desconhecido do federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

STREECK, Wolfgang. Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático. Tradução Marian Toldy e Teresa toldy, Lisboa: Conjuntura Actual Editora, 2013, (e-book).

TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, volume V: o orçamento na Constituição. 3ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

DO LIXÃO AO ATERRO SANITÁRIO: DESAFIOS E AVANÇOS NA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL – O CASO DE PERNAMBUCO COMO EXEMPLO DE SUCESSO

FROM DUMP TO SANITARY LANDFILL: CHALLENGES AND ADVANCES IN SOLID WASTE MANAGEMENT IN BRAZIL – THE CASE OF PERNAMBUCO AS A SUCCESS STORY

Erivaldo Pereira de Paula¹

RESUMO

O presente artigo analisa a realidade brasileira no enfrentamento do problema dos lixões, destacando as dificuldades históricas na gestão dos resíduos sólidos urbanos e os avanços recentes em algumas regiões do país. A pesquisa utiliza o caso de Pernambuco como um exemplo exitoso na substituição dos lixões por aterros sanitários, evidenciando os resultados alcançados a partir de políticas públicas, fiscalização efetiva e mobilização institucional. O estudo demonstra que a erradicação dos lixões depende não apenas de infraestrutura e investimentos, mas também de planejamento, fiscalização e engajamento local. Por fim, o artigo reflete sobre os desafios ainda persistentes para consolidar um modelo nacional de gestão ambiental eficiente e sustentável.

Palavras-chave: engajamento; auditoria; gestão; política pública; resíduos sólidos.

ABSTRACT

This article analyzes the Brazilian reality in addressing the problem of open dumps, highlighting the historical difficulties in managing urban solid waste and the recent advances in some regions of the country. The research uses the case of Pernambuco as a successful example in replacing open dumps with sanitary landfills, highlighting the results achieved through public policies, effective oversight, and institutional mobilization. The study demonstrates that the eradication of open dumps depends not only on infrastructure and investment, but also on planning, oversight, and local engagement. Finally, the article reflects on the persistent challenges to consolidating a national model of efficient and sustainable environmental management.

Keywords: engagement; auditing; management; public policy; solid waste.

1. INTRODUÇÃO

O destino que damos ao nosso lixo revela muito sobre a forma como cuidamos, ou deixamos de cuidar, do meio ambiente e das pessoas que vivem em nossas cidades. O desafio da destinação adequada dos resíduos sólidos urbanos figura hoje entre as principais urgências ambientais e sociais do Brasil. Todos os dias, toneladas

¹ Servidor Público (Técnico de Controle Externo do TCE-RJ), Advogado (Estácio de Sá, RJ/Brasil), Contador (Universidade Federal Fluminense, RJ/Brasil), especialização em administração pública (Fundação Getúlio Vargas – RJ/Brasil) e mestrado em administração pública (Fundação Getúlio Vargas – RJ/Brasil).

de resíduos são produzidas em domicílios, comércios, indústrias e serviços públicos, mas boa parte ainda tem como destino final os antigos lixões a céu aberto, que representam riscos graves à saúde, ao meio ambiente e à dignidade humana.

A criação da Política Nacional de Resíduos Sólidos -PNRS, instituída pela Lei nº 12.305/2010², foi um marco importante na tentativa de mudar esse cenário. Ela estabeleceu metas ambiciosas e inovadoras, como o encerramento dos lixões previsto inicialmente até 2014, a implantação da coleta seletiva, a criação de sistemas de logística reversa e a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos. A lei também trouxe uma nova lógica de responsabilidade compartilhada, envolvendo o poder público, as empresas e os cidadãos na busca por uma gestão mais sustentável.

Ocorre que novo prazo nacional foi estabelecido pelo atual marco do saneamento básico, através da Lei Federal nº 14.026/2020³, que também expirou em 02 de agosto de 2024. Atualmente existe um projeto de lei, a PL nº 1323/24⁴, em tramitação no Congresso, que busca adiar novamente o prazo. O Supremo Tribunal Federal – STF, autorizou o funcionamento de lixões já licenciados até o fim de seus prazos de licenciamento. Essa decisão⁵ foi tomada no julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADIs 4901, 4902, 4903, 4937 e da Ação Direta de Constitucionalidade - ADC 42. O julgamento foi concluído em 24 de outubro de 2024.

Entretanto, mais de uma década após a promulgação da PNRS, a realidade brasileira ainda está longe do ideal previsto pela legislação. Em 2023, 41% dos resíduos gerados no país continuavam tendo destinação irregular, segundo dados da Associação Brasileira de Resíduos e Meio Ambiente⁶. Isso significa que quase metade do lixo produzido diariamente segue sendo despejada em locais sem controle ambiental, contaminando o solo, os lençóis freáticos, o ar, e comprometendo a qualidade de vida das populações mais vulneráveis.

Apesar desse cenário desafiador, algumas experiências bem-sucedidas demonstram que é possível mudar essa realidade. Um exemplo inspirador é o estado de Pernambuco, que em 2023 alcançou um feito histórico: eliminou completamente os lixões em todos os seus 184 municípios, substituindo-os por aterros sanitários devidamente licenciados e implementando uma gestão integrada dos resíduos sólidos entre os níveis estadual e municipal. Esse resultado foi fruto de planejamento, cooperação e acompanhamento contínuo por órgãos de controle, como o Tribunal de Contas do Estado - TCE-PE, Ministério Público de Pernambuco e a Agência Ambiental do Estado – CPRH, que desempenharam papéis fundamentais na fiscalização e no

2 BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 ago. 2010. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2010/lei-12305-2-agosto-2010-607598-publicacaooriginal-128609-pl.html>.

3 BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. “Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, entre outras.” Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm

4 CÂMARA DOS DEPUTADOS. Ficha de tramitação da proposição Legislativa nº 2428094. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2428094>. Acesso em: 10 nov. 2025.

5 MINISTÉRIO PÚBLICO DE MATO GROSSO. STF publica acórdão das ADIs e da ADC 42 ajuizadas sobre o novo Código Florestal. Disponível em: <https://mpmt.mp.br/portacao/news/967/81351/stf-publica-acordao-das-adis-e-da-adc-42-ajuzadas-sobre-o-novo-codigo-florestal>

6 ABREMA – Associação Brasileira de Resíduos e Meio Ambiente. Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2024. São Paulo: ABREMA, 2024. Disponível em: <https://www.abrelpe.org.br/panorama-residuos-solidos-2023>.

apoio técnico aos municípios. A mídia noticiou que *“o Estado de Pernambuco, foi o vencedor do prêmio Excelência em Competitividade, com o projeto “Pernambuco Verde: Lixão Zero”, durante o XIII Congresso Consad em Gestão Pública”*⁷.

O caso pernambucano parece mostrar que a combinação de vontade política e fiscalização eficiente pode transformar um problema crônico em uma política pública bem-sucedida. A experiência do estado serve de exemplo não apenas para outras regiões do Brasil, mas também para países em desenvolvimento que enfrentam desafios semelhantes na gestão dos resíduos sólidos urbanos. Assim, o presente artigo tem como objetivo analisar os principais desafios para a gestão da destinação de resíduos sólidos no Estado de Pernambuco, destacando as dificuldades enfrentadas pelos municípios daquele Estado na implementação da PNRS e avaliar os fatores que contribuíram para o sucesso da experiência de Pernambuco, podendo servir de modelo para os demais Estados da Federação. Ao final, busca-se compreender como boas práticas de governança ambiental e inclusão social podem orientar o país rumo a um futuro mais sustentável e livre dos impactos dos lixões.

O estudo parte da hipótese central de que a erradicação dos lixões e a consolidação de sistemas de destinação ambientalmente adequada de resíduos sólidos urbanos dependem menos de soluções exclusivamente técnicas e mais da atuação coordenada entre instrumentos jurídicos, mecanismos de controle institucional e arranjos de governança intermunicipal, sendo o controle externo exercido pelos tribunais de contas um fator indutor decisivo para a efetividade da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Dessa forma, o artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução. Na segunda seção, apresenta-se o marco legal da gestão de resíduos sólidos no Brasil, destacando os avanços normativos e os desafios na implementação da PNRS. A terceira seção examina o panorama nacional dos lixões, com ênfase no caso de Pernambuco como exemplo de transformação bem-sucedida, detalhando as ações institucionais e os resultados alcançados. Na sequência, são discutidos os desafios remanescentes e as perspectivas futuras para a consolidação de uma gestão sustentável dos resíduos no país. Nas considerações finais, sintetizam-se as principais conclusões do estudo e apontam-se caminhos para o fortalecimento das políticas públicas e a promoção de uma economia circular no contexto brasileiro.

2. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO NA POLÍTICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A gestão de resíduos sólidos urbanos, enquanto política pública ambiental, está diretamente vinculada aos princípios da prevenção e da precaução, amplamente desenvolvidos na doutrina ambiental contemporânea. Conforme assinala Milaré⁸

7 G1. “Não podemos nos acomodar: TCE-PE continua trabalho para que lixões do estado não sejam reativados”. Caruaru & Região, G1, 11 out. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/caruaru-regiao/noticia/2024/10/11/nao-podemos-nos-acomodar-tce-pe-continua-trabalho-para-que-lixoes-do-estado-nao-sejam-reativados.ghtml>

8 MILARÉ, Édis. Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015

(2015), o princípio da prevenção incide sobre situações em que os riscos ambientais são cientificamente conhecidos e previsíveis, impondo ao Poder Público o dever de agir de forma antecipada para evitar a ocorrência de danos. No caso dos lixões a céu aberto, os impactos ambientais e sanitários decorrentes da disposição inadequada de resíduos, como contaminação do solo, das águas subterrâneas e proliferação de vetores de doenças, são amplamente documentados, o que caracteriza a omissão estatal como incompatível com esse princípio.

Para Leite e Melo⁹ (2007), a precaução impõe ao Estado a adoção de medidas protetivas mesmo quando não há certeza absoluta quanto à extensão ou à magnitude dos riscos ambientais, desde que exista plausibilidade de danos graves ou irreversíveis. Nesse sentido, a substituição progressiva dos lixões por aterros sanitários pode ser compreendida como uma aplicação concreta do princípio da precaução, ao buscar reduzir riscos ambientais persistentes e cumulativos associados à gestão inadequada dos resíduos sólidos urbanos.

A efetividade desses princípios, entretanto, depende da existência de arranjos institucionais adequados de governança ambiental. Jacobi e Sinisgalli¹⁰ (2012) destacam que a governança ambiental pressupõe a articulação entre diferentes atores estatais e não estatais de gestão pública. No campo dos resíduos sólidos, essa abordagem se revela particularmente relevante, uma vez que os municípios, isoladamente, muitas vezes não dispõem de capacidade técnica, administrativa ou financeira para implantar e operar sistemas de destinação final ambientalmente adequados. A experiência pernambucana analisada neste estudo evidencia a importância da cooperação interinstitucional, da atuação dos órgãos de controle e da formação de consórcios intermunicipais como instrumentos de fortalecimento da governança ambiental.

3. O MARCO LEGAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL

A consolidação de um marco legal voltado à gestão de resíduos sólidos no Brasil representa um avanço significativo na institucionalização de práticas ambientais sustentáveis e na responsabilização compartilhada entre governo, setor produtivo e sociedade civil. O ponto de inflexão desse processo foi a promulgação da PNRS, instituída pela Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, e regulamentada pelo Decreto nº 7.404/2010¹¹, que estabeleceu diretrizes, metas e instrumentos para a gestão integrada e o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos em todo o território nacional.

9 LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely. As funções preventivas e precaucionais da responsabilidade civil por danos ambientais. *Seqüência – Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 28, n. 55, p. 195–218, 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15053>.

10 JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo Antonio de Almeida. Governança ambiental e economia verde. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 17, n. 6, p. 1469–1478, 2012. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002482654>.

11 BRASIL. Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos ... *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm

A PNRS introduziu princípios inovadores, como a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, e a destinação final ambientalmente adequada dos rejeitos. Além disso, a lei determinou o encerramento dos lixões até 2014, a elaboração de planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos (PMGIRS) e a implantação de sistemas de logística reversa para produtos e embalagens, envolvendo fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes.

Outro avanço importante foi a criação de instrumentos econômicos e sociais voltados à inclusão dos catadores de materiais recicláveis, reconhecendo-os como atores fundamentais na cadeia da reciclagem e na consolidação da economia circular. A PNRS também vinculou o acesso a recursos federais ao cumprimento de metas de gestão e à existência de planos municipais, estimulando a formalização e o planejamento local.

Com o passar dos anos, entretanto, as dificuldades de implementação tornaram-se evidentes. Muitos municípios enfrentaram limitações financeiras e técnicas para cumprir os prazos legais. Em resposta a esses desafios, o Marco Legal do Saneamento Básico reforçou a importância da regionalização e dos consórcios intermunicipais como mecanismos de viabilização econômica e técnica para o manejo de resíduos sólidos urbanos. Essa legislação também estabeleceu metas mais realistas para o encerramento dos lixões, estendendo os prazos conforme o porte populacional dos municípios e ampliando a atuação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, como órgão regulador e coordenador das normas de referência do setor.

O novo marco regulatório promoveu ainda maior integração entre as políticas de saneamento e de resíduos sólidos, priorizando a eficiência na prestação dos serviços e a sustentabilidade econômico-financeira das operações. Essa abordagem busca superar o caráter fragmentado das políticas ambientais, promovendo a gestão integrada e incentivando a participação privada por meio de parcerias e concessões, desde que assegurado o controle social e a observância das normas ambientais.

A evolução do marco legal brasileiro evidencia, portanto, uma transição de um modelo reativo, centrado na destinação final dos resíduos, para um modelo preventivo e sistêmico, que valoriza o ciclo completo do material, desde a produção até o descarte. Apesar dos avanços normativos, o desafio de efetivar as metas da PNRS e do Marco Legal do Saneamento ainda exige planejamento intergovernamental, fiscalização contínua e educação ambiental permanente, garantindo que os princípios legais se traduzam em práticas sustentáveis e duradouras em todo o território nacional.

4. O PANORAMA BRASILEIRO DOS LIXÕES

No Brasil, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística¹², 31,9% dos municípios ainda destinam seus resíduos a lixões, evidenciando que quase um

12 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. MUNIC 2023: 31,9% dos municípios brasileiros ainda despejam resíduos sólidos em lixões. Agência de Notícias IBGE, 28 nov. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41994-munic-2023-31-9-dos-municipios-brasileiros-ainda-despejam-residuos-solidos-em-lixoes>.

terço das cidades do país continua utilizando formas inadequadas e prejudiciais de disposição final. Esses locais, caracterizados por deposição de resíduos a céu aberto e sem qualquer controle ambiental, causam impactos significativos, como contaminação do solo e da água, proliferação de vetores de doenças e riscos diretos à saúde pública.

Importa ressaltar que lixão é um tipo de depósito de resíduos sólidos a céu aberto que se desenvolve sem nenhum tipo de planejamento ou controle. As enormes pilhas de materiais descartados, que são características dos lixões, formam-se diretamente sobre o solo desprotegido, o que resulta na infiltração de chorume, que, além de poluir o substrato, afeta a qualidade da água do lençol freático e mananciais que são abastecidos por ele. Os lixões também produzem uma grande quantidade de gás metano, que contribui para o aquecimento global, e atraem animais como abutres, urubus, baratas, ratos, moscas e mosquitos, muitos dos quais são causadores de doenças¹³.

A permanência de lixões em diversos municípios brasileiros decorre de uma complexa combinação de fatores que perpassam os planos técnico e institucional. Segundo Moraes¹⁴ (2021), há uma ausência de planejamento urbano e ambiental adequado, contribuindo para uma gestão fragmentada e pouco eficaz. Muitos municípios ainda não contam com planos municipais de resíduos sólidos devidamente atualizados ou que considerem todas as etapas da gestão de resíduos, desde a coleta até a disposição final.

Os altos custos de transporte e operação dos aterros sanitários dificultam a substituição dos lixões por alternativas ambientalmente adequadas. A operação de aterros, o transporte dos resíduos de municípios menores até unidades de tratamento ou disposição final, bem como a implantação de sistemas de triagem ou compostagem, demandam investimentos. Estudos econômicos demonstram que consórcios intermunicipais podem reduzir esses custos, por exemplo, Nascimento, Rodrigues e Neder¹⁵ (2022) identificaram uma economia expressiva na implantação de consórcios em Minas Gerais ao compararem os custos isolados de municípios com os custos consorciados.

4.1. O CASO DE PERNAMBUCO: UM EXEMPLO DE TRANSFORMAÇÃO

Em 2013, Pernambuco apresentava 160 municípios com lixões ativos e apenas seis aterros sanitários licenciados, e após o projeto “Pernambuco Verde: Lixão Zero”, por meio do qual os promotores do Ministério Público de Pernambuco firmaram acordos de não persecução penal com os prefeitos, e estes assumiram o compromisso de erradicar os lixões de seus municípios¹⁶. O acordo de não

13 BRASILESCOLA. Lixão: o que é e por que se difere do aterro. Brasil Escola – UOL, [S. l.], 12 jun. 2013. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/geografia/saneamento-basico-questao-lixo.htm>.

14 MORAES, José Laécio de. *Planejamento e gestão de resíduos sólidos: um desafio aos municípios*. Ciência e Sustentabilidade, v. 3, n. 2, p. 63-80, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufca.edu.br/ojs/index.php/cienciasustentabilidade/article/view/137>.

15 NASCIMENTO, E. C.; SOUSA, T. S.; ROSSI, C. B. O consórcio intermunicipal entre as soluções de disposição de resíduos sólidos urbanos: um estudo econômico aplicado no sul de Minas Gerais. *Revista Brasileira de Gestão Ambiental Sustentável* [online]. 2022, vol. 9, n. 21, p. 497-508. Disponível em: <https://revista.ecogestaobrasil.net/v9n21/v09n21a32.html>.

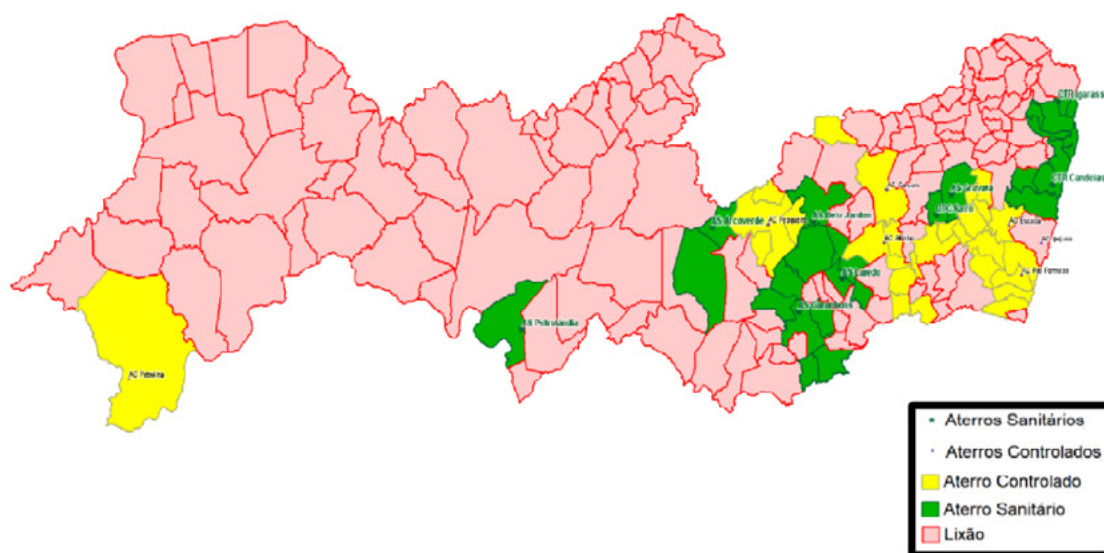
16 MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. Projeto do MPPE ganha prêmio pela erradicação de lixões em Pernambuco. Portal

persecução penal é negócio jurídico celebrado entre Ministério Público e investigado devidamente assistido por advogado ou defensor público, uma vez preenchidos os requisitos e pressupostos legais. Nele, as partes poderão convencionar cláusulas, que após cumpridas, extinguirão a punibilidade do acusado¹⁷.

O projeto “Pernambuco Verde: Lixão Zero”, foi vencedor do *Prêmio Excelência em Competitividade* na categoria *Destaque Boas Práticas*, consolidou o esforço conjunto de diferentes órgãos públicos; Ministério Público do Estado, o Tribunal de Contas do Estado, o Ministério Público de Contas, a Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade e a Agência Estadual de Meio Ambiente. Essa cooperação foi determinante para que, em menos de uma década, o percentual de municípios com destinação adequada de resíduos passasse de 16% em 2014 para 100% em março de 2023¹⁸.

A partir de 2014, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE-PE, realizou um diagnóstico sistemático sobre a destinação final de resíduos sólidos em todos os 184 municípios. O objetivo central dessa atuação era fiscalizar o cumprimento das normas ambientais e subsidiar políticas públicas de saneamento e saúde ambiental¹⁹. E esse acompanhamento perdurou ao longo de diversos anos, até a identificação em 2023 da extinção de todos os lixões naquele estado.

A situação da destinação final do lixo em Pernambuco em 2014 era apresentada da seguinte forma:



Fonte: TCE-PE

MPPE, 2024. Disponível em: https://portal.mppe.mp.br/w/projeto-do-mppe-ganha-pr%C3%AAmio-pela-erradica%C3%A7%C3%A3o-de-lix%C3%B5es-em-pernambuco?utm_source=chatgpt.com.

17 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). Cartilha: Acordo de Não Persecução Penal. Brasília: CNMP, 2022. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/arquivos/MPES/CARTILHA_ACORDO_DE_NÃO_PERSECUÇÃO_PENAL_CAOA.pdf.

18 MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. Projeto do MPPE ganha prêmio pela erradicação de lixões em Pernambuco. Portal MPPE, 2024. Disponível em: https://portal.mppe.mp.br/w/projeto-do-mppe-ganha-pr%C3%AAmio-pela-erradica%C3%A7%C3%A3o-de-lix%C3%B5es-em-pernambuco?utm_source=chatgpt.com.

19 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Resíduos sólidos: panorama e ações de fiscalização. Recife: TCE-PE, 2023. Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/especial50/residuos.html>.

Além de medidas coercitivas, houve um trabalho educativo e técnico. Foram oferecidas orientações, capacitações e apoio jurídico e ambiental aos municípios, auxiliando na criação e licenciamento de 23 aterros sanitários em funcionamento e no desenvolvimento de outros 11 projetos em análise pela CPRH. O encerramento dos 20 lixões restantes no primeiro trimestre de 2023 marcou o fim de uma era de degradação ambiental no estado²⁰.

O reconhecimento dessa transformação foi tamanho que a iniciativa do TCE-PE foi premiada pelo Instituto Innovare como boa prática de gestão pública ambiental²¹.

4.2. DESAFIOS REMANESCENTES E PERSPECTIVAS FUTURAS

Um desafio significativo é a coleta seletiva, que ainda apresenta cobertura incipiente e baixa adesão por parte da população. Estudos indicam que apenas uma pequena parcela dos resíduos recicláveis é efetivamente coletada e encaminhada para a reciclagem formal, limitando a sustentabilidade do sistema e prejudicando a economia circular no estado²². Além disso, a inclusão social dos catadores de materiais recicláveis permanece um ponto crítico. Embora esses trabalhadores desempenhem papel essencial na cadeia de reciclagem, a formalização, capacitação e integração em cooperativas ainda não alcançaram níveis satisfatórios, gerando vulnerabilidade socioeconômica e restrições à profissionalização do setor.

O caso pernambucano, no entanto, demonstra que avanços significativos são possíveis quando há convergência entre vontade política, fiscalização efetiva e cooperação interinstitucional. A adoção de consórcios intermunicipais permitiu otimizar recursos, reduzir custos operacionais e promover gestão compartilhada de aterros e unidades de triagem, configurando um modelo replicável em outros estados brasileiros. Ademais, o papel do Tribunal de Contas como agente indutor de boas práticas de gestão pública tem sido decisivo para o monitoramento e avaliação das políticas implementadas, fortalecendo a transparência, a eficiência e a responsabilização na administração.

Portanto, embora Pernambuco ainda enfrente desafios estruturais e sociais na gestão de resíduos sólidos, a experiência do estado evidencia que políticas públicas integradas, combinadas com participação institucional ativa e planejamento de longo prazo, podem gerar resultados concretos e sustentáveis, servindo como referência para o restante do país.

Entretanto, a consolidação dessa conquista exige esforços contínuos e articulados. A manutenção de políticas públicas consistentes, o fortalecimento da educação ambiental nas comunidades, a expansão da coleta seletiva e o incentivo à

20 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Resíduos sólidos: panorama e ações de fiscalização. Recife: TCE-PE, 2023. Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/especial50/residuos.html>.

21 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Auditoria que deu origem ao fim dos lixões ganha destaque no Innovare. Recife: TCE-PE, 10 jan. 2024. Disponível em: <https://www.tcepe.tc.br/internet/index.php/noticias/435-2024/janeiro/7343-auditoria-que-deu-origem-ao-fim-dos-lixoes-ganha-destaque-no-innovare>.

22 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise, Brasília, v. 30, n. 77, abr. 2024. ISSN 1676-0883. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt77>. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13644>.

reciclagem são medidas essenciais para evitar retrocessos. É igualmente necessário um planejamento de longo prazo que antecipe a ampliação da capacidade dos aterros, promova a inovação tecnológica na gestão de resíduos e integre de maneira efetiva os catadores formais e informais à economia circular. Sem a continuidade dessas ações, os avanços alcançados correm o risco de se tornar temporários, comprometendo não apenas a saúde pública e o meio ambiente, mas também a credibilidade das políticas de gestão de resíduos no país.

O fechamento dos lixões em Pernambuco não representa apenas um avanço ambiental, mas também um progresso civilizatório, sinalizando uma mudança na relação entre sociedade, meio ambiente e políticas públicas. Historicamente, os lixões configuram espaços de sofrimento humano e degradação social, expondo populações vulneráveis a riscos de saúde, violência e exclusão econômica. Estima-se que cerca de 600 mil pessoas no Brasil sobrevivam da coleta de materiais em condições precárias, sem proteção social ou direitos trabalhistas garantidos²³.

4.3. CAMINHOS PARA UMA GESTÃO SUSTENTÁVEL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL

A experiência do estado de Pernambuco, que conseguiu eliminar os lixões em seus 184 municípios, oferece lições relevantes para a formulação de políticas públicas de gestão de resíduos sólidos em outras unidades da federação e em contextos internacionais com desafios semelhantes. O sucesso alcançado evidencia que a gestão sustentável de resíduos não depende exclusivamente de investimentos em infraestrutura, mas da articulação entre múltiplos fatores institucionais, sociais e educacionais.

Entre as estratégias poderiam ser pensadas:

a) Articulação institucional e governança cooperativa: a coordenação efetiva entre órgãos de controle, ministérios públicos, secretarias ambientais e consórcios intermunicipais é essencial para assegurar legitimidade, transparência e eficácia nas políticas de resíduos;

b) Fiscalização e metas claras: a definição de prazos objetivos e o acompanhamento contínuo das metas de gestão incentivam os gestores municipais a adotar medidas responsáveis e a cumprir as exigências da Política Nacional de Resíduos Sólidos;

c) Regionalização e consórcios intermunicipais: a criação de consórcios permite que municípios pequenos²⁴ compartilhem infraestrutura e recursos financeiros, reduzindo custos operacionais e aumentando a eficiência do gerenciamento de

23 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise, Brasília, v. 30, n. 77, abr. 2024. ISSN 1676-0883. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt77>. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13644>.

24 Com base no documento oficial de Tipologias Urbanas (BRASIL, 2025), é possível estabelecer uma definição oficial de municípios, como pequenos (até 100 mil habitantes), médios (até 750 mil habitantes) e grandes (acima de 750 mil habitantes). Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/tipologias-urbanas>.

aterros sanitários e unidades de triagem. Essa estratégia também promove maior integração regional e fortalece a governança municipal coletiva²⁵.

d) Educação ambiental e conscientização: campanhas permanentes voltadas à população são fundamentais para modificar hábitos de descarte e consumo, estimulando a separação adequada de resíduos e a adesão à coleta seletiva. A literatura indica que programas de educação ambiental aumentam a participação cidadã, fortalecem a sustentabilidade social e ambiental, e potencializam os resultados dos investimentos em infraestrutura²⁶.

e) Inclusão produtiva: o reconhecimento dos catadores de materiais recicláveis como agentes ambientais, aliado ao suporte técnico e à organização em cooperativas, fortalece o caráter social da política de resíduos, promovendo geração de renda e dignidade laboral. A inclusão desses trabalhadores é fundamental para consolidar a economia circular e maximizar a reciclagem de materiais. Essa estratégia é corroborada por muitos especialistas. Silva e Sauka (2024) destacam a importância da atuação de cooperativas de catadores para o desenvolvimento local e a economia circular, mostrando que tais organizações contribuem para gestão integrada de resíduos, geração de renda sustentável, e inclusão produtiva dos integrantes, mesmo diante de desafios estruturais²⁷.

A integração dessas estratégias, governança cooperativa, fiscalização, regionalização, educação ambiental e inclusão produtiva, configura um conjunto de práticas que pode transformar a gestão de resíduos sólidos em um eixo estratégico do desenvolvimento sustentável, ao mesmo tempo em que promove saúde pública, proteção ambiental e justiça social.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A problemática apresentada neste estudo, a persistência dos lixões e as dificuldades históricas na gestão dos resíduos sólidos urbanos no Brasil, foi analisada a partir de uma abordagem que combinou o exame do marco legal, o panorama nacional e a avaliação de uma experiência concreta de sucesso. Os resultados da pesquisa indicam que a erradicação dos lixões não depende exclusivamente de investimentos em infraestrutura, mas da articulação entre planejamento, fiscalização, cooperação institucional e engajamento local.

Os procedimentos metodológicos empregados consistiram, em um levantamento e análise bibliográfica e documental, abrangendo artigos científicos, normas, publicações

25 NASCIMENTO, E. C.; SOUSA, T. S.; ROSSI, C. B. O consórcio intermunicipal entre as soluções de disposição de resíduos sólidos urbanos: um estudo econômico aplicado no sul de Minas Gerais. Revista Brasileira de Gestão Ambiental Sustentável [online]. 2022, vol. 9, n. 21, p. 497-508. Disponível em: <https://revista.ecogestaoBrasil.net/v9n21/v09n21a32.html>.

26 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise, Brasília, v. 30, n. 77, abr. 2024. ISSN 1676-0883. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt77>. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13644>.

27 SILVA, Christian Luiz da; SAUKA, Jean Elizeu. Desenvolvimento local e possibilidades de uma economia circular a partir de uma cooperativa de catadores de materiais recicláveis. Interações, v. 25, n. 2, e2524030, 2024. Disponível em: <https://interacoesucdb.emnuvens.com.br/interacoes/article/view/4030>. Acesso em: 29 jan. 2026.

e relatórios técnicos relativos ao Marco Legal do Saneamento Básico e à gestão de resíduos sólidos urbanos. Essa etapa permitiu a construção do referencial teórico.

Destaca-se, nesse contexto, a análise do Processo nº 120.7654-5/2013 do TCE-PE, que serviu como fonte primária para compreender o papel da fiscalização e do controle externo na indução de políticas públicas ambientais.

O Estado de Pernambuco foi selecionado como estudo de caso intencional por apresentar características singulares e relevantes para os objetivos da pesquisa. O principal critério de escolha foi o fato de Pernambuco ter alcançado, em 2023, a erradicação total dos lixões em seus 184 municípios.

Além disso, o caso pernambucano destaca-se pela forte articulação interinstitucional, envolvendo órgãos de controle, ministérios públicos, agência ambiental estadual e gestores municipais, bem como pela utilização de instrumentos jurídicos, administrativos e pedagógicos para induzir o cumprimento da legislação ambiental. Esses elementos conferem ao caso elevado potencial analítico e relevância como experiência replicável para outros entes federativos.

Apesar dos resultados obtidos, o estudo apresenta algumas limitações inerentes à abordagem metodológica adotada. A principal delas refere-se ao fato de se tratar de um único estudo de caso, o que restringe a generalização dos resultados para todo o território nacional, considerando as distintas realidades socioeconômicas, institucionais e territoriais dos estados brasileiros. Outra limitação diz respeito à dependência de dados secundários e documentos institucionais, os quais podem refletir vieses administrativos ou políticos próprios das entidades produtoras.

Ainda assim, tais limitações não comprometem os objetivos do trabalho, uma vez que o propósito central era apresentar uma experiência exitosa de política pública ambiental, identificando fatores institucionais, normativos e de governança que contribuíram para a erradicação dos lixões, e não estabelecer inferências estatísticas de caráter generalizante.

O resultado do projeto “Pernambuco Verde: Lixão Zero” demonstrou que a atuação coordenada de órgãos de controle, como o Tribunal de Contas do Estado, o Ministério Público e a Agência Ambiental estadual, foi determinante para promover o cumprimento das metas legais e a mudança de paradigma na destinação dos resíduos. A erradicação completa dos lixões em 184 municípios pernambucanos confirma a viabilidade técnica e institucional de um modelo de gestão sustentável e integrado, capaz de servir como referência nacional.

O estudo aponta que a consolidação dessa conquista exige ações contínuas e estruturantes. O fortalecimento da coleta seletiva, a valorização dos catadores, o investimento em educação ambiental e a adoção de práticas de economia circular são

etapas indispensáveis para evitar retrocessos e ampliar os benefícios socioambientais alcançados. Assim, o caso pernambucano revela que o êxito na gestão de resíduos sólidos requer mais que cumprimento de metas legais: requer a transformação cultural e administrativa que integre justiça social, inovação e sustentabilidade.

REFERÊNCIAS

- ABREMA – Associação Brasileira de Resíduos e Meio Ambiente. Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2024. São Paulo: ABREMA, 2024. Disponível em: <https://www.abrema.org.br/panorama/>. Acesso em: 20 out. 2025.
- BRASILESCOLA. Lixo: o que é e por que se difere do aterro. Brasil Escola – UOL, [S. l.], 12 jun. 2013. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/geografia/saneamento-basico-questao-lixo.htm>. Acesso em: 20 out. 2025.
- BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 ago. 2010. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2010/lei-12305-2-agosto-2010-607598-publicacaooriginal-128609-pl.html>. Acesso em: 20 out. 2025.
- BRASIL. Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos ... Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm. Acesso em: 20 out. 2025.
- BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. “Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, entre outras.” Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 20 out. 2025.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Tipologias Urbanas: Tipologia Urbana na escala municipal — classificação de municípios por porte populacional. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/tipologias-urbanas>. Acesso em: 28 jan. 2026.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). Economia circular: oportunidades e desafios para o Brasil. Brasília: CNI, 2023. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2023/10/economia-circular/>. Acesso em: 30 out. 2025.
- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). Cartilha: Acordo de Não Persecução Penal. Brasília: CNMP, 2022. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CMA/arquivos/MPES/CARTILHA_ACORDO_DE_NÃO_PERSECUÇÃO_PENAL_CAOA.pdf. Acesso em: 30 out. 2025.
- G1. “Não podemos nos acomodar: TCE-PE continua trabalho para que lixões do estado não sejam reativados”. Caruaru & Região, G1, 11 out. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/caruaru-regiao/noticia/2024/10/11/nao-podemos-nos-acomodar-tce-pe-continua-trabalho-para-que-lixoes-do-estado-nao-sejam-reativados.ghtml>. Acesso em: 30 out. 2025.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. MUNIC 2023: 31,9% dos municípios brasileiros ainda despejam resíduos sólidos em lixões. Agência de Notícias IBGE, 28 nov. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41994-munic-2023-31-9-dos-municipios-brasileiros-ainda-despejam-residuos-solidos-em-lixoes>. Acesso em: 30 out. 2025.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise, Brasília, v. 30, n. 77, abr. 2024. ISSN 1676-0883. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt77>. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13644>. Acesso em: 20 out. 2025.
- INSTITUTO INNOVARE. Quem somos. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/o-instituto/quem-somos>. Acesso em: 30 out. 2025.
- JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo Antonio de Almeida. Governança ambiental e economia verde. Ciência & Saúde Coletiva, v. 17, n. 6, p. 1469-1478, 2012. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002482654>. Acesso em: 29 jan. 2026.

LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely. As funções preventivas e precaucionais da responsabilidade civil por danos ambientais. *Seqüência – Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 28, n. 55, p. 195–218, 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15053>. Acesso em 29 jan. 2026.

MORAES, José Laécio de. Planejamento e gestão de resíduos sólidos: um desafio aos municípios. *Ciência e Sustentabilidade*, v. 3, n. 2, p. 63-80, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufca.edu.br/ojs/index.php/cienciasustentabilidade/article/view/137>. Acesso em 20 out. 2025.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 10. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. MPPE participa da comemoração do fim dos lixões em Pernambuco. Recife: MPPE, 21 mar. 2023. Disponível em: https://portal.mppe.mp.br/w/mppe-participa-da-comemoração-do-fim-dos-lixões-em-pernambuco?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 30 out. 2025

MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. Projeto do MPPE ganha prêmio pela erradicação de lixões em Pernambuco. Portal MPPE, 2024. Disponível em: https://portal.mppe.mp.br/w/projeto-do-mppe-ganha-pr%C3%AAmio-pela-erradica%C3%A7%C3%A3o-de-lix%C3%B5es-em-pernambuco?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 30 out. 2025.

NASCIMENTO, E. C.; SOUSA, T. S.; ROSSI, C. B. O consórcio intermunicipal entre as soluções de disposição de resíduos sólidos urbanos: um estudo econômico aplicado no sul de Minas Gerais. *Revista Brasileira de Gestão Ambiental Sustentável* [online]. 2022, vol. 9, n. 21, p. 497-508. Disponível em: <https://revista.ecogestaobrasil.net/v9n21/v09n21a32.html>. Acesso em: 30 out. 2025.

SILVA, Christian Luiz da; SAUKA, Jean Elizeu. Desenvolvimento local e possibilidades de uma economia circular a partir de uma cooperativa de catadores de materiais recicláveis. *Interações*, v. 25, n. 2, e2524030, 2024. Disponível em: https://interacoesucdb.emnuvens.com.br/interacoes/article/view/4030?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 29 jan. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Resíduos sólidos: panorama e ações de fiscalização. Recife: TCE-PE, 2023. Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/especial50/residuos.html>. Acesso em: 30 out. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Auditoria que deu origem ao fim dos lixões ganha destaque no Inovare. Recife: TCE-PE, 10 jan. 2024. Disponível em: <https://www.tcepe.tc.br/internet/index.php/noticias/435-2024/janeiro/7343-auditoria-que-deu-origem-ao-fim-dos-lixoes-ganha-destaque-no-innovare>. Acesso em: 30 out. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (TCE-PE). Processo nº 120.7654-5/2013. Recife, 2013. Disponível em: <https://tcepe.tc.br/internet/>. Acesso em: 29 jan. 2026.

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR NA NLLC: ANÁLISE DOS REGULAMENTOS NOS ÂMBITOS, FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL***PRELIMINARY TECHNICAL STUDY UNDER THE NLLC: A REGULATORY ANALYSIS AT THE FEDERAL, STATE, AND MUNICIPAL LEVELS***Jaqueline Martinez de Oliva¹**RESUMO**

A NLLC prevê a possibilidade dos entes federativos adotem os regulamentos editados pela União. Tal faculdade, contudo, demanda de análise criteriosa, a fim de evitar a aplicação de normas desproporcionais às realidades institucionais locais. O presente artigo busca analisar qualitativamente os regulamentos editados para o ETP na NLLC, tendo como base a pesquisa bibliográfica e sites oficiais, nos âmbitos federal, estadual e municipal. A partir da análise comparativa das normas, busca-se demonstrar que a regulamentação do ETP deve ser orientada por critérios de racionalidade, eficiência e adequação administrativa, de modo a assegurar melhores resultados para a gestão pública e o aperfeiçoamento contínuo das contratações públicas.

Palavras-chave: Estudo Técnico Preliminar; Planejamento; Nova Lei de Licitações; Regulamentos.

ABSTRACT

The NLLC establishes the possibility that federative entities may adopt the regulations issued by the Union. This prerogative, however, requires careful analysis in order to avoid the application of rules that are disproportionate to local institutional realities. This article seeks to qualitatively analyze the regulations issued for the ETP under the NLLC, based on bibliographic research and official websites at the federal, state, and municipal levels. From a comparative analysis of the rules, the study aims to demonstrate that the regulation of the ETP should be guided by criteria of rationality, efficiency, and administrative adequacy, in order to ensure better results for public management and the continuous improvement of public procurement.

Keywords: Preliminary Technical Study; Planning; New Public Procurement Law; Regulations.

1. INTRODUÇÃO

A Nova Lei de Licitações reforça a importância do planejamento, da transparência, e da eficiência como pilares das contratações públicas. Para alcançar esses objetivos, é essencial que os processos sejam eficientes, evitando retrabalho e excesso de burocracia. Nesse contexto, gestores e agentes públicos devem desenvolver, implantar e aplicar sistemas e regulamentos que facilitem essas melhorias.

¹ Mestra em Desenvolvimento Regional – UTFPR, Especialista em Gestão Pública com habilitação em Políticas Públicas - IFPR, com MBA em Auditoria Governamental nos Municípios, MBA em Administração Pública e Gerência de Cidades e Graduada em Gestão Pública – IFPR. Atuação profissional no âmbito da Prefeitura de Dois Vizinhos/PR, atualmente no cargo de Diretora do Departamento de Tributação e Receita. Professora, palestrante e consultora na área de licitações, auditoria governamental e controle interno

O art. 187 da Lei 14.133/21², prevê que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aplicar os regulamentos editados pela União. No entanto, a adoção, seja total ou parcial, das normas federais precisa ser analisada com atenção, para evitar a aplicação de regras que possam ser desproporcionais às realidades e competências locais.

Os regulamentos federais nem sempre serão adequados às particularidades locais, pois frequentemente possuem um alto grau de complexidade, tornando sua aplicação inviável para entes de menor porte. Por outro lado, é importante lembrar que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são obrigados a seguir as normas federais em licitações e contratações diretas que envolvam recursos da União. Assim, é imprescindível que os órgãos competentes realizem uma avaliação minuciosa acerca das consequências e dos impactos decorrentes das escolhas regulamentares adotadas.

De acordo com Marçal Justen Filho³, a previsão do art. 187, quanto a adoção dos regulamentos federais pelos demais entes federativos não é obrigatória, pois tal imposição seria inconstitucional. Assim, cada ente deve editar seus próprios atos regulamentares, podendo, se entender conveniente, adotar total ou parcialmente as normas federais, desde que observadas suas peculiaridades institucionais.

Dessa forma, torna-se essencial que tal deliberação seja conduzida com clareza e formalidade, por meio de ato administrativo específico que defina se a adoção será integral ou se exigirá adaptações às peculiaridades do ente federativo.

Embora os entes federativos tenham a possibilidade de escolha, a alternativa mais apropriada, seja que órgãos e entidades públicas elaborem seus próprios regulamentos internamente, uma vez que são elementos essenciais para o planejamento das contratações públicas.

A fase preparatória do processo licitatório, caracterizada pelo planejamento deve estar alinhada ao plano de contratações anual, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação. Assim, o primeiro passo é demonstrar a real necessidade da contratação, fundamentada em estudo técnico preliminar, o qual caracteriza o interesse público envolvido.

A presente pesquisa compreende a implementação dos regulamentos da NLLC nos âmbitos federal, estadual e municipal principalmente pela Lei nº 14.133/2021⁴, a qual representa um marco significativo nas aquisições públicas, tornando os processos de licitação mais eficientes, transparentes e alinhados com as necessidades e interesses da coletividade.

2 “Art. 187. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aplicar os regulamentos editados pela União para execução desta Lei.” (Lei Federal nº 14.133/2021)

3 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

4 BRASIL. Lei nº. 14.133, de 01 de abril de 2021. Institui normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Diante das mudanças trazidas pela nova lei de licitações, o estudo tomou como procedimento metodológico a abordagem qualitativa, tendo como foco o Estudo Técnico Preliminar. Este estudo também teve como base a pesquisa bibliográfica, utilizando-se de fontes secundárias como livros, além da análise sobre as leis, decretos, instrução normativa indicadas nos sites oficiais do Planalto, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, do Governo do Estado do Paraná e do Portal do Município de Dois Vizinhos. Após a seleção dos materiais, foi realizado a aplicação do método comparativo entre a Lei nº 14.133/2021, Instrução Normativa SEGES nº 058/2022⁵, Instrução de Serviço nº 181/2024 do TCEPR⁶, Decreto Estadual nº 10086/2022⁷ e Decreto Municipal nº 19045/2023⁸, para a identificação das principais mudanças e novidades que os Regulamentos trouxeram em relação ao ETP no processo licitatório diante das particularidades de cada ente público.

2. O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES

De acordo com o inciso XX do art. 6º da Lei Federal nº 14.133/2021⁹, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, responsável por evidenciar o interesse público envolvido, delinear a solução mais adequada e subsidiar a elaboração do anteprojeto, do termo de referência ou do projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) materializa a etapa de planejamento das contratações públicas, configurando-se como instrumento essencial para a definição de soluções administrativas adequadas. Sua principal finalidade consiste em analisar de forma sistemática os cenários possíveis diante do problema identificado, avaliando alternativas que possibilitem alcançar o resultado mais eficiente e vantajoso para a Administração Pública. Assim, o ETP busca indicar a solução mais apropriada ao problema, demonstrando sua viabilidade técnica, econômica e jurídica com base nos critérios estabelecidos pela Lei Federal nº 14.133/2021.

O Estudo Técnico Preliminar compreende um processo de planejamento minucioso que abrange todas as etapas da contratação pública. Sua elaboração permite conceber a solução mais adequada à demanda identificada, avaliando sua

5 BRASIL. Instrução Normativa SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares – ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.

6 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Instrução de Serviço nº 181/2024, de 30 de julho de 2024. Regulamenta, no âmbito da Tribunal de Contas do Estado do Paraná, a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que dispõe sobre normas gerais de Licitações e Contratos Administrativos.

7 PARANÁ. Decreto nº 10086/2022, de 17 de janeiro de 2022. Regulamenta, no âmbito da Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Paraná, a Lei Nº 14133/2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a aquisição e incorporação de bens ao patrimônio público estadual, os procedimentos para intervenção estatal na propriedade privada e dá outras providências.

8 DOIS VIZINHOS. Decreto nº 19495, de 29 de março de 2023. Regulamenta, no âmbito da Administração Pública do Município de Dois Vizinhos, Estado do Paraná, o procedimento para o planejamento das licitações e contratações a que se refere a Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, que “Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

9 “Art. 6º [...] XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;” (Lei Federal nº 14.133/2021)

viabilidade técnica e operacional. O documento também possibilita a identificação de contratações correlatas necessárias ao êxito do objeto, define o elemento técnico mais apropriado para caracterizar a necessidade, verifica a possibilidade de contratação direta, estabelece a modalidade licitatória aplicável e o critério de julgamento a ser adotado, além de subsidiar a elaboração do edital e do contrato administrativo.

No art. 18, § 1º da 14.133/2021, o ETP deverá conter os seguintes elementos:

Art. 18.

§1º [...]

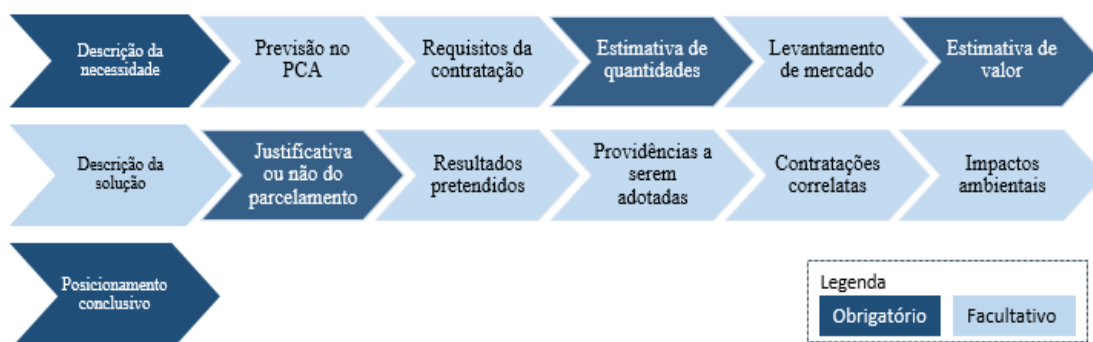
- I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;
- III - requisitos da contratação;
- IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
- V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
- VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
- VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
- VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
- IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
- X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
- XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;
- XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;
- XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina¹⁰.

Com base nas análises realizadas no Estudo Técnico Preliminar, torna-se possível identificar a alternativa mais adequada para a resolução do problema administrativo, dentre as diversas soluções disponíveis no mercado. Uma vez definida a solução mais vantajosa, a etapa subsequente consiste na descrição detalhada do objeto da contratação, de modo a explicitar aos potenciais interessados as especificações e expectativas da Administração Pública em relação ao resultado pretendido.

¹⁰ BRASIL. Lei nº. 14.133, de 01 de abril de 2021. Institui normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

No § 2º do art. 18, o ETP¹¹ deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º, destacados na Figura 1, ou seja, o ETP deverá descrever a necessidade da contratação, as estimativas das quantidades, a estimativa do valor, as justificativas ou não do parcelamento e o posicionamento conclusivo sobre a atendimento da necessidade de que tal contratação se destina. Ainda, quando o ETP não contemplar os demais elementos previstos no § 1º, estes deverão ser justificados.

Figura 1 – Elementos que compõem o Estudo Técnico Preliminar na NLLC



Fonte: Com base na Lei 14.133/2021. Elaborado pela autora (2025).

A NLLC prevê no art. 21¹², a possibilidade da Administração submeter o ETP em audiência pública, com o intuito de que todos os interessados formulem sugestões.

Cabe destacar, situações que devem ser motivadas no ETP, conforme Lei 14.133/2021¹³, conforme mostra o Quadro 1.

Quadro 1 – Situações que deverão ser previstas no ETP

DESCRIÇÃO	ARTIGOS
Adoção de critério de julgamento por técnica e preço;	art. 36, § 1º ¹⁴
O ETP deverá prever a utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra.	art. 25, § 2º ¹⁵

11 "Art. 18 [...] § 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas. (Lei Federal nº 14.133/2021)

12 "Art. 21. A Administração poderá convocar, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, audiência pública, presencial ou a distância, na forma eletrônica, sobre licitação que pretenda realizar, com disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação, e com possibilidade de manifestação de todos os interessados." (Lei Federal nº 14.133/2021)

13 Ibid.

14 "Art. 36 [...] § 1º O critério de julgamento de que trata o caput deste artigo será escolhido quando estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração nas licitações para contratação de:

I - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, caso em que o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado;

II - serviços majoritariamente dependentes de tecnologia sofisticada e de domínio restrito, conforme atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação;

III - bens e serviços especiais de tecnologia da informação e de comunicação;

IV - obras e serviços especiais de engenharia;

V - objetos que admitam soluções específicas e alternativas e variações de execução, com repercussões significativas e concretamente mensuráveis sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade, quando essas soluções e variações puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, conforme critérios objetivamente definidos no edital de licitação." (Lei Federal nº 14.133/2021)

15 "Art. 25 [...] § 2º Desde que, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar, não sejam causados prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, o edital poderá prever a utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e

O ETP deverá considerar os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa.	art. 44 ¹⁶
Poderá exigir que os serviços de manutenção e assistência técnica sejam prestados mediante deslocamento de técnico ou disponibilizados em unidade de prestação de serviços localizada em distância compatível com suas necessidades.	art. 40, § 4º ¹⁷
Para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em TR ou em PB, dispensada a elaboração de projetos.	art. 18, § 3º ¹⁸

Fonte: Com base na Lei 14.133/2021. Elaborado pela autora (2025).

O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, conforme previsto no art. 72 da Lei 14.133/2021:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda **e, se for o caso, estudo técnico preliminar**, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo. [...]¹⁹.

Neste contexto, a Administração deverá verificar, no caso concreto, se é necessária e adequada a elaboração do ETP para a contratação direta específica, caso seja, necessário deverá elaborá-lo. Importante que a análise seja realizada de forma que corresponda com a função do ETP e com a hipóteses que permitem a contratação direta.

A União regulamentou a elaboração do Estudo Técnico Preliminar por meio da Instrução Normativa SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022, dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. O referido normativo estabelece, em seu art. 2º²⁰, que os órgãos e entidades das administrações públicas estadual, distrital e municipal, integrantes da administração direta ou indireta, deverão adotar as regras e procedimentos nele previstos sempre que executarem recursos federais decorrentes de transferências voluntárias. Ademais, o art. 14²¹ da mesma instrução

matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra." (Lei Federal nº 14.133/2021)

16 "Art. 44. Quando houver a possibilidade de compra ou de locação de bens, o estudo técnico preliminar deverá considerar os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa." (Lei Federal nº 14.133/2021)

17 "Art. 40 [...] § 4º Em relação à informação de que trata o inciso III do § 1º deste artigo, desde que fundamentada em estudo técnico preliminar, a Administração poderá exigir que os serviços de manutenção e assistência técnica sejam prestados mediante deslocamento de técnico ou disponibilizados em unidade de prestação de serviços localizada em distância compatível com suas necessidades." (Lei Federal nº 14.133/2021)

18 "Art. 18 [...] § 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos." (Lei Federal nº 14.133/2021)

19 BRASIL. **Lei nº. 14.133, de 01 de abril de 2021**. Institui normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

20 "Art. 2º Os órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, deverão observar as regras e os procedimentos de que dispõe esta Instrução Normativa." (IN SEGES nº 58/2022)

21 "Art. 14. A elaboração do ETP:

I - é facultada nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021; e

II - é dispensada na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e

apresenta as hipóteses de exceção à obrigatoriedade de elaboração do ETP, conforme demonstrado no Quadro 2.

Quadro 2 – Exceções à elaboração do ETP – IN 58/2022

ART. 14. A ELABORAÇÃO DO ETP:	
I – É facultada nas hipóteses	Dispensa de licitação em função do (art. 75, I e II, NLLC); Dispensa de licitação nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem (art. 75, VII, NLLC); Dispensa de licitação nos casos de emergência ou de calamidade pública (art. 75, VIII, NLLC); Dispensa de licitação na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento (art. 90, §7º, NLLC).
II - É dispensada na hipótese	Prorrogações contratuais relativas a objetos de prestação de natureza continuada (art. 75, III, NLLC); Contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados (art. 18, §3º, NLLC)

Fonte: Com base na IN SEGES nº 058/2022. Elaborado pela autora (2025).

Cabe ressaltar que a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, enquanto instrumento obrigatório da fase de planejamento das licitações, proporciona diversos benefícios à Administração Pública, sobretudo quando descreve de forma precisa a real necessidade da contratação, a solução mais adequada e o interesse público envolvido. É fundamental que os gestores públicos, ao regulamentarem o ETP em seus respectivos âmbitos institucionais, realizem uma análise criteriosa de suas demandas e especificidades locais, de modo que as contratações sejam precedidas por processos planejados, eficientes e capazes de gerar resultados mais vantajosos para a Administração e para o aprimoramento contínuo das práticas licitatórias.

De acordo com Cox (2024)²², o Estudo Técnico Preliminar (ETP) constitui o núcleo da análise das questões relevantes relacionadas ao desenho da solução a ser contratada, especialmente no que se refere à adequada especificação do objeto e à apresentação das justificativas técnicas sob múltiplos parâmetros, os quais orientam a definição da solução mais adequada à satisfação do interesse público.

Nessa perspectiva, o processo de contratação materializado no termo de referência, na minuta do contrato e no edital não se apresenta como um ato isolado ou meramente formal, mas como o resultado da consolidação de um conjunto de subsídios técnicos produzidos a partir da análise desenvolvida no âmbito do ETP.

Assim, quanto mais robusto, consistente e fundamentado for o Estudo Técnico Preliminar, maior será o grau de coerência interna, segurança jurídica e racionalidade decisória dos instrumentos que estruturam o procedimento licitatório, reforçando o

fornecimentos contínuos". (IN SEGES nº 58/2022)

22 COX, Carlos Henrique Harper. **Planejamento operacional das Contratações Públicas conforme a Lei n 14.133/2021**. 2ª ed. São Paulo: Juspodivm, 2024.

papel do ETP como elemento central do planejamento das contratações públicas, em consonância com os objetivos e princípios consagrados pela Lei nº 14.133/2021.

2.1. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para o desenvolvimento deste estudo, adotou-se a abordagem qualitativa, a qual possibilitou a observação, seleção, interpretação e registro das informações obtidas durante o processo de coleta de dados (Prodanov e Freitas, 2013)²³. Tal abordagem foi empregada com o propósito de promover um aprofundamento analítico acerca do Estudo Técnico Preliminar no contexto das esferas federal, estadual e municipal.

Destaca-se que a principal vantagem da pesquisa bibliográfica, em relação a outros tipos de investigação, consiste em possibilitar uma ampla cobertura do fenômeno estudado, uma vez que o trabalho é desenvolvido a partir de materiais já elaborados, especialmente livros, artigos científicos e demais publicações relevantes sobre o tema.²⁴

Embora exista um volume significativo de estudos voltados às mudanças introduzidas pela Nova Lei de Licitações, tornou-se necessário realizar uma análise criteriosa do material coletado, de modo a selecionar apenas os trabalhos que apresentassem convergência temática com o objeto desta pesquisa. Nesse processo, determinados materiais foram excluídos por não demonstrarem relação direta com o foco investigativo proposto.

Após a seleção dos materiais utilizados para o desenvolvimento deste estudo, procedeu-se à aplicação do método comparativo entre a Lei nº 14.133/2021, a Instrução Normativa SEGES nº 58/2022, a Instrução de Serviço nº 181/2024 do TCE-PR, o Decreto Estadual nº 10.086/2022 e o Decreto Municipal nº 19.045/2023. Essa abordagem permitiu identificar as principais alterações e inovações introduzidas pelos regulamentos em relação ao Estudo Técnico Preliminar no processo licitatório, considerando as especificidades e particularidades de cada ente público analisado.

O método comparativo consiste na investigação de fenômenos ou fatos com o propósito de evidenciar suas principais semelhanças e diferenças (Gil, 2008). Assim, a aplicação desse método permitiu identificar as mudanças e inovações mais relevantes introduzidas pelos regulamentos em relação ao Estudo Técnico Preliminar no processo licitatório, considerando as particularidades e especificidades de cada ente público analisado.

Contudo, este estudo não contemplou todos os temas que demandam regulamentação no âmbito da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), concentrando-se especificamente na análise do Estudo Técnico Preliminar. Tal escolha justifica-se por se tratar da etapa inicial do planejamento das contratações públicas, considerada essencial para a estruturação de processos eficientes e

23 PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico. 2 ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

24 GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

fundamentados no interesse público. Assim, o foco recaiu sobre a descrição da necessidade da contratação, à luz do problema a ser solucionado e de sua relevância para a Administração Pública.

Optou-se por analisar os regulamentos elaborados no âmbito da União, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, do Governo do Estado do Paraná e do Município de Dois Vizinhos, com o intuito de estabelecer uma referência comparativa entre diferentes âmbitos e esferas da Administração Pública.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) constitui o órgão responsável pela fiscalização da aplicação dos recursos públicos no âmbito do Estado e dos 399 municípios paranaenses, atuando de forma complementar às atividades de controle externo exercidas pelo Poder Legislativo, por meio da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais.

O Estado do Paraná editou o Decreto Estadual nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022²⁵, que regulamenta, no âmbito da Administração Pública estadual direta, autárquica e fundacional, a Lei nº 14.133/2021²⁶. O referido decreto, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a aquisição e incorporação de bens ao patrimônio público estadual, os procedimentos para intervenção estatal na propriedade privada e dá outras providências.

O Município de Dois Vizinhos editou o Decreto Municipal nº 19.495, de 29 de março de 2023²⁷, que regulamenta, no âmbito da Administração Pública municipal, os procedimentos relativos ao planejamento das licitações e contratações previstos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021²⁸. O referido decreto dispõe sobre as normas gerais aplicáveis às Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, adequando-as à realidade administrativa local.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná publicou a Instrução de Serviço nº 181, de 30 de julho de 2024²⁹, que regulamenta, no âmbito da própria instituição, a aplicação da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021³⁰, a qual dispõe sobre as normas gerais de licitações e contratos administrativos.

Dessa forma, a seleção desses entes possibilita uma análise comparativa vertical, abrangendo desde a formulação das normas gerais até sua regulamentação e aplicação nos âmbitos estadual e municipal, bem como uma análise transversal, ao considerar tanto a perspectiva do ente executor quanto a do órgão de controle. Tal abordagem confere maior densidade analítica e consistência metodológica ao estudo, contribuindo para a compreensão dos impactos normativos e operacionais da Lei nº 14.133/2021.

25 Ibid.

26 Ibid.

27 Ibid.

28 Ibid.

29 Ibid.

30 Ibid.

3. ANÁLISE COMPARATIVA DE REGULAMENTOS DO ETP

Diante do contexto apresentado até este ponto, evidencia-se que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) desempenha papel fundamental na padronização e na integração dos processos de contratação pública. Na Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), o ETP está disciplinado no art. 18, § 1º³¹, composto por 13 incisos que orientam a descrição da necessidade da contratação com base no interesse público, conforme demonstrado no Quadro 3.

Quadro 3 – Comparativos dos Elementos do ETP

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO ETP					
	Lei Geral	Federal	TCEPR	Estadual	Municipal
	Lei nº 14.133/2021	IN Nº 58/2022	IS Nº 181/2024	DECRETO Nº 10086/2022	DECRETO Nº 19495/2023
Nº	Art. 18, § 1º	Art. 9º	Art. 22	Art. 15, § 1º	Art. 6º, § 1º
1	I - Descrição da necessidade *	I *	I*	I*	I*
2	II - Previsão no PCA	IX	II	II*	II*
3	III - Requisitos da contratação	II	III	III*	III*
4	IV - Estimativa da quantidade *	V*	IV*	IV*	IV*
5	V - Levantamento de mercado	III	V*	V*	V*
6	VI - Estimativa de valor *	VI*	VI*	VI*	VI*
7	VII - Descrição da solução com um todo	IV	VII	VII*	VII*
8	VIII - Parcelamento ou não *	VII*	VIII*	VIII*	VIII*
9	IX - Resultados pretendidos	X	IX	IX*	IX*
10	X - Providências de adequação	XI	X	X*	X*
11	XI - Contratações correlatas e/ou interdependentes	VIII	XI	XI*	XI*
12	XII - Impactos ambientais	XII	XII	XII*	XII*
13	XIII - Posicionamento conclusivo *	XIII*	XIII*	XIII*	XIII*
(*) Requisito obrigatório					

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

A análise comparativa dos elementos constitutivos do Estudo Técnico Preliminar (ETP), presentes nas diferentes normativas examinadas, evidencia tanto semelhanças quanto distinções que refletem as particularidades de cada ente federativo.

O art. 18, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, estabelece como elemento obrigatório do Estudo Técnico Preliminar a “I - descrição da necessidade da

31 Ibid.

contratação, considerando o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público”. Esse dispositivo é reproduzido literalmente em todos os regulamentos (federal, estadual, do TCE-PR e municipal), conforme apresentado no Quadro 3. Tal uniformidade evidencia a centralidade desse requisito como ponto de partida para a elaboração do ETP, consolidando-o como fundamento essencial do planejamento das contratações públicas³².

Nos itens 2 e 3 do Quadro 3, correspondentes a “II - Previsão no PCA[...]” e “III- Requisitos da contratação”³³, observa-se que tais elementos não são obrigatórios segundo a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), conforme disposto no art. 18, § 2º, o qual admite a justificativa para sua eventual ausência. Entretanto, os Decretos Estadual nº 10.086/2022³⁴ e Municipal nº 19.495/2023³⁵ conferem caráter obrigatório a esses itens, não prevendo a possibilidade de dispensa mediante justificativa. Já a Instrução Normativa SEGES nº 58/2022³⁶ e a Instrução de Serviço nº 181/2024 do TCE-PR³⁷ mantêm alinhamento com a Lei nº 14.133/2021, permitindo a apresentação de justificativas quando os referidos elementos não forem contemplados no ETP.

O art. 18, § 1º, inciso IV da Lei nº 14.133/2021³⁸, que dispõe sobre a “IV - estimativa de quantidade [...]”, configura-se como elemento obrigatório do Estudo técnico Preliminar. Tal exigência é reproduzida de forma literal em todos os regulamentos (federal, estadual, do TCE-PR e municipal), conforme apresentado no Quadro 3. Essa uniformidade demonstra a convergência entre as normativas quanto à necessidade de se estimar as quantidades de forma precisa, assegurando que o volume a ser contratado seja compatível com a demanda e contribua para a eficiência e economicidade do processo licitatório.

No item 5 do Quadro 3, referente ao “V - levantamento de mercado[...]”, observa-se que esse elemento não possui caráter obrigatório segundo a NLLC, conforme disposto no art. 18, § 2º³⁹, que admite sua dispensa desde que devidamente justificada. A Instrução Normativa SEGES nº 58/2022⁴⁰, no âmbito federal, adota a mesma diretriz prevista na lei. Contudo, nos regulamentos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Instrução de Serviço nº 181/2024), do Estado do Paraná (Decreto nº 10.086/2022) e do Município de Dois Vizinhos (Decreto nº 19.495/2023), esse item é considerado de caráter obrigatório, não sendo admitida justificativa para sua ausência. Tais normativos impõem a obrigatoriedade da realização do levantamento de mercado, assegurando que sejam avaliadas as alternativas disponíveis, os preços praticados e as condições ofertadas pelos fornecedores, de modo a garantir a escolha da solução mais vantajosa para a Administração Pública.

32 Ibid.

33 Ibid.

34 Ibid.

35 Ibid.

36 Ibid.

37 Ibid.

38 Ibid.

39 Ibid.

40 Ibid.

No art. 18, § 1º, inciso VI da Lei nº 14.133/2021⁴¹, que trata da “estimativa de valor da contratação[...]”, configura-se como elemento obrigatório e é reproduzido em todos os regulamentos (federal, estadual, do TCE-PR e municipal), conforme demonstrado no Quadro 3.

O item 7 do Quadro 3, referente à “VII - descrição da solução como um todo [...]”, não possui caráter obrigatório, conforme o art. 18, § 2º, da Lei nº 14.133/2021⁴², que admite sua dispensa desde que devidamente justificada. A Instrução Normativa SEGES nº 58/2022 e a Instrução de Serviço nº 181/2024 do TCE-PR⁴³ adotam a mesma diretriz, permitindo que o ETP não contemple esse elemento, desde que a exclusão seja acompanhada de justificativa formal que demonstre a irrelevância do item para o caso concreto.

Entretanto, nos Decretos Estadual nº 10.086/2022⁴⁴ e Municipal nº 19.495/2023⁴⁵, a descrição da solução como um todo é tratada como elemento de caráter obrigatório. Isso significa que tais regulamentos exigem a apresentação detalhada da solução proposta, não admitindo omissão ou justificativa para sua ausência. Essa exigência compreende a demonstração de como a solução atenderá à necessidade da contratação, contemplando os aspectos técnicos, funcionais e operacionais necessários à plena execução do objeto contratual.

O art. 18, § 1º, inciso VIII da Lei nº 14.133/2021⁴⁶, que dispõe sobre “justificativa para o parcelamento ou não da contratação”, constitui outro elemento de caráter obrigatório. Essa exigência é reproduzida de forma uniforme em todos os regulamentos analisados (federal, estadual, do TCE-PR e municipal) evidenciando a convergência entre as normativas quanto à necessidade de fundamentação técnica e administrativa para a decisão de parcelar, ou não, o objeto da contratação.

OS itens 9, 10, 11 e 12 do Quadro 3, correspondentes a “IX – Resultados pretendidos; X – Providências a serem adotadas; XI – Contratações correlatas e/ou interdependentes; e XII – Impactos ambientais [...]”, não possuem caráter obrigatório segundo a NLLC, conforme disposto no art. 18, § 2º⁴⁷. A norma admite que, caso tais elementos não sejam contemplados no ETP, a Administração apresente as devidas justificativas para sua ausência. A Instrução Normativa SEGES nº 58/2022⁴⁸ e a Instrução de Serviço nº 181/2024 do TCE-PR⁴⁹ adotam a mesma orientação, permitindo a flexibilização desses itens mediante justificativa técnica devidamente fundamentada.

No entanto, os Decretos Estadual nº 10.086/2022⁵⁰ e Municipal nº 19.495/2023⁵¹ atribuem caráter obrigatório a esses itens, não admitindo justificativa para sua

41 Ibid.

42 Ibid.

43 Ibid.

44 Ibid.

45 Ibid.

46 Ibid.

47 Ibid.

48 Ibid.

49 Ibid.

50 Ibid.

51 Ibid.

exclusão. Tais regulamentos determinam que o ETP apresente de forma explícita os resultados esperados, as providências e medidas de adequação necessárias, a identificação de contratações correlatas ou interdependentes e a análise dos impactos ambientais. Dessa forma, assegura-se que todos esses aspectos sejam formalmente considerados na fase de planejamento da contratação, fortalecendo a coerência técnica e a sustentabilidade das decisões administrativas.

O art. 18, § 1º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021⁵², que trata do “posicionamento conclusivo”, possui caráter obrigatório e é reproduzido de forma uniforme em todos os regulamentos analisados (federal, estadual, do TCE-PR e municipal). Essa convergência evidencia a importância desse item como etapa final do Estudo Técnico Preliminar, responsável por consolidar a análise realizada e confirmar a adequação da contratação à necessidade identificada pela Administração Pública.

A Instrução Normativa SEGES nº 58/2022⁵³ estabelece algumas exceções à obrigatoriedade de elaboração do Estudo Técnico Preliminar, conforme demonstrado no Quadro 2. De modo semelhante, o Decreto Estadual nº 10.086/2022⁵⁴ também prevê hipóteses específicas de dispensa da elaboração do ETP, conforme disposto em seu art. 16, § 1º:

Art. 16 [...]

§ 1º A elaboração do ETP:

I – é facultada nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021; e

II – é dispensada na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.⁵⁵

Nesse contexto, a Instrução de Serviço nº 181/2024 do TCE-PR⁵⁶ e o Decreto Municipal nº 19.495/2023⁵⁷ não estabeleceram disposições específicas para os casos de contratações diretas, limitando-se a mencionar, em consonância com o art. 72 da NLLC, a expressão “se for o caso”. Assim, infere-se que, mesmo nas hipóteses de contratação direta, devem ser contemplados no processo alguns elementos essenciais, como a descrição da necessidade da contratação, a estimativa de quantidades e de valores, a justificativa para o parcelamento ou não da contratação e o posicionamento conclusivo correspondentes aos itens obrigatórios previstos no art. 18, § 2º, da Lei nº 14.133/2021⁵⁸.

A Lei nº 14.133/2021 não estabeleceu diretrizes específicas acerca da classificação do Estudo Técnico Preliminar (ETP), limitando-se, em seu art. 18, § 1º⁵⁹,

52 Ibid.

53 Ibid.

54 Ibid.

55 PARANÁ. **Decreto nº 10086/2022, de 17 de janeiro de 2022.** Regulamenta, no âmbito da Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Paraná, a Lei Nº 14133/2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a aquisição e incorporação de bens ao patrimônio público estadual, os procedimentos para intervenção estatal na propriedade privada e dá outras providências.

56 Ibid.

57 Ibid.

58 Ibid.

59 Ibid.

inciso VI, a prever a possibilidade de classificação do anexo relativo ao orçamento sigiloso. Por sua vez, a Instrução Normativa SEGES nº 58/2022 dispõe em seu art. 13⁶⁰ que, “ao final da elaboração do ETP, deve-se avaliar a necessidade de classificá-lo nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011”, introduzindo, assim, um parâmetro adicional de análise quanto à publicidade e ao tratamento das informações constantes no documento.

O Decreto Estadual nº 10.086/2022, em seu art. 15, § 6⁶¹, e o Decreto Municipal nº 19.495/2023, em seu art. 6º, § 6⁶², dispõem que, ao término da elaboração do Estudo Técnico Preliminar, deve-se avaliar a necessidade de sua classificação nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação). Por outro lado, a Instrução de Serviço nº 181/2024 do TCE-PR⁶³ não faz referência à classificação do ETP em seu texto normativo.

Além dos elementos estabelecidos no art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021⁶⁴, a Instrução de Serviço nº 181/2024 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná⁶⁵ (TCE-PR) acrescentou dois novos itens ao Estudo Técnico Preliminar, ampliando o escopo de análise para contemplar aspectos específicos relacionados à realidade institucional e operacional do órgão.

O item XIV do art. 15 da Instrução de Serviço nº 181/2024⁶⁶, refere-se à avaliação das necessidades de adequação do ambiente do TCE-PR para viabilizar a execução contratual, quando aplicável, tendo como finalidade verificar se as condições físicas, tecnológicas e organizacionais do Tribunal se encontram devidamente estruturadas para possibilitar a execução do contrato. Essa avaliação envolve a análise de aspectos como infraestrutura física, rede elétrica e lógica, compatibilidade de sistemas, segurança da informação e demais fatores que possam impactar a execução contratual. Dessa forma, o órgão antecipa eventuais necessidades de ajustes ou adequações, prevenindo atrasos e assegurando a efetividade e a continuidade da contratação.

O item XV do art. 15 da Instrução de Serviço nº 181/2024 do TCE-PR⁶⁷ refere-se à análise das atribuições das funções a serem contratadas em relação às atribuições dos cargos do quadro de pessoal do TCE-PR, no caso de contratação de serviço com regime de dedicação exclusiva de mão de obra. Essa exigência tem por finalidade assegurar que as contratações não resultem na substituição indevida de servidores efetivos nem na delegação a terceiros de atividades que sejam típicas da instituição.

60 “Art. 13. Ao final da elaboração do ETP, deve-se avaliar a necessidade de classificá-lo nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011”. (IN SEGES nº 058/2022)

61 “Art. 15 [...] § 6º Ao final da elaboração dos ETP, deve-se avaliar a necessidade de classificá-los nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.” (Decreto Estadual nº 10086/2022)

62 “Art. 6º § 6º Ao final da elaboração dos ETP, deve-se avaliar a necessidade de classificá-los nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.” (Decreto Municipal nº 19.495/2023)

63 Ibid.

64 Ibid.

65 Ibid.

66 “Art. 15 [...] XIV - avaliação das necessidades de adequação do ambiente do TCE-PR para viabilizar a execução contratual, se for o caso.” (IS nº 181/2024/TCEPR)

67 “Art. 15 [...] XV - análise das atribuições das funções a serem contratadas em relação às atribuições dos cargos do quadro de pessoal do TCE-PR, no caso de contratação de serviço com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.” (IS nº 184/2024/TCEPR)

Dessa forma, o TCE-PR busca garantir que as funções contratadas mantenham caráter de apoio ou natureza acessória, preservando o princípio do concurso público e prevenindo a ocorrência de desvio de função.

Esses dois novos elementos complementam o conjunto de requisitos do ETP no âmbito do TCE-PR, reforçando a necessidade de análises mais abrangentes, que contemplem tanto a adequação estrutural quanto à conformidade funcional das contratações, promovendo maior segurança jurídica e eficiência administrativa.

Dessa forma, a análise evidencia uma significativa uniformidade entre os elementos essenciais do Estudo Técnico Preliminar (ETP) nas regulamentações federais, estaduais e municipais. Observa-se, contudo, que as normativas estadual e municipal adotam uma abordagem mais restritiva, ao tornarem obrigatórios todos os elementos do ETP. Ainda assim, os princípios fundamentais que orientam essas regulamentações mantêm-se plenamente alinhados às diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021⁶⁸, assegurando coerência normativa e convergência nos fundamentos do planejamento das contratações públicas.

Essa divergência normativa não se apresenta como meramente formal, mas reflete opções regulatórias distintas, condicionadas pelas especificidades institucionais, organizacionais e territoriais de cada ente federativo. No âmbito da União, a opção pela flexibilização de determinados elementos do ETP pode ser compreendida como uma estratégia de preservação da discricionariedade administrativa, especialmente diante da elevada heterogeneidade e complexidade das contratações federais, que variam amplamente quanto ao objeto, ao valor e ao grau de inovação tecnológica envolvido.

Em contrapartida, a adoção da obrigatoriedade integral dos elementos do ETP pelo Município de Dois Vizinhos pode ser interpretada como uma resposta normativa à necessidade de redução de riscos, padronização procedimental e fortalecimento do controle, sobretudo em contextos administrativos marcados por menor capacidade técnica, rotatividade de servidores e limitações estruturais. Nessa perspectiva, a imposição de requisitos obrigatórios tende a ampliar a segurança jurídica, a objetividade do planejamento e a rastreabilidade das decisões administrativas, aspectos relevantes tanto para a atuação do gestor quanto para o exercício do controle externo.

Nesse sentido, os requisitos tornados obrigatórios nas regulamentações estadual e municipal não se limitam a um formalismo excessivo, mas operam como mecanismos de indução à boa governança, ao proporcionar maior certeza decisória, transparência e controle dos riscos administrativos. A divergência observada, portanto, não compromete a coerência normativa do sistema, mas evidencia diferentes estratégias de concretização dos princípios do planejamento, da eficiência, da motivação e da segurança jurídica no âmbito das contratações públicas.

68 Ibid.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, constata-se que os regulamentos podem, com base em uma interpretação sistemática da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), identificar situações em que a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) não se faz necessária, desde que tais exceções estejam devidamente fundamentadas e em conformidade com as disposições da Lei nº 14.133/2021⁶⁹.

A partir da análise comparativa realizada nas esferas federal, estadual e municipal acerca do Estudo Técnico Preliminar (ETP), este artigo buscou contribuir para o aprofundamento do debate sobre o tema e fomentar reflexões que promovam o aprimoramento das práticas de planejamento e gestão nas contratações públicas.

É fundamental que agentes públicos, gestores e órgãos de controle externo se dediquem à compreensão das exigências introduzidas pela nova legislação, de modo a alinhar os recursos disponíveis e as práticas administrativas já consolidadas às demandas contemporâneas das contratações públicas. Esse processo requer comprometimento institucional e coordenação entre todas as esferas do Poder Público. Com esforço coletivo e atuação integrada, será possível concretizar os objetivos de eficiência, profissionalismo e modernização preconizados pelas inovações legislativas analisadas neste estudo.

Assim, a regulamentação, a implementação e a aplicação da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) pelos órgãos públicos devem ser orientadas por processos racionais, eficazes e eficientes, de modo a assegurar resultados mais consistentes para a gestão pública e promover a melhoria contínua das práticas de contratação públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº. 14.133, de 01 de abril de 2021**. Institui normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm>. Acesso em: 06 de set. 2025.

BRASIL. **Instrução Normativa SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022**. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares – ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. Disponível em: < <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-no-58-de-8-de-agosto-de-2022>>. Acesso em: 05 de set. 2025.

DOIS VIZINHOS. **Decreto nº 19495, de 29 de março de 2023**. Regulamenta, no âmbito da Administração Pública do Município de Dois Vizinhos, Estado do Paraná, o procedimento para o planejamento das licitações e contratações a que se refere a Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, que “Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Disponível em: < https://doisvizinhos.pr.gov.br/atos?ato_ano=&ato_tipo=&q=19495>. Acesso em: 05 de set. 2025.

COX, Carlos Henrique Harper. **Planejamento operacional das Contratações Públicas conforme a Lei n 14.133/2021**. 2ª ed. São Paulo: Juspodivm, 2024.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

69 Ibid.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

PARANÁ. **Decreto nº 10086/2022, de 17 de janeiro de 2022**. Regulamenta, no âmbito da Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Paraná, a Lei Nº 14133/2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a aquisição e incorporação de bens ao patrimônio público estadual, os procedimentos para intervenção estatal na propriedade privada e dá outras providências. Disponível em: < <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=259084&indice=1&totalRegistros=1&dt=17.4.2023.16.2.37.131>>. Acesso em: 06 de set. 2025.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2 ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Instrução de Serviço nº 181/2024, de 30 de julho de 2024**. Regulamenta, no âmbito da Tribunal de Contas do Estado do Paraná, a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que dispõe sobre normas gerais de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: < <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2024/8/pdf/00387890.pdf>>. Acesso em: 05 de set. 2025.

A RACIONALIDADE NEOLIBERAL E PROTEÇÃO DA INFÂNCIA NEOLIBERAL RATIONALITY AND CHILDHOOD PROTECTION

Arom Olímpio Pereira¹

Cassio Leite de Barros Netto²

RESUMO

A pesquisa tem por objetivo analisar, sob perspectiva jurídico-constitucional, a possibilidade de compatibilizar a racionalidade neoliberal com o sistema brasileiro de proteção integral à infância e juventude. Longe de adotar uma crítica automática ao Estado mínimo, a pesquisa propõe uma releitura dessa racionalidade, examinando em que medida valores como autonomia, descentralização e subsidiariedade podem reforçar a Doutrina da Proteção Integral prevista na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente. Com base em revisão bibliográfica e abordagem dedutiva, o estudo tem como marco teórico a obra *A nova razão do mundo*, de Pierre Dardot e Christian Laval, reinterpretada criticamente, além de referências complementares como Gama. O percurso analítico organiza-se em três eixos: fundamentos normativos da proteção integral; racionalidade neoliberal e princípio da subsidiariedade; autonomia progressiva e protagonismo juvenil como expressões da cidadania infantojuvenil. Assim, a pesquisa parte de referenciais normativos e teóricos gerais para a análise das consequências jurídicas específicas da racionalidade neoliberal no sistema constitucional de proteção integral da infância e juventude. Conclui-se que a racionalidade neoliberal, quando juridicamente regulada e subordinada aos princípios constitucionais, pode ampliar os meios de proteção, fortalecer a corresponsabilidade entre Estado, família e sociedade civil e contribuir para um modelo plural e responsivo de tutela da infância, sem comprometer o núcleo essencial dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: Constituição; Infantojuvenil; Proteção integral; Racionalidade neoliberal.

ABSTRACT

This research aims to analyze, from a legal-constitutional perspective, the possibility of reconciling neoliberal rationality with the Brazilian system of comprehensive protection for children and adolescents. Far from adopting an automatic critique of the minimal State, the study proposes a reinterpretation of this rationality, examining to what extent values such as autonomy, decentralization, and subsidiarity can strengthen the Doctrine

¹ Juiz de Direito - TJMT. Professor de Direito na Universidade do Estado de Mato Grosso - UNEMAT. Mestrando em Direitos Fundamentais e Democracia pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil - UNIBRASIL - Curitiba/PR.

² Juiz de Direito - TJMT. Mestrando em Direitos Fundamentais e Democracia pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil - UNIBRASIL - Curitiba/PR.

of Comprehensive Protection established in the 1988 Federal Constitution and the Statute of the Child and Adolescent. Based on a literature review and a deductive approach, the study adopts as its theoretical framework The New Way of the World by Pierre Dardot and Christian Laval, critically reinterpreted, along with complementary references such as Gama. The analytical path is organized into three axes: normative foundations of comprehensive protection; neoliberal rationality and the principle of subsidiarity; progressive autonomy and youth protagonism as expressions of child and adolescent citizenship. Thus, the research starts from general normative and theoretical frameworks to analyze the specific legal consequences of neoliberal rationality in the constitutional system of comprehensive protection for children and adolescents. The conclusion is that neoliberal rationality, when legally regulated and subordinated to constitutional principles, can expand protection mechanisms, strengthen shared responsibility among the State, family, and civil society, and contribute to a plural and responsive model of child protection without compromising the core of fundamental rights.

Keywords: Constitution; Childhood and youth; Comprehensive protection; Neoliberal rationality.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou a Doutrina da Proteção Integral como fundamento da política de atendimento à infância e juventude, estabelecendo no artigo 227 que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar, com prioridade absoluta, os direitos fundamentais das crianças e adolescentes.

Essa diretriz consagra um modelo de corresponsabilidade tripartite, em que o Estado figura como garantidor principal, mas não exclusivo, da proteção infanto-juvenil.

Todavia, a evolução dos modelos de gestão pública e as transformações sociais ocorridas nas últimas décadas impõem ao Direito o desafio de reinterpretar os deveres do Estado em um contexto de crescente valorização da liberdade individual, da autonomia familiar e da descentralização das políticas públicas.

Nesse cenário, a racionalidade neoliberal é frequentemente associada à retração do Estado e à precarização dos direitos sociais. Essa percepção, bastante presente na literatura crítica, também se projeta sobre o campo da infância e juventude, no qual se sustenta que políticas neoliberais fragilizariam o paradigma constitucional da proteção integral. Ao longo das últimas décadas, consolidou-se uma narrativa segundo a qual a lógica neoliberal seria incompatível com a efetividade dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que, entretanto, pode ser reconceptualizada como uma alternativa jurídica legítima, desde que respeitados referidos marcos normativos.

Neste sentido, a discussão acadêmica ainda carece de análises que examinem a possibilidade de compatibilizar a racionalidade neoliberal com os fundamentos

normativos da proteção integral. Em vez de ser concebido apenas como ameaça, o neoliberalismo pode ser reinterpretado como oportunidade de repensar o papel do Estado e de fortalecer o princípio da corresponsabilidade. Nessa perspectiva, a descentralização e a subsidiariedade, valores usualmente associados à lógica neoliberal, não precisam ser lidos como sinais de enfraquecimento, mas podem ser concebidos como mecanismos de pluralização e de reforço da tutela jurídica da infância, desde que submetidos ao controle constitucional.

Esta pesquisa propõe justamente essa releitura, defendendo que a racionalidade neoliberal, quando regulada pelo garantismo jurídico e pelos marcos constitucionais, pode contribuir para a diversificação de arranjos institucionais de proteção, ampliando os meios pelos quais os direitos fundamentais da criança e do adolescente são concretizados.

A hipótese é de que a racionalidade neoliberal não constitui, por si só, fator de precarização, mas pode ser incorporada como lógica de organização das políticas públicas e privadas de proteção, desde que o Estado mantenha sua função garantidora.

A relevância deste estudo é tanto teórica quanto prática. Do ponto de vista acadêmico, ele dialoga com a crítica hegemônica ao neoliberalismo e propõe uma abordagem alternativa, abrindo espaço para compreender a racionalidade neoliberal como fenômeno jurídico, e não apenas econômico ou sociológico. Do ponto de vista prático, a pesquisa se justifica pela necessidade de construir soluções jurídicas que respondam à complexidade das sociedades contemporâneas, nas quais o Estado enfrenta limitações orçamentárias e administrativas, exigindo maior cooperação com famílias, comunidades e organizações da sociedade civil.

A investigação adota abordagem dedutiva jurídico-dogmática e bibliográfica, fundamentada em revisão sistemática da literatura. Foram examinadas doutrinas jurídicas, artigos acadêmicos e marcos normativos, com destaque para a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, bem como obras de referência sobre neoliberalismo e proteção social, notadamente Dardot e Laval, Gama, entre outros autores pertinentes ao objeto da pesquisa. A partir desses referenciais normativos e teóricos gerais, a análise desenvolve-se do geral para o particular, buscando identificar e examinar as consequências jurídicas específicas da racionalidade neoliberal no âmbito do sistema constitucional de proteção integral da infância e da juventude.

A pesquisa estrutura-se em três etapas principais. A primeira analisa a Doutrina da Proteção Integral e seus fundamentos constitucionais, evidenciando como a CF/88 e o ECA consolidaram um modelo universalista de tutela jurídica da infância e juventude. A segunda examina a racionalidade neoliberal em diálogo com o princípio da subsidiariedade, discutindo em que medida a lógica da descentralização pode ser reinterpretada como reforço à corresponsabilidade sem comprometer o núcleo essencial dos direitos fundamentais. A terceira e última etapa discute a autonomia

e o protagonismo juvenil à luz dessa racionalidade, destacando como a pluralidade de meios de proteção pode ser juridicamente compatibilizada com o paradigma da proteção integral.

2. A DOUTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E FUNDAMENTOS DA PRIORIDADE INFANTOJUVENIL

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo paradigma jurídico ao romper com o modelo anterior da Doutrina da Situação Irregular e ao consolidar, em seu artigo 227, a Doutrina da Proteção Integral. O texto constitucional determinou que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, todos os direitos fundamentais, colocando a infância no centro do projeto democrático brasileiro. Com isso, superou-se a visão tutelar restritiva, segundo a qual apenas menores em situação de risco ou em conflito com a lei eram destinatários da intervenção estatal, e universalizou-se a proteção jurídica como dever de todos os atores sociais, reconhecendo crianças e adolescentes como sujeitos plenos de direitos fundamentais, titulares de dignidade própria e em condição peculiar de desenvolvimento³.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, promulgado em 1990, regulamentou esse comando constitucional e traduziu em normas concretas os princípios da proteção integral. O artigo 4º consagra a prioridade absoluta, que se desdobra em precedência na formulação de políticas públicas, primazia na destinação de recursos orçamentários, preferência no atendimento e proteção contra qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. Já os artigos 15 e 16 reconhecem a liberdade, o respeito e a dignidade como direitos fundamentais da criança e do adolescente, afirmando o direito à opinião, à participação e à autonomia progressiva. Dessa forma, o Estatuto consolida um sistema normativo que vincula Estado, família e sociedade em uma mesma corresponsabilidade⁴.

Soma-se a esse princípio o da universalidade, que assegura o acesso a direitos sem distinção de origem, condição social ou situação pessoal, e o da corresponsabilidade, que distribui deveres entre família, sociedade e Estado. Esses princípios operam em conjunto para garantir que a infância seja tratada como valor jurídico supremo, vinculando diretamente os poderes públicos e a sociedade civil⁵.

Segundo Veronese, o advento da Lei nº 8.069/90 significa para o direito da criança e do adolescente uma verdadeira revolução, ao adotar a Doutrina da Proteção Integral, afirmando ainda que:

3 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 ago. 2025.

4 BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069compilado.htm. Acesso em: 14 ago. 2025.

5 SILVA, Lindomar José da. **Estatuto da Criança e do Adolescente: Doutrina da Proteção Integral em implantação num Estado Neoliberal**. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE PSICOLOGIA ULAPSI, 5., 2014, Antiga Guatemala. ULAPSI, 2014. Disponível em: <https://elosposgraduacoes.com.br/wp-content/uploads/2023/08/Artigo-V-ULAPSO-GUATEMALA-14-18.05.14-Final.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2025.

[...]O Estatuto da Criança e do Adolescente, ao assegurar em seu art. 1º a proteção integral à criança e ao adolescente, reconheceu como fundamentação doutrinária o princípio da Convenção que em seu já citado art. 19. Aliás, tal regra repetiu o que já havia sido inscrito na Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959, que no Princípio 9º dispunha: “A criança gozará proteção contra qualquer forma de negligência, crueldade e exploração. Não será jamais objeto de tráfico, sob qualquer forma”⁶.

Entre os direitos assegurados às crianças e aos adolescentes, destaca-se o direito à convivência familiar e comunitária, concebido como elemento essencial à sua proteção integral. Tal direito representou um marco na superação da cultura da institucionalização, ao afirmar que, sempre que possível e em condições adequadas, a criança deve permanecer prioritariamente em sua família de origem. Ao mesmo tempo, evidencia-se a relevância da fase peculiar de desenvolvimento em que se encontram, garantindo-lhes um processo de crescimento sustentado por vínculos afetivos e sociais indispensáveis à sua formação integral⁷.

Esse paradigma normativo encontra respaldo também em tratados internacionais. A Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, ratificada pelo Brasil em 1990, reforça a prioridade da infância como valor jurídico universal e estabelece, em seu artigo 12, o direito da criança de ser ouvida em todos os processos que lhe digam respeito. Assim, a proteção integral não se limita ao plano interno, mas se articula a um sistema internacional de garantias, integrando a infância à agenda global de direitos humanos (ONU, 1989, art. 12)⁸.

Não obstante, a universalidade normativa da proteção integral convive, na prática, com a pluralidade de arranjos institucionais de proteção, sejam eles comunitários, familiares ou privados. Essa diversidade pode ser vista como expressão legítima da corresponsabilidade, desde que respeite os limites constitucionais e esteja submetida à regulação do Estado.

O papel jurídico do poder público, portanto, não é o de monopolizar a execução direta de políticas, mas o de garantir que qualquer forma de proteção, estatal ou não estatal, esteja em conformidade com o núcleo essencial dos direitos fundamentais.

Nesse contexto, a Constituição não exige que ele seja o executor direto de todos os serviços destinados à infância, mas determina que assegure sua efetividade. Isso implica a função de coordenar, fiscalizar e garantir resultados, ainda que por meio de parcerias com a sociedade civil. O Estado, portanto, pode ser compreendido como garantidor da proteção integral, permanecendo responsável por intervir sempre que os direitos fundamentais forem ameaçados⁹.

6 VERONESE, Josiane Rose Petry. A proteção integral da criança e do adolescente no direito brasileiro. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília, v. 79, n. 1, p. 38-54, jan./mar. 2013. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/38644/003_veronese.pdf. Acesso em: 9 jun. 2025.

7 GHILARDI, Dóris; MARCHIORO, Mariana Demetruk. Dissonâncias entre a doutrina da proteção integral e a respectiva aplicação: reflexões acerca do processo de adoção a partir de um caso concreto. **Revista Brasileira de Direito Civil**, Belo Horizonte, v. 32, n. 1, p. 191-203, jan./mar. 2023. Disponível em: <https://rbdcivil.ibdcivil.org.br/rbdc/article/view/699>. Acesso em: 9 jun. 2025.

8 UNICEF. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Nova Iorque: ONU, 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 14 ago. 2025.

9 GAMA, Wendel Augusto Santos. **A desresponsabilização estatal com as políticas sociais: o ECA e a palmatória neoliberal**.

Nesse sentido, o modelo jurídico-constitucional brasileiro admite a coexistência de diferentes agentes de proteção, desde que o Estado mantenha sua função indelegável de fiscalização, regulação e garantia dos direitos. A racionalidade neoliberal, quando submetida ao controle jurídico, pode ser instrumento de inovação institucional, contribuindo para a ampliação do acesso aos direitos infantojuvenis em múltiplas frentes e por múltiplos atores¹⁰.

A efetivação da proteção integral, portanto, não depende necessariamente de maior volume de intervenção estatal, mas sim da qualidade normativa e da articulação institucional entre Estado, família e sociedade civil. Em vez de reforçar uma lógica de tutela vertical e centralizada, o ordenamento jurídico pode favorecer mecanismos de corresponsabilidade horizontal, alinhados à realidade federativa do país e à diversidade cultural dos territórios¹¹.

A partir dessa compreensão, percebe-se que o modelo da proteção integral previsto na Constituição de 1988 não é incompatível com a participação de diferentes agentes sociais na efetivação dos direitos da criança e do adolescente. O dever estatal permanece central, mas pode ser exercido também por meio de arranjos descentralizados, desde que sob regulação e supervisão jurídicas. Essa constatação permite avançar para a análise da racionalidade neoliberal, entendida não apenas como doutrina econômica, mas como lógica de organização do poder e da sociedade, que valoriza a autonomia e a corresponsabilidade.

Essa constatação abre espaço para a análise do segundo eixo da pesquisa, a racionalidade neoliberal e sua possível articulação com o princípio da subsidiariedade, cuja lógica pode reforçar a universalidade constitucional sem desresponsabilizar o Estado, oferecendo um caminho para compatibilizar essa racionalidade com o paradigma constitucional de tutela da infância e da juventude, tema que será aprofundado na próxima seção.

3. A RACIONALIDADE NEOLIBERAL E O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE NA PROTEÇÃO INFANTOJUVENIL

O termo neoliberalismo é objeto de disputa conceitual, marcado por diferentes tradições interpretativas. Como destaca Andrade, trata-se de um conceito polissêmico, utilizado ora em chave crítica, ora em chave descritiva, que engloba perspectivas marxistas, weberianas e foucaultianas. Ainda assim, o termo conserva relevância estratégica no debate jurídico e político contemporâneo, pois expressa uma racionalidade que ultrapassa a esfera econômica e reorganiza as relações sociais e institucionais de acordo com princípios de mercado¹².

2019. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/4551>. Acesso em: 10 ago. 2025.

10 CARDOSO, Shirley Sheila; OLIVEIRA, Luthiane Misak Valença de; OLIVEIRA, Victor Hugo Nedel. Juventudes e neoliberalismo: interfaces para pensar o currículo do ensino médio. **Reflexão e Ação**, Santa Cruz do Sul, v. 29, n. 3, p. 57-73, set./dez. 2021. Disponível em: <https://seer.unisc.br/index.php/reflex/article/view/16367>. Acesso em: 14 AGO. 2025.

11 GAMA, Op. Cit.

12 ANDRADE, Daniel Pereira. O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 34, n. 1, p. 211-239, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/RyfdLystcfKXNSPTLpsCnZp/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 14 ago. 2025.

Essa racionalidade pode ser descrita como uma nova forma de governamentalidade, ou seja, um modo de organização do poder que produz subjetividades e reconfigura instituições sociais em torno da lógica da concorrência, da eficiência e da responsabilização individual. Queiroz observa que o neoliberalismo, nessa acepção, deve ser entendido como “nova razão do mundo”, que orienta práticas estatais e privadas ao deslocar o Estado para uma posição de gestor e regulador, aproximando-o da figura de uma “empresa” que coordena, mas não monopoliza, a execução das políticas¹³.

Nessa linha, Dardot e Laval¹⁴ enfatizam que:

O neoliberalismo, antes de ser uma ideologia ou uma política econômica, é em primeiro lugar e fundamentalmente uma racionalidade e, como tal, tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a própria conduta dos governados. A racionalidade neoliberal tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação. O termo racionalidade não é empregado aqui como um eufemismo que nos permite evitar a palavra ‘capitalismo’. O neoliberalismo é a razão do capitalismo contemporâneo, de um capitalismo desimpedido de suas referências arcaizantes e plenamente assumido como construção histórica e norma geral de vida. O neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência.

Essa formulação amplia a compreensão da racionalidade neoliberal, deixando claro que não se trata apenas de um conjunto de políticas econômicas, mas de uma verdadeira gramática de organização social e subjetiva. Essa generalização da concorrência, quando projetada no campo jurídico, pode tanto fragilizar direitos quanto ser reinterpretada como instrumento de pluralização e descentralização, desde que submetida a marcos constitucionais que assegurem a prioridade absoluta da infância e juventude.

No campo jurídico, essa racionalidade pode ser lida como oportunidade para repensar o papel do Estado diante da Doutrina da Proteção Integral. O princípio da subsidiariedade, implícito na Constituição de 1988, sustenta que a intervenção estatal deve ocorrer de forma complementar, isto é, apenas quando a família, a sociedade ou a comunidade não conseguirem, por si mesmas, assegurar a proteção necessária.

Longe de representar omissão, essa lógica permite distribuir responsabilidades e reconhecer a pluralidade de meios de proteção, sem afastar a função central do Estado como garantidor.

Essa perspectiva ganha relevância em um contexto de restrição orçamentária e de crescente demanda por eficiência administrativa. Gomes e Clark analisam o neoliberalismo de austeridade como narrativa totalizante que se apoia no princípio da

13 QUEIROZ, Felipe. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Caderno CRH, Salvador, v. 31, n. 82, p. 187-191, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/xxsVpyd63D47tnb9ncmJLy/?lang=pt>. Acesso em: 12 ago. 2025.

14 DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, p. 15. 2016

eficiência e atravessa diversas instituições sociais. Embora frequentemente criticada, essa busca por eficiência pode, sob o prisma jurídico, favorecer a racionalização dos recursos públicos e estimular a cooperação com a sociedade civil, desde que sempre subordinada ao paradigma da proteção integral e à garantia da prioridade absoluta dos direitos da criança e do adolescente¹⁵.

Ao mesmo tempo, é necessário reconhecer os limites dessa racionalidade. Copetti Neto e Fischer destacam que, em um cenário de neoliberalismo e globalização, os direitos fundamentais e o garantismo jurídico atuam como barreiras indispensáveis contra o predomínio da lógica econômica sobre os direitos humanos. Isso significa que a incorporação da racionalidade neoliberal ao campo jurídico só é legítima quando disciplinada por princípios constitucionais que preservem o núcleo essencial dos direitos fundamentais. O Direito, nesse contexto, exerce função contramajoritária, impondo limites à ação do mercado e assegurando proteção efetiva a sujeitos em condição peculiar de desenvolvimento, como crianças e adolescentes¹⁶. Outrossim, os autores ressaltam que:

Os direitos fundamentais não são oponíveis apenas contra o Estado, mas também com relação aos particulares, ou seja, aos poderes públicos e aos poderes privados, em ordenação superior a ambos e por isso vinculando e limitando seus exercícios. Entretanto, sabidamente o mercado tem se mostrado indiferente ao paradigma de Estado de Direito, uma vez que se percebe como uma sociedade natural, cuja legitimidade e eficiência restam fundadas na autonomia individual. Ocorre, contudo, que a autorregulação defendida pelo mercado não encontra sustentação justamente porque o mercado é um produto da vontade de inúmeros indivíduos com seus próprios interesses protegidos por direitos potestativos¹⁷.

Essa formulação evidencia que os direitos fundamentais, em uma concepção garantista, transcendem o papel de freio ao poder estatal e assumem também a função de limitar a ação dos poderes econômicos e privados, submetendo-os ao paradigma constitucional. A crítica à ideia de autorregulação do mercado reforça a necessidade de heterorregulação jurídica, ou seja, de um controle exercido a partir da esfera pública e de instituições democráticas voltadas à tutela dos interesses gerais. Dessa forma, o Direito cumpre sua função contramajoritária ao impedir que a lógica econômica se torne um valor absoluto, garantindo que a expansão do mercado não se dê às custas dos direitos humanos e fundamentais.

Essa perspectiva é especialmente relevante no campo da proteção infantojuvenil, em que o Estado e o ordenamento jurídico têm o dever de assegurar prioridade absoluta e resguardar os sujeitos em condição peculiar de desenvolvimento frente às forças econômicas e estruturais da sociedade contemporânea.

15 GOMES, Ana Maria Isar dos Santos; CLARK, Giovanni. Neoliberalismo de austeridade, performance e dissenso. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 26, n. 1, p. 211-237, jan./abr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v26i11604>. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1604>. Acesso em: 14 ago. 2025.

16 COPETTI NETO, Alfredo; FISCHER, Ricardo Santi. Estado de direito garantista, neoliberalismo e globalização: os direitos fundamentais como limites e vínculos aos poderes econômicos desregulados. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 18, n. 18, p. 254-274, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/601>. Acesso em: 14 ago. 2025.

17 COPETTI NETO, Alfredo; FISCHER, Ricardo Santi. Op. Cit. p. 267.

Esse diálogo entre racionalidade neoliberal e proteção integral encontra reforço na própria ideia de corresponsabilidade. Ao reconhecer que família, sociedade e Estado compartilham deveres de proteção, a Constituição de 1988 abre espaço para uma leitura que valoriza a descentralização sem desresponsabilizar o poder público. Assim, a subsidiariedade pode ser vista como elemento de aproximação entre a racionalidade neoliberal e o paradigma constitucional, desde que orientada pelo garantismo jurídico e pela prioridade absoluta.

Portanto, o desafio não é excluir a racionalidade neoliberal, mas integrá-la de forma crítica e normativa ao sistema constitucional. Ao disciplinar a descentralização e a eficiência por meio da subsidiariedade, o Direito pode transformar valores neoliberais em instrumentos de fortalecimento da proteção integral, ampliando os meios de tutela da infância e juventude sem fragilizar sua universalidade.

Essa constatação prepara o terreno para discutir, na seção seguinte, como a autonomia progressiva e o protagonismo juvenil se inserem nesse contexto, reforçando a ideia de pluralidade institucional como expressão legítima da cidadania infantojuvenil.

4. AUTONOMIA, PROTAGONISMO JUVENIL E PLURALIDADE DE MEIOS DE PROTEÇÃO

O paradigma da proteção integral, consagrado pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, não se limita a assegurar direitos básicos, mas também reconhece a autonomia progressiva como elemento essencial do desenvolvimento infantojuvenil. O artigo 16 do ECA estabelece como direitos fundamentais a liberdade de opinião, a participação e o respeito à individualidade, ao passo que a Convenção sobre os Direitos da Criança, em seu artigo 12, garante às crianças e adolescentes o direito de serem ouvidos em todos os processos que lhes digam respeito.

Tais dispositivos evidenciam que a proteção não pode ser compreendida apenas como tutela passiva, mas deve incluir o reconhecimento ativo da capacidade de participação dos sujeitos em condição peculiar de desenvolvimento.

Nesse contexto, a racionalidade neoliberal, ao valorizar a autonomia e a liberdade de escolha, pode ser reinterpretada como instrumento de fortalecimento do protagonismo juvenil. Cardoso demonstra que as juventudes contemporâneas se constituem em meio a múltiplos processos de subjetivação e enfrentam desafios ligados à educação, ao trabalho e à cidadania. A incorporação da lógica neoliberal, quando submetida a balizas constitucionais, pode contribuir para que os jovens assumam papel ativo em sua própria proteção, ampliando as possibilidades de participação e corresponsabilidade em arranjos familiares, comunitários e institucionais¹⁸.

18 CARDOSO, Shirley Sheila; OLIVEIRA, Luthiane Miszak Valença de; OLIVEIRA, Victor Hugo Nedel. Juventudes e neoliberalismo: interfaces para pensar o currículo do ensino médio. **Reflexão e Ação**, Santa Cruz do Sul, v. 29, n. 3, p. 57-73, set./dez. 2021. Disponível em: <https://seer.unisc.br/index.php/reflex/article/view/16367>. Acesso em: 14 ago. 2025.

Esse protagonismo, todavia, deve ser compreendido dentro de seus limites. O reconhecimento da autonomia juvenil não pode significar uma transferência simplista de responsabilidades, sob pena de distorcer o próprio paradigma da proteção integral.

O protagonismo juvenil, entretanto, não deve ser confundido com responsabilização precoce ou transferência indevida de encargos estatais. Orth e Bourguignon advertem que o ato infracional cometido por adolescentes não pode ser lido exclusivamente como resultado de uma vontade individual desvinculada de seu meio social, mas como expressão de vulnerabilidades que atravessam as condições de vida da juventude, incluindo desigualdades econômicas, falhas nas políticas públicas e ausência de redes protetivas adequadas. Assim, qualquer interpretação que desloque integralmente a proteção da esfera estatal para a autonomia individual incorre no risco de reforçar desigualdades e negligenciar os fatores sociais determinantes que incidem sobre a adolescência em conflito com a lei¹⁹.

Essa leitura crítica, contudo, não invalida a possibilidade de se pensar a autonomia como dimensão positiva. É justamente nesse ponto que surge a necessidade de ponderar os efeitos da racionalidade neoliberal, valorizando seus aspectos construtivos sem ignorar os riscos de desproteção.

Por outro lado, Betlinski evidencia que a racionalidade neoliberal produz novas formas de subjetivação, criando o chamado “neossujeito”, caracterizado pela autogestão, pela responsabilidade individual e pela busca de desempenho. Embora essa subjetividade seja alvo de críticas, pode também ser lida de modo positivo, como reconhecimento jurídico da capacidade de agência dos jovens, desde que acompanhada de instrumentos de proteção que impeçam sua vulnerabilização. Em outras palavras, a lógica neoliberal de responsabilização individual pode ser juridicamente aproveitada para fortalecer a autonomia progressiva, desde que equilibrada pela atuação garantista do Estado²⁰.

Esse equilíbrio entre autonomia e proteção é a chave para compreender a compatibilidade entre racionalidade neoliberal e o paradigma jurídico brasileiro. De um lado, há espaço para reconhecer a agência juvenil; de outro, permanece a necessidade de uma regulação estatal firme que assegure igualdade de condições.

É nesse ponto que o papel do Estado retoma centralidade. Como observa Gama, a “palmatória neoliberal” não pode se tornar justificativa para a desresponsabilização estatal em relação às políticas sociais, especialmente no campo da infância. A descentralização e a subsidiariedade, quando mal aplicadas, podem gerar sobrecarga indevida às famílias e comunidades, resultando em precarização da proteção. Cabe,

19 ORTH, Glaucia Mayara Niedermeyer; BOURGUIGNON, Jussara Ayres. O ato infracional como expressão da vulnerabilidade social no atendimento da justiça restaurativa. Dilemas: **Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 859-882, set./dez. 2021. DOI: <https://doi.org/10.4322/dilemas.v14n3.32544>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dilemas/a/twz5zNwS7BsyCs3JQhLTCWN/?lang=pt>. Acesso em: 15 ago. 2025.

20 BETLINSKI, Carlos; KALOCZI, Juliana da Silva Lopes. A racionalidade neoliberal e a subjetivação do neossujeito na educação. **Revista Atos de Pesquisa em Educação**, Blumenau, v. 18, e9976, 2023. Disponível em: <https://ojsrevista.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/view/9976>. Acesso em: 10 ago. 2025.

portanto, ao Estado manter sua função garantidora e fiscalizadora, assegurando que a autonomia juvenil seja exercida em condições de igualdade e que a pluralidade de meios de proteção esteja sempre em conformidade com os princípios constitucionais²¹.

Esse cenário conduz a uma leitura equilibrada da racionalidade neoliberal: longe de significar abandono, ela pode representar multiplicidade de atores e práticas de proteção, desde que sob constante vigilância jurídica.

Assim, a autonomia e o protagonismo juvenil, longe de serem ameaças ao paradigma da proteção integral, podem ser compreendidos como dimensões centrais da cidadania infantojuvenil. A racionalidade neoliberal, quando reinterpretada pelo Direito, oferece um vocabulário de descentralização, pluralidade e responsabilidade que pode ser integrado ao sistema jurídico brasileiro como reforço e não como negação da proteção integral.

Essa integração depende, contudo, da mediação constante do garantismo constitucional, que assegura prioridade absoluta e impede que a lógica de mercado se sobreponha ao núcleo essencial dos direitos fundamentais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como ponto de partida a hipótese de que a racionalidade neoliberal, apesar de suas críticas, pode ser reinterpretada e integrada ao paradigma da proteção integral da infância e juventude. O objetivo central foi verificar se valores como descentralização, subsidiariedade e autonomia, associados ao neoliberalismo, poderiam reforçar juridicamente a tutela constitucional da infância, desde que submetidos aos princípios garantistas.

A primeira seção demonstrou que a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente inauguraram um novo marco normativo, superando a doutrina da situação irregular e consagrando a proteção integral como fundamento da cidadania infantojuvenil. Essa universalização da proteção constitui o núcleo constitucional a partir do qual qualquer outra racionalidade deve ser interpretada.

A segunda seção analisou a racionalidade neoliberal a partir de diferentes autores, como Dardot e Laval, Queiroz, Andrade, Gomes e Clark, e Copetti Neto e Fischer. Constatou-se que, embora marcada pela lógica da concorrência e da eficiência, essa racionalidade não se reduz à economia, mas organiza práticas sociais, políticas e jurídicas. Por isso, não pode ser descartada, mas deve ser regulada juridicamente de modo a evitar a desproteção.

Verificou-se ainda que o princípio da subsidiariedade pode ser a ponte entre neoliberalismo e proteção integral. A descentralização de responsabilidades, quando acompanhada da atuação garantidora do Estado, fortalece a corresponsabilidade

21 GAMA, Wendel Augusto Santos. **A desresponsabilização estatal com as políticas sociais: o ECA e a palmatória neoliberal**. 2019. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/4551>. Acesso em: 10 ago. 2025.

prevista no artigo 227 da Constituição, ampliando os meios de proteção sem enfraquecer o núcleo essencial dos direitos fundamentais.

A terceira seção destacou a autonomia progressiva e o protagonismo juvenil como dimensões centrais da cidadania infantojuvenil. Com base em autores como Cardoso, Gama e outros, ficou claro que a valorização da autonomia deve ser equilibrada com a proteção estatal, sob pena de se converter em responsabilização precoce ou em reforço de desigualdades sociais.

A análise permitiu concluir que a racionalidade neoliberal, ao produzir novos modos de subjetivação, pode ser vista não apenas como risco, mas também como oportunidade de valorização da agência juvenil. O Direito, nesse cenário, tem a função de transformar essa racionalidade em instrumento de fortalecimento da proteção integral, sempre garantindo que a autonomia caminhe junto com a prioridade absoluta dos direitos da criança e do adolescente.

Os objetivos propostos foram alcançados, mostrou-se que o marco normativo constitucional permanece como limite intransponível, mas não impede a incorporação de práticas neoliberais desde que juridicamente disciplinadas. A hipótese inicial foi confirmada, ao tempo que a racionalidade neoliberal pode, sim, ser compatibilizada com a proteção integral, desde que submetida ao controle garantista.

Do ponto de vista teórico, a principal contribuição foi deslocar a análise do neoliberalismo de uma crítica unilateral para uma leitura constitucional, explorando sua dimensão jurídica e suas possibilidades de integração normativa. Do ponto de vista prático, a pesquisa sugere caminhos para repensar arranjos institucionais de proteção, em especial em tempos de restrição orçamentária, sem abrir mão da prioridade absoluta da infância.

Conclui-se, portanto, que o desafio não é rejeitar o neoliberalismo em bloco, mas construir formas de discipliná-lo pelo Direito. O equilíbrio entre descentralização e garantismo, autonomia e proteção, pluralidade e universalidade é o que assegura a efetividade da Doutrina da Proteção Integral, reafirmando a centralidade da infância e da juventude no Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Daniel Pereira. O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 34, n. 1, p. 211-239, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/RyfDLystcfKXNSPTLpsCnZp/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 14 ago. 2025.
- BETLINSKI, Carlos; KALOCZI, Juliana da Silva Lopes. A racionalidade neoliberal e a subjetivação do neossujeito na educação. **Revista Atos de Pesquisa em Educação**, Blumenau, v. 18, e9976, 2023. Disponível em: <https://ojsrevista.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/view/9976>. Acesso em: 10 ago. 2025.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069compilado.htm. Acesso em: 14 ago. 2025.

CARDOSO, Shirley Sheila; OLIVEIRA, Luthiane Myszak Valença de; OLIVEIRA, Victor Hugo Nedel. Juventudes e neoliberalismo: interfaces para pensar o currículo do ensino médio. **Reflexão e Ação**, Santa Cruz do Sul, v. 29, n. 3, p. 57-73, set./dez. 2021. Disponível em: <https://seer.unisc.br/index.php/reflex/article/view/16367>. Acesso em: 14 ago. 2025.

COPETTI NETO, Alfredo; FISCHER, Ricardo Santi. Estado de direito garantista, neoliberalismo e globalização: os direitos fundamentais como limites e vínculos aos poderes econômicos desregulados. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 18, n. 18, p. 254-274, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/601>. Acesso em: 14 ago. 2025.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal.** Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

GAMA, Wendel Augusto Santos. **A desresponsabilização estatal com as políticas sociais: o ECA e a palmatória neoliberal.** 2019. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/4551>. Acesso em: 10 ago. 2025.

GHILARDI, Dóris; MARCHIORO, Mariana Demetruk. Dissonâncias entre a doutrina da proteção integral e a respectiva aplicação: reflexões acerca do processo de adoção a partir de um caso concreto. **Revista Brasileira de Direito Civil**, Belo Horizonte, v. 32, n. 1, p. 191-203, jan./mar. 2023. Disponível em: <https://rbdcivil.ibdcivil.org.br/rbdc/article/view/699>. Acesso em: 9 jun. 2025.

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos; CLARK, Giovani. Neoliberalismo de austeridade, performance e dissenso. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 26, n. 1, p. 211-237, jan./abr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v26i11604>. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1604>. Acesso em: 14 ago. 2025.

ORTH, Gláucia Mayara Niedermeyer; BOURGUIGNON, Jussara Ayres. O ato infracional como expressão da vulnerabilidade social no atendimento da justiça restaurativa. Dilemas: **Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 859-882, set./dez. 2021. DOI: <https://doi.org/10.4322/dilemas.v14n3.32544>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dilemas/a/twz5zNWs7BsyCs3JQhLTCWN/?lang=pt>. Acesso em: 15 ago. 2025.

QUEIROZ, Felipe. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal.** Caderno CRH, Salvador, v. 31, n. 82, p. 187-191, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/xsVpyd63D47tnb9ncmJLy/?lang=pt>. Acesso em: 12 ago. 2025.

SILVA, Lindomar José da. **Estatuto da Criança e do Adolescente: Doutrina da Proteção Integral em implantação num Estado Neoliberal.** In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE PSICOLOGIA ULAPSI, 5., 2014, Antiga Guatemala. ULAPSI, 2014. Disponível em: <https://elosposgraduacoes.com.br/wp-content/uploads/2023/08/Artigo-V-ULAPSO-GUATEMALA-14-18.05.14-Final.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2025.

UNICEF. **Convenção sobre os Direitos da Criança.** Nova Iorque: ONU, 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 14 ago. 2025.

VERONESE, Josiane Rose Petry. A proteção integral da criança e do adolescente no direito brasileiro. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília, v. 79, n. 1, p. 38-54, jan./mar. 2013. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/38644/003_veronese.pdf. Acesso em: 9 jun. 2025.

O PACTO GLOBAL PARA UMA MIGRAÇÃO SEGURA, ORDENADA E REGULAR E A LITIGÂNCIA ESTRUTURAL DA DEFENSORIA PÚBLICA: UM ESTUDO DE CASO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA EM CAMPO GRANDE (MS)

THE GLOBAL COMPACT FOR SAFE, ORDERLY AND REGULAR MIGRATION AND THE STRUCTURAL LITIGATION OF THE PUBLIC DEFENDER'S OFFICE: A CASE STUDY OF THE CIVIL ACTION FILED IN CAMPO GRANDE (BRAZIL)

Ana Paula Martins Amaral¹

Mateus Augusto Sutana e Silva²

RESUMO

O presente artigo analisa a materialização do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular no âmbito local, a partir da Ação Civil Pública n.º 0819561-32.2021.8.12.0001, proposta pela Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso do Sul em face do Município de Campo Grande. Parte-se da premissa de que a litigância estrutural pode funcionar como instrumento de internalização de compromissos internacionais de *soft law*, conferindo-lhes densidade normativa e efetividade concreta. O estudo fundamenta-se nos referenciais do transconstitucionalismo, da fraternidade jurídica e da governança migratória multinível, demonstrando como esses eixos teóricos se articulam na promoção de políticas públicas inclusivas. Metodologicamente, trata-se de pesquisa aplicada, de abordagem qualitativa, desenvolvida por meio de estudo de caso, com utilização de pesquisa bibliográfica e análise documental de normas internacionais, legislação nacional, relatórios institucionais e peças processuais. Conclui-se que a Defensoria Pública atua como agente de articulação entre ordens jurídicas e níveis federativos, promovendo a transformação de diretrizes globais em ações estruturadas no plano municipal e contribuindo para a consolidação de um modelo cooperativo de governança migratória orientado pelos direitos humanos.

Palavras-chave: Defensoria Pública; Governança Migratória; Litigância Estrutural; Migração; Pacto Global.

ABSTRACT

This article examines the local implementation of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration through the analysis of Public Civil Action No. 0819561-32.2021.8.12.0001, filed by the Public Defender's Office of the State of Mato Grosso do Sul against the Municipality of Campo Grande. It argues that structural litigation may operate as an institutional mechanism for internalizing international soft law commitments, transforming political guidelines into enforceable and monitorable public

¹ Pós-doutora pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Mestre e Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professora Titular da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e professora permanente no Programa de Pós-graduação em Direito e da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Professora local do Programa de Doutorado Interinstitucional (DINTER - USP/UFMS). Autora de várias obras e artigos científicos.

² Mestrando do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Defensor Público do Estado de Mato Grosso do Sul, atuando atualmente como Assessor para Assuntos Institucionais da Defensoria Pública-Geral. Entre 2019 e 2021 foi Coordenador do Núcleo Institucional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (NUDEDH) e do Núcleo de Ações Institucionais e Estratégicas (NAE).

policies. The theoretical framework is grounded in transconstitutionalism, legal fraternity, and multilevel migration governance, highlighting the interaction between international norms, constitutional principles, and municipal administrative practice. Methodologically, the study adopts an applied and qualitative approach, structured as a case study, and is based on bibliographic research and documentary analysis of international instruments, domestic legislation, institutional reports, and judicial records. The findings indicate that the Public Defender's Office plays a strategic role in connecting global standards to local governance, fostering accountability, institutional coordination, and rights-based public policy design in the field of migration.

Keywords: *Global Compact; Migration; Migration Governance; Public Defender's Office; Structural Litigation.*

1. INTRODUÇÃO

A história da humanidade é, em grande medida, a história de pessoas em movimento. Desde os primeiros deslocamentos motivados pela sobrevivência até os fluxos migratórios complexos do século XXI, migrar sempre foi uma forma de buscar proteção, dignidade e novas oportunidades. Hoje, milhões de pessoas vivem fora de seus países de origem, formando uma parcela significativa da população mundial. Na América Latina e no Caribe, essa realidade assume contornos próprios: a região é, ao mesmo tempo, lugar de partida, de passagem e de acolhida, marcada por desigualdades sociais profundas e por desafios estruturais persistentes.

Na experiência latino-americana, as migrações não decorrem de um único fator. Elas resultam da combinação de crises econômicas prolongadas, instabilidades políticas, desigualdades históricas e, cada vez mais, dos efeitos das mudanças climáticas. Há países que concentram fluxos intensos, tanto internos quanto internacionais, revelando que a mobilidade humana deixou de ser fenômeno excepcional. Ela faz parte da vida contemporânea e influencia diretamente a forma como os Estados organizam suas políticas públicas, estruturam suas instituições e garantem direitos fundamentais.

Diante dessa realidade, a comunidade internacional buscou construir respostas conjuntas. Em 2018, foi adotado um marco global voltado à promoção de uma migração mais segura, ordenada e regular, fundamentado na cooperação entre os Estados, no respeito à soberania e na centralidade dos direitos humanos. Embora não imponha obrigações jurídicas obrigatórias, esse instrumento estabeleceu parâmetros comuns e diretrizes capazes de orientar políticas nacionais e locais, fortalecendo a coordenação e a previsibilidade na gestão da mobilidade humana.

O Brasil participou da construção desse compromisso internacional, reafirmando sua tradição diplomática vinculada aos direitos humanos. Após um período de distanciamento, o país retomou formalmente sua adesão, sinalizando que a agenda migratória global é compatível com sua legislação interna e com seus objetivos de desenvolvimento.

É nesse contexto que este artigo se insere. O trabalho analisa como esses compromissos internacionais podem se tornar realidade no plano local, a partir da Ação Civil Pública n.º 0819561-32.2021.8.12.0001, proposta pela Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso do Sul contra o Município de Campo Grande. A ação busca estimular a criação de políticas públicas voltadas ao acolhimento e à integração de migrantes, além do enfrentamento de práticas discriminatórias, transformando diretrizes internacionais em medidas concretas no cotidiano municipal.

Parte-se da compreensão de que essa iniciativa representa um exemplo significativo de litigância estrutural em direitos humanos. Ao acionar o sistema de justiça, a Defensoria Pública não apenas reivindica direitos individuais, mas provoca ajustes institucionais e incentiva a reorganização de políticas públicas. A atuação judicial, nesse sentido, funciona como elo entre normas internacionais e a administração local, aproximando compromissos globais da realidade concreta das pessoas.

Metodologicamente, o estudo combina pesquisa bibliográfica e análise documental, adotando perspectiva interdisciplinar que dialoga com o Direito, a Ciência Política e as Relações Internacionais. O argumento central sustenta que a Defensoria Pública, ao ajuizar a ação, exerce papel ativo na governança migratória, articulando diferentes ordens normativas e contribuindo para transformar orientações globais — ainda que não vinculantes — em políticas públicas efetivas. Assim, o artigo procura demonstrar que, quando há compromisso institucional, cooperação e estratégia jurídica adequada, mesmo instrumentos internacionais de natureza programática podem produzir efeitos concretos na promoção da dignidade humana.

2. METODOLOGIA DA PESQUISA

Este trabalho foi construído a partir da compreensão de que o fenômeno migratório não pode ser analisado apenas como dado estatístico ou como categoria normativa abstrata. Ele envolve pessoas concretas, instituições reais e decisões políticas que impactam diretamente a vida de indivíduos em situação de vulnerabilidade. Por essa razão, a pesquisa foi estruturada de maneira a combinar rigor acadêmico com sensibilidade institucional, buscando compreender como compromissos internacionais se transformam (ou deixam de se transformar) em políticas públicas efetivas no plano local.

A investigação possui natureza aplicada, pois não se limita à reflexão teórica sobre governança migratória ou transconstitucionalismo, mas procura examinar um caso concreto (a Ação Civil Pública n.º 0819561-32.2021.8.12.0001) como expressão prática de implementação de direitos humanos. O objetivo foi compreender como a atuação da Defensoria Pública pode induzir mudanças estruturais na administração municipal, especialmente quando há omissão na formulação de políticas voltadas à população migrante.

Quanto aos seus fins, a pesquisa é descritiva e explicativa. É descritiva porque organiza e apresenta, de maneira sistemática, o conteúdo do Pacto Global para Migração, a estrutura da governança migratória no Brasil e os fundamentos jurídicos da ação coletiva analisada. Ao mesmo tempo, é explicativa porque busca entender por que e como esses elementos se articulam, investigando a relação entre soft law, princípios constitucionais e litigância estrutural, e demonstrando de que modo essa interação pode produzir transformações institucionais.

A abordagem adotada é qualitativa. Optou-se por essa perspectiva porque o objeto do estudo — a articulação entre ordens jurídicas, instituições e políticas públicas — exige análise interpretativa e contextual. O foco não está na mensuração numérica de dados. O centro da análise reside na compreensão dos significados normativos, das escolhas institucionais e das estratégias jurídicas adotadas.

O método do estudo de caso foi escolhido como estratégia principal de investigação. A Ação Civil Pública analisada funciona como recorte empírico que permite observar, em profundidade, como compromissos internacionais podem ser internalizados no âmbito municipal. O caso concreto serve, portanto, como ponto de partida para reflexões mais amplas sobre governança multinível, transconstitucionalismo e o papel da Defensoria Pública na promoção de direitos humanos.

No que se refere aos procedimentos técnicos, a pesquisa combinou levantamento bibliográfico e análise documental. A bibliografia consultada abrangeu obras e artigos sobre transconstitucionalismo, fraternidade jurídica, governança migratória e litigância estrutural, permitindo a construção do referencial teórico que sustenta o trabalho. Já a análise documental incluiu textos normativos internacionais, legislação brasileira, relatórios institucionais e peças processuais da ação civil pública, possibilitando examinar concretamente a fundamentação jurídica e os pedidos formulados.

A investigação também se caracteriza por sua natureza interdisciplinar, dialogando com o Direito Constitucional, o Direito Internacional dos Direitos Humanos, a Ciência Política e as Relações Internacionais. Essa opção decorre do reconhecimento de que a migração é fenômeno complexo, que não pode ser compreendido adequadamente a partir de uma única perspectiva disciplinar.

Por fim, é importante reconhecer que o estudo se concentra em um caso específico, o que naturalmente impõe limites à generalização dos resultados. Ainda assim, a profundidade da análise permite extrair reflexões relevantes sobre o potencial transformador da litigância estrutural e sobre o papel das instituições de justiça na concretização de compromissos internacionais. Mais do que apresentar uma conclusão fechada, a metodologia adotada busca contribuir para um debate em construção: como transformar normas e pactos globais em experiências reais de inclusão e dignidade no âmbito local.

3. MARCO TEÓRICO: TRANSCONSTITUCIONALISMO, FRATERNIDADE JURÍDICA E SOFT LAW

O direito contemporâneo vive uma tensão entre fronteiras formais e problemas globais. Questões como migração, meio ambiente e desigualdade desafiam a lógica estatal clássica e exigem novos métodos de interpretação e de atuação institucional. Três conceitos sustentam essa leitura: o transconstitucionalismo, a fraternidade jurídica e a soft law.

3.1. TRANSCONSTITUCIONALISMO: O DIÁLOGO ENTRE ORDENS JURÍDICAS

O conceito de *transconstitucionalismo*, formulado por Marcelo Neves em sua obra homônima (*Transconstitucionalismo*, Martins Fontes, 2014), descreve o processo de comunicação entre diferentes ordens constitucionais — nacional, internacional e supranacional — para solucionar problemas que atravessam fronteiras. Para Neves, "o transconstitucionalismo envolve problemas jurídicos que perpassam ordens diversas, exigindo pontes de transição e conversações constitucionais entre esferas estatais e internacionais"³

Essa ideia rompe com a hierarquia tradicional entre direito interno e direito internacional e propõe uma relação horizontal de aprendizagem mútua. No campo migratório, o transconstitucionalismo manifesta-se quando normas internacionais, como o GCM, são reinterpretadas à luz da Constituição brasileira e, simultaneamente, inspiram políticas locais.

A Defensoria Pública atua como ponte operativa desse processo: é a instituição que leva os parâmetros internacionais de dignidade e não discriminação ao nível municipal, utilizando o Judiciário como arena de diálogo entre ordens jurídicas. Assim, o transconstitucionalismo deixa de ser conceito teórico e torna-se método institucional de implementação de direitos humanos.

3.2. FRATERNIDADE JURÍDICA: O CONTEÚDO ÉTICO DA INCLUSÃO

O segundo eixo teórico é a fraternidade jurídica, desenvolvida por José Luiz Quadros de Morais em *Fraternidade Jurídica e Instituições Inclusivas* (Atlas, 2024). Morais propõe resgatar a fraternidade como valor normativo esquecido do constitucionalismo moderno, colocando-a ao lado da liberdade e da igualdade. A fraternidade não é caridade, mas dever de solidariedade ativa que incide sobre o Estado e suas instituições.

Aplicada à migração, a fraternidade implica reconhecer o migrante como sujeito de direitos, independentemente de nacionalidade ou situação documental. A política

3 NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 207.

pública fraterna busca acolher, integrar e proteger, evitando que a vulnerabilidade se transforme em exclusão.

No caso da ACP de Campo Grande, a fraternidade é traduzida em medidas concretas: plano municipal, campanhas antixenofobia, intérpretes, conselhos participativos e centros de referência. Em todos esses pontos, a Defensoria dá forma jurídica a um imperativo ético: a proteção da pessoa humana como princípio estruturante do Estado Democrático de Direito.

3.3. SOFT LAW E GOVERNANÇA GLOBAL

O terceiro pilar do marco teórico é o *soft law*, expressão usada para designar normas internacionais não coercitivas, mas dotadas de força política e simbólica. No campo dos direitos humanos, o *soft law* opera como mecanismo de coordenação e aprendizado.

O *Pacto Global para Migração* é um exemplo paradigmático: não cria obrigações jurídicas diretas, mas institui padrões de comportamento, indicadores e mecanismos de acompanhamento, como o International Migration Review Forum (IMRF) e o UN Network on Migration.

Segundo Leandro Rizzi (2022, p. 3), "a eficácia da *soft law* deriva da pressão entre pares e da legitimação pública, mais do que de sanções formais"⁴. Esse tipo de norma depende da capacidade dos Estados de internalizá-la por meio de políticas públicas e práticas administrativas.

O Brasil tem recorrido a instrumentos de *soft law* em diversos campos — meio ambiente, transparência e direitos humanos — e, na área migratória, o GCM complementa a Lei de Migração (Lei 13.445/2017), oferecendo parâmetros de governança e cooperação.

Ao fundamentar a ACP no GCM, a Defensoria Pública reforça essa convergência: utiliza o *soft law* como fonte interpretativa e normativa, conferindo-lhe concretude por meio da litigância estrutural. Assim, um pacto internacional de natureza política se transforma em plano de ação judicializado, com prazos, metas e indicadores.

3.4. ACESSO À JUSTIÇA, TUTELA COLETIVA E LITIGÂNCIA ESTRUTURAL

A análise da Ação Civil Pública examinada neste artigo exige sua inserção no debate clássico sobre acesso à justiça, especialmente à luz da chamada segunda onda renovatória do processo civil. Mauro Cappelletti e Bryant Garth identificaram três movimentos históricos voltados à superação das barreiras de acesso ao sistema judicial, sendo o segundo marcado pela criação de mecanismos de representação coletiva destinados à proteção de interesses difusos e coletivos⁵. Para os autores,

4 RIZZI, Leandro. *Soft Law e Direitos Humanos: efeitos normativos no sistema internacional*. Brasília: FUNAG, 2022, p. 3.

5 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

a democratização do acesso à justiça depende da construção de instrumentos processuais capazes de enfrentar desigualdades estruturais que impedem grupos vulneráveis de exercer plenamente seus direitos⁶.

A problemática migratória situa-se precisamente nesse plano estrutural. As dificuldades enfrentadas por pessoas migrantes — discriminação institucional, barreiras linguísticas e ausência de políticas públicas específicas — não configuram lesões isoladas, mas falhas sistêmicas. A utilização da Ação Civil Pública como instrumento para induzir a criação de política municipal de migração alinha-se, portanto, à lógica da segunda onda renovatória: o processo coletivo converte-se em ferramenta de reorganização institucional e ampliação material do acesso a direitos.

No contexto brasileiro, a consolidação da tutela coletiva foi amplamente desenvolvida por Ada Pellegrini Grinover, que ressalta sua função democratizante e racionalizadora do sistema de justiça⁷. Em perspectiva convergente, Kazuo Watanabe destaca que a tutela coletiva permite enfrentar desigualdades estruturais por meio de decisões com eficácia expansiva, aptas a produzir efeitos para além das partes formalmente envolvidas⁸. A legitimação da Defensoria Pública para a propositura de ações coletivas insere-se nesse movimento de fortalecimento institucional voltado à proteção de direitos metaindividuais.

Essa ampliação do acesso à justiça encontra fundamento no próprio modelo constitucional brasileiro. José Joaquim Gomes Canotilho desenvolve a noção de Constituição dirigente, segundo a qual o texto constitucional estabelece compromissos normativos orientados à transformação social⁹. A Constituição de 1988, ao fixar objetivos fundamentais como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a promoção do bem de todos sem preconceitos de origem ou nacionalidade, impõe deveres positivos ao Estado. Luís Roberto Barroso, por sua vez, enfatiza que a força normativa da Constituição exige atuação estatal orientada à concretização dos direitos fundamentais, sobretudo em contextos de vulnerabilidade¹⁰.

A atuação da Defensoria Pública também pode ser compreendida à luz da teoria da litigância estrutural. Owen Fiss descreve a structural reform litigation como modalidade processual destinada à reorganização de instituições cujas práticas revelam-se incompatíveis com direitos fundamentais¹¹. Nesse modelo, o processo judicial assume caráter prospectivo, estruturante e dialogal, estabelecendo parâmetros de conduta e mecanismos de acompanhamento.

No caso da Ação Civil Pública de Campo Grande, verifica-se precisamente essa dimensão estruturante. A demanda não busca apenas sanar omissões pontuais, mas instaurar política pública permanente, com planejamento, monitoramento

6 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

7 GRINOVER, Ada Pellegrini. As ações coletivas no Brasil. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 151, p. 11–31, 2007.

8 WATANABE, Kazuo. A tutela coletiva dos direitos. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. (org.). *As ações coletivas e a tutela dos interesses difusos e coletivos*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

9 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

10 BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

11 FISS, Owen M. The forms of justice. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 93, n. 1, p. 1–58, 1979.

e cooperação interinstitucional. A tutela jurisdicional adquire, assim, feição transformadora, orientada à superação de falhas sistêmicas e à construção progressiva de soluções administrativas.

Desse modo, ao articular a teoria do acesso à justiça, a tutela coletiva e a litigância estrutural, evidencia-se que a Ação Civil Pública analisada não constitui mero expediente processual, mas expressão concreta do movimento histórico de democratização do sistema de justiça e de fortalecimento institucional voltado à efetivação de direitos humanos em perspectiva coletiva.

4. O PACTO GLOBAL PARA UMA MIGRAÇÃO SEGURA, ORDENADA E REGULAR: GÊNESE, OBJETIVOS E ESTRUTURA AMPLIADA

A criação do *Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular* (GCM) marcou um divisor de águas na governança internacional das migrações. Trata-se do primeiro instrumento multilateral abrangente voltado à gestão cooperativa dos fluxos migratórios, adotado em dezembro de 2018 na Conferência Intergovernamental de Marrakesh, no Marrocos, e endossado pela Resolução 73/195 da Assembleia Geral das Nações Unidas.

A elaboração do Pacto foi impulsionada pela Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes (2016), aprovada logo após a chamada *crise migratória europeia* de 2015. Na ocasião, 193 Estados-membros reconheceram a necessidade de um instrumento global que articulasse segurança, solidariedade e desenvolvimento humano. A ONU definiu dois processos paralelos: o Pacto Global sobre Refugiados (GCR), coordenado pelo ACNUR, e o Pacto Global sobre Migração (GCM), sob coordenação da OIM e da recém-criada Rede da ONU para a Migração (UN Network on Migration).

Segundo o relatório da OIM, mais de 281 milhões de pessoas vivem fora do país em que nasceram, e 80 milhões delas estão em situação de vulnerabilidade.¹² O crescimento é contínuo: em 2000, o total era de 173 milhões. Essa tendência evidencia que a mobilidade internacional é um fenômeno estrutural, não episódico, exigindo coordenação global.

4.1. NATUREZA E ALCANCE JURÍDICO

O GCM é, por definição, um instrumento de *soft law*. Não cria obrigações formais, mas estabelece padrões universais de conduta estatal. Cada Estado participante compromete-se a adaptar suas políticas aos 23 objetivos do Pacto, respeitando sua soberania. Conforme explica Rizzi, a eficácia da *soft law* "deriva do controle entre

12 OIM – Organização Internacional para as Migrações. World Migration Report 2024. Genebra: IOM, 2024.

pares e da exposição pública das políticas nacionais, o que gera accountability reputacional e induz convergência normativa"¹³.

O GCM também introduziu mecanismos inéditos de monitoramento:

- o International Migration Review Forum (IMRF), que se reúne a cada quatro anos (a primeira edição ocorreu em Nova York em 2022);
- os Relatórios de Progresso Regionais elaborados por cada continente;
- e os Indicadores de Governança Migratória (MiGOF), desenvolvidos pela OIM para medir o cumprimento dos objetivos.

Esses instrumentos tornam o pacto operacional e auditável, ainda que não coercitivo.

4.2. ESTRUTURA E PRINCÍPIOS GERAIS

O texto do GCM se organiza em quatro eixos temáticos, que abrangem 23 objetivos e 187 compromissos específicos:

1. Coleta e uso de dados (Objetivo 1) – produção e compartilhamento de informações desagregadas, condição essencial para políticas baseadas em evidências.
2. Redução das causas estruturais da migração (Objetivo 2) – combate à pobreza, à desigualdade, aos conflitos e aos efeitos climáticos adversos.
3. Proteção e integração (Objetivos 6 a 17) – trabalho decente, acesso a serviços públicos, inclusão social, combate à xenofobia e promoção da coesão comunitária.
4. Cooperação e parcerias globais (Objetivo 23) – coordenação multinível, cooperação técnica e troca de boas práticas.

O preâmbulo do Pacto consagra dez princípios-guia que orientam a sua interpretação e implementação, entre os quais se destacam a centralidade da pessoa humana, entendida como eixo normativo de todas as políticas migratórias; o respeito à soberania estatal responsável, que reconhece a autonomia dos Estados na gestão migratória sem afastar seus deveres internacionais; a não discriminação, como garantia de igualdade material e de proteção contra tratamentos arbitrários; e o direito ao desenvolvimento sustentável, compreendido como condição estrutural para a redução das migrações forçadas e para a promoção de trajetórias migratórias seguras, ordenadas e regulares.

Como enfatiza Moraes, trata-se de um instrumento "centrado nas pessoas, que reconhece a dignidade humana como fundamento das migrações e propõe a fraternidade como princípio de ação política".¹⁴

¹³ RIZZI, Leandro. *Soft Law e Direitos Humanos: efeitos normativos no sistema internacional*. Brasília: FUNAG, 2022, p. 3.

¹⁴ Modelo inspirado em: TEIXEIRA, Sérgio de Souza. *Litígios estruturais e democracia deliberativa: o papel do Judiciário na efetivação dos direitos sociais*. São Paulo: Saraiva, 2021.

4.3. O BRASIL E O GCM: ADESAO, SAÍDA E RETORNO

O Brasil assinou o Pacto em 2018, alinhando-o à Lei n.º 13.445/2017 (Lei de Migração), considerada referência regional por consagrar princípios de igualdade, acolhimento humanitário e integração social. Entretanto, em 2019, o país anunciou sua retirada, alegando incompatibilidade com a soberania nacional. Essa decisão rompeu uma tradição diplomática marcada pela participação em regimes de direitos humanos, como o Sistema Interamericano e o Processo de Cartagena.

Durante os quatro anos seguintes, o Brasil ausentou-se de fóruns internacionais sobre mobilidade e não apresentou relatórios de acompanhamento. A situação se inverteu em 2023, quando o Itamaraty comunicou oficialmente o retorno do país ao GCM, reafirmando o compromisso com os direitos humanos e a Agenda 2030.

Para Neves, o reingresso "é ato de reafirmação ética e jurídica do compromisso do Brasil com a dignidade da pessoa humana e com o multilateralismo solidário"¹⁵. O movimento reposicionou o país na liderança regional do tema e reabriu o diálogo com a OIM e o ACNUR, viabilizando cooperações como o programa MigraCidades, que hoje abrange mais de 50 municípios brasileiros.

4.4. PERSPECTIVA LATINO-AMERICANA

A América Latina é território fértil para o Pacto Global. A região tem tradição de solidariedade humanitária, consolidada desde a Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984) e suas revisões em México (2004), Brasil (2014) e Chile (2024) — processo conhecido como Cartagena + 40.

O Plano de Ação do Chile (2024-2034), aprovado por 20 países, reafirma o compromisso latino-americano com a proteção ampliada, incorporando expressamente os efeitos das mudanças climáticas e da mobilidade ambiental. O documento dialoga com o GCM ao propor políticas de regularização migratória, integração socioeconômica e cooperação transfronteiriça.

Experiências nacionais confirmam essa tendência: o Chile, por meio da Lei n.º 21.325, de 2021 (Lei de Migração e Estrangeiria), criou o Serviço Nacional de Migrações (*Servicio Nacional de Migraciones* – SERMIG), órgão público descentralizado que substituiu o antigo Departamento de Estrangeiria e Migração¹⁶; a Colômbia, mediante o Decreto n.º 216, de 1.º de março de 2021, instituiu o Estatuto Temporal de Proteção para Migrantes Venezuelanos (ETPV), mecanismo de regularização com vigência de dez anos que beneficia aproximadamente dois milhões de pessoas¹⁷; e

¹⁵ NEVES, Marcelo. Transconstitucionalismo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

¹⁶ CHILE. *Ley n.º 21.325, de Migración y Extranjería*. Santiago, 20 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1158549>. Acesso em: 9 fev. 2026. Cf. também: CHILE. Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG). *Quiénes somos*. Disponível em: <https://serviciomigraciones.cl/quienes-somos/>. Acesso em: 9 fev. 2026.

¹⁷ COLÔMBIA. *Decreto n.º 216, de 1.º de março de 2021*. Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria. Bogotá, 2021. Disponível em: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/ok_esp_abc_estatuto_al_migrante_venezolano_05mar-2021.pdf. Acesso em: 9 fev. 2026. Cf. também: GLOBAL FORUM ON MIGRATION AND DEVELOPMENT. Colombia's Temporary Protection Status (ETPV). Disponível em: <https://www.gfmd.org/pfp/ppd/14125>. Acesso em: 9 fev. 2026.

a Argentina, com o Programa Patria Grande, lançado em 2006 no marco da Lei de Migrações nº 25.871/2003, implementou ampla política de regularização migratória para nacionais do MERCOSUL e Estados associados, tendo regularizado mais de 423 mil imigrantes até 2010¹⁸.

Essas iniciativas mostram que o GCM se tornou referência prática e ética para políticas regionais de mobilidade humana, servindo como guia de governança cooperativa e base para ações estruturais, como a ACP de Campo Grande.

5. GOVERNANÇA MIGRATÓRIA MULTINÍVEL NO BRASIL: COMPETÊNCIAS, INSTRUMENTOS E ARTICULAÇÃO FEDERATIVA

A governança migratória é, por natureza, multinível. Ela combina normas internacionais, políticas nacionais e execução local, articulando-se por meio de cooperação intergovernamental. No Brasil, essa arquitetura está amparada pelos arts. 23 e 30 da Constituição Federal, que reconhecem a competência comum entre União, Estados e Municípios para a promoção dos direitos sociais.

5.1. A DIMENSÃO FEDERAL

A União detém competências exclusivas para editar leis gerais sobre entrada e saída de estrangeiros, naturalização e refúgio (CF, arts. 21 e 22). É responsável pela coordenação da política nacional e pela interlocução internacional. Entre os principais órgãos e mecanismos federais estão:

- o Ministério da Justiça e Segurança Pública, que abriga o Departamento de Migrações (DEMIG) e o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE);
- o Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), que elabora estatísticas e estudos;
- e a Polícia Federal, responsável pelo controle de fronteiras e expedição de documentos migratórios.

O Estado brasileiro também participa de mecanismos regionais, como o Processo de Quito (desde 2018), fórum criado para coordenar respostas regionais ao êxodo venezuelano.

18 ARGENTINA. *Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria – Patria Grande*. Disposición DNM nº 53.253/2005. Buenos Aires, 2006. Cf. CERRUTTI, Marcela. Diagnóstico de las poblaciones de inmigrantes en la Argentina. *Serie de Documentos de la Dirección Nacional de Población*, Buenos Aires, n. 2, 2009. Disponível em: https://www.mininterior.gov.ar/poblacion/pdf/Diagnostico_de_las_Poblaciones_de_Inmigrantes_en_Argentina.pdf. Acesso em: 9 fev. 2026. Cf. também: VELÁZQUEZ BATTISTESSA, Cecilia. Regularización migratoria en el MERCOSUR: evidencia del programa “Patria Grande” en Argentina. 2012. Disponível em: <http://sedici.unlp.edu.ar>. Acesso em: 9 fev. 2026.

5.2. O PAPEL DOS ESTADOS

Os Estados funcionam como ponte entre diretrizes federais e execução municipal. Eles coordenam políticas regionais de assistência, trabalho, educação e saúde, oferecendo capacitação e apoio técnico aos municípios.

No plano subnacional, diversos estados brasileiros instituíram comitês e conselhos temáticos. O Paraná, pioneiro na criação de um conselho específico para a política migratória (CERMA, Lei Estadual nº 18.465/2015), aprovou em 2022 o 2º Plano Estadual para a Promoção e Defesa dos Direitos dos Migrantes, Refugiados e Apátridas, com ações voltadas à qualificação profissional e inclusão laboral.¹⁹ O Rio Grande do Sul, por meio do COMIRAT-RS (Decreto nº 55.634/2020), protagonizou a articulação do Fórum Nacional de Conselhos e Comitês Estaduais (FONACCERAM), espaço de coordenação federativa para políticas migratórias.²⁰

No Mato Grosso do Sul, a Defensoria Pública Estadual exerce protagonismo especial: atua como órgão articulador entre o governo estadual, prefeituras e organismos internacionais, promovendo seminários, campanhas e ações judiciais voltadas à proteção de migrantes e refugiados²¹.

5.3. O NÍVEL MUNICIPAL: O ESPAÇO DA EFETIVIDADE

É, contudo, no município que o direito se torna realidade. O migrante vive o cotidiano das políticas locais: busca atendimento no SUS, matricula os filhos em escolas públicas, procura emprego e assistência social. O art. 30, I, da Constituição garante aos municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, o que inclui políticas de inclusão e integração social.

A experiência do programa MigraCidades, implementado pela OIM em parceria com a UFRGS e a ENAP, confirma essa centralidade. Desde 2020, mais de 80 governos locais — entre municípios e estados de todas as regiões do país — já participaram do processo de certificação, que inclui capacitação de gestores, diagnóstico das políticas locais e definição de ações prioritárias, organizadas em torno de dez dimensões de governança migratória (dados, transparência, acesso a serviços de saúde, educação, assistência social, trabalho, participação, entre outras²².

19 PARANÁ. Lei nº 18.465, de 24 de abril de 2015. Cria o Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná – CERMA. Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba, 2015. Cf. também: PARANÁ. Secretaria da Justiça e Cidadania. 2º Plano Estadual de Políticas Públicas para Promoção e Defesa dos Direitos de Migrantes, Refugiados e Apátridas. Curitiba, 2022. Disponível em: https://www.aen.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2022-06/segundo_plano_estadual_de_politicas_publicas_para_migrantes_refugiados_e_apatridas.pdf. Acesso em: 9 fev. 2026.

20 RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 55.634, de 2020. Institui o Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas do Estado do Rio Grande do Sul – COMIRAT-RS. Cf. também: ACNUR. Políticas Públicas. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/o-que-fazemos/politicas-publicas>. Acesso em: 9 fev. 2026.

21 DEFENSORIA-Geral dialoga com prefeito de Corumbá sobre rede de atendimento ao migrante. Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso do Sul, 29 set. 2025. Disponível em: <https://www.defensoria.ms.def.br/imprensa/noticias/7812-defensoria-geral-dialoga-com-prefeito-de-corumba-sobre-rede-de-atendimento-ao-migrante>. Acesso em: 11 fev. 2026.

22 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM); UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS). MigraCidades: aprimorando a governança migratória local no Brasil. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/>. Acesso em: 9 fev. 2026. Cf. também: OIM. Mais de 50 governos locais das cinco regiões do país irão participar do processo de certificação de 2024 da Plataforma MigraCidades. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/news/mais-de-50-governos-locais-das-cinco-regioes-do-pais-irao-participar-do-processo-de-certificacao-de-2024-da-plataforma-migracidades>. Acesso em: 9 fev. 2026.

Campo Grande, antes da ACP, não possuía plano nem estrutura específica, o que a colocava fora da rede. A ação proposta pela Defensoria buscou justamente preencher esse vazio, articulando o município à governança nacional e global.

5.4. A DEFENSORIA PÚBLICA COMO EIXO FEDERATIVO

A Defensoria Pública, embora não detenha competência administrativa, desempenha um papel estratégico na governança federativa: articula, provoca e monitora. Dotada de autonomia funcional (CF, art. 134), pode agir judicialmente quando há omissão estatal e propor medidas de política pública com base nos direitos fundamentais.

No contexto migratório, ela funciona como elo entre os três níveis de governo e as organizações internacionais, garantindo que as obrigações assumidas pelo Brasil encontrem expressão local. A ACP de Campo Grande é exemplo claro dessa função: a Defensoria preencheu a lacuna de coordenação municipal e reaproximou o município da agenda global do GCM.

A governança migratória no Brasil opera como uma teia de responsabilidades compartilhadas.

A União define princípios; os Estados articulam e capacitam; os municípios executam; e a Defensoria Pública garante que todos cumpram seus papéis.

Esse arranjo, fundamentado na cooperação, abre espaço para iniciativas inovadoras e para a judicialização estrutural de políticas públicas. A ACP de Campo Grande insere-se exatamente nesse contexto, funcionando como exemplo de tradução institucional do Pacto Global e de articulação entre direito e gestão.

6. A AÇÃO CIVIL PÚBLICA DA DEFENSORIA PÚBLICA DE MATO GROSSO DO SUL: ESTRUTURA, FUNDAMENTOS E IMPACTOS

A Ação Civil Pública n.º 0819561-32.2021.8.12.0001, ajuizada pelo Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (NUDEDH) da Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso do Sul, é uma das primeiras iniciativas de litigância estrutural em direitos humanos aplicada à migração no Brasil. O caso dialoga diretamente com experiências regionais – como as ações coletivas sobre acolhimento de migrantes venezuelanos na Colômbia e no Peru – e insere a Defensoria Pública brasileira na tradição latino-americana de justiça transformadora (fixada pela Corte IDH em casos como *González Lluy vs. Equador*, 2015).

A cidade de Campo Grande experimenta, desde 2016, aumento progressivo de fluxos migratórios, sobretudo de pessoas vindas da Venezuela, Haiti, Paraguai e Bolívia. Segundo dados da Polícia Federal e do OBMigra (2023), o número de registros migratórios na capital sul-mato-grossense saltou 180 % entre 2018 e 2022.

Apesar disso, não havia estrutura pública específica para o atendimento dessa população. Relatórios internos da Defensoria (2021) e do Comitê Estadual de Refugiados e Migrantes apontaram ausência de dados sistematizados, falta de intérpretes nos serviços, inexistência de programas de ensino de português e episódios de discriminação em unidades de saúde.

Essas constatações motivaram a Defensoria a propor uma ação coletiva de caráter estrutural, voltada à construção de uma política municipal de migração, inspirada nas dez dimensões do programa MigraCidades/OIM: (1) governança, (2) dados, (3) acesso a serviços, (4) trabalho, (5) educação, (6) participação, (7) cultura, (8) igualdade, (9) segurança e (10) cooperação.

A ACP foi estruturada a partir de cinco blocos de obrigações interdependentes, que compõem um modelo abrangente de governança migratória local.

O primeiro eixo diz respeito ao planejamento e à produção de dados, contemplando a criação do Plano Municipal do Imigrante e Refugiado (PMI), a elaboração de diagnóstico atualizado sobre a população migrante no município e a integração das informações produzidas ao sistema do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra).

O segundo eixo volta-se à institucionalização das políticas migratórias, prevendo a instalação de um Centro de Referência e Acolhimento ao Imigrante (CRAI) e a criação de um Conselho Municipal de Migrantes e Refugiados, com composição paritária entre poder público e sociedade civil.

O terceiro bloco trata da integração e do acesso a serviços públicos, abrangendo a capacitação de servidores municipais para o atendimento à população migrante, a tradução de formulários e documentos oficiais, a definição de protocolos específicos para matrícula escolar e a garantia de acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS) e ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O quarto eixo concentra-se na prevenção e no enfrentamento da xenofobia, por meio da realização de campanhas educativas e da criação de um canal multilíngue de denúncia voltado ao registro de práticas discriminatórias.

Por fim, o quinto bloco refere-se ao monitoramento e à avaliação contínua das políticas implementadas, compreendendo a elaboração de relatórios semestrais, a definição de indicadores públicos de desempenho e o estabelecimento de cooperação técnica com organismos internacionais, como a OIM e o ACNUR, além de instituições universitárias.

Esse desenho processual segue o modelo de litigância estrutural dialogal, no qual o Judiciário acompanha a execução mediante audiências públicas e ajustes periódicos, evitando a substituição da gestão pública por decisões judiciais centralizadas²³.

23 Modelo inspirado em: TEIXEIRA, Sérgio de Souza. Litígios estruturais e democracia deliberativa: o papel do Judiciário na efetivação dos direitos sociais. São Paulo: Saraiva, 2021.

A ação ancora-se em três planos normativos complementares, cuja articulação confere robustez jurídica aos pedidos formulados.

No plano internacional, a fundamentação remete ao Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, especialmente aos objetivos que tratam da coleta e utilização de dados, da facilitação de migração regular, da redução de vulnerabilidades, do acesso a serviços básicos, da inclusão e coesão social, da eliminação de discriminação e da cooperação internacional. Somam-se a esse fundamento o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no que se refere à obrigação progressiva dos Estados de assegurar o pleno exercício dos direitos nele reconhecidos, e a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos das Pessoas Idosas, adotada em 2015, que reforça a dimensão protetiva voltada a migrantes em condição de envelhecimento.

No plano constitucional, a ação fundamenta-se nos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade, nos objetivos fundamentais da República - notadamente a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a promoção do bem de todos, sem preconceitos -, no princípio da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e na competência comum dos entes federativos para cuidar da saúde, da assistência pública e da proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade.

No plano infraconstitucional, a ação sustenta-se na Lei de Migração, que consagra princípios como a não discriminação, o acolhimento humanitário e o acesso igualitário a serviços públicos, bem como na Lei da Ação Civil Pública, que confere legitimidade à Defensoria Pública para a tutela de direitos difusos e coletivos.

A Defensoria também cita a jurisprudência da Corte IDH no caso *Vélez Loor vs. Panamá* (2010), que veda a detenção arbitrária de migrantes e impõe deveres positivos de integração, e a Opinião Consultiva OC-18/03, sobre a condição jurídica e direitos dos migrantes indocumentados.

Embora não haja expressamente menção aos objetivos, de forma implícita foram tratados os seguintes, conforme tabela²⁴:

EIXO DO GCM	OBJETIVO	IMPLEMENTAÇÃO NA ACP DE CAMPO GRANDE
Dados (Obj. 1)	Produzir dados desagregados	Diagnóstico municipal + integração ao OBMigra
Vulnerabilidades (Obj. 7)	Reduzir riscos sociais	Atendimento especial a mulheres e crianças migrantes
Trabalho decente (Obj. 6)	Inserção laboral e ética no recrutamento	Ações com FUNTRAB e FUNSAT; oficinas profissionalizantes
Serviços básicos (Obj. 15)	Acesso à saúde e educação	Protocolos SUS/SUAS; intérpretes comunitários

24 Autoria própria

Coesão social (Obj. 16)	Inclusão e diversidade	Campanhas públicas e eventos interculturais
Combate à xenofobia (Obj. 17)	Prevenir discriminação	Canal de denúncia multilíngue; formação antirracista
Cooperação (Obj. 23)	Fortalecer parcerias globais	Convênios com OIM, ACNUR e universidades

A ACP pretende instaurar um ciclo contínuo de planejamento, execução e avaliação, permitindo que o município ingresse na rede MigraCidades e passe a receber cooperação técnica da OIM.

Além disso, projeta impacto simbólico relevante: sinaliza que a migração é tema de política pública, não apenas de assistência.

O modelo sul-mato-grossense já inspira debates em outros estados. A Defensoria do Paraná (2024) e a Defensoria de Roraima (2023) estudam ações semelhantes. Em nível regional, a Defensoría del Pueblo da Colômbia e a Defensoría del Pueblo do Equador vêm adotando estratégias parecidas de litígios estruturais para garantir inclusão de migrantes venezuelanos, segundo relatório da OIM (2022).

7. A DEFENSORIA PÚBLICA COMO AGENTE DE GOVERNANÇA MIGRATÓRIA E DE TRANSCONSTITUCIONALIDADE

A Defensoria Pública brasileira é produto direto do constitucionalismo democrático inaugurado pela Constituição Federal de 1988. Sua missão institucional, expressamente prevista no art. 134 da Constituição, ultrapassa a prestação individual de assistência jurídica, compreendendo a promoção dos direitos humanos e a defesa coletiva de grupos em situação de vulnerabilidade. No contexto das migrações contemporâneas, essa função assume contornos transnacionais, exigindo da instituição uma atuação capaz de dialogar com normas, princípios e compromissos que transcendem o Estado-nação, sem perder de vista as realidades locais em que os direitos se concretizam.

Nesse cenário, o transconstitucionalismo constitui eixo teórico central para a compreensão da atuação defensorial. Conforme desenvolvido por Marcelo Neves, o transconstitucionalismo estrutura-se por meio da formação de “redes de aprendizado constitucional”, nas quais distintas ordens jurídicas interagem, trocam experiências e reinterpretam princípios comuns a partir de seus próprios contextos institucionais²⁵. A Defensoria Pública insere-se ativamente nessas redes ao operar como instância de tradução normativa, transportando princípios globais — como a dignidade da pessoa humana, a não discriminação, a igualdade material e a solidariedade — para o sistema jurídico brasileiro e para a administração pública local, conferindo-lhes efetividade por meio de estratégias judiciais e extrajudiciais.

25 NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

Essa atuação transconstitucional é densificada por um fundamento ético-jurídico específico: a fraternidade. Conforme a formulação proposta por Moraes, a fraternidade jurídica não se limita a um valor simbólico ou retórico, mas confere substância normativa ao ideal humanitário, permitindo sua conversão em práticas institucionais concretas de inclusão social²⁶. No âmbito da Defensoria Pública, essa fraternidade se manifesta de modo pragmático, por exemplo, na exigência de intérpretes, na adaptação de protocolos administrativos e na construção de fluxos acessíveis para pessoas migrantes e refugiadas. Ao adotar tais medidas, a instituição humaniza a administração pública, reduz barreiras estruturais de acesso e transforma direitos formalmente reconhecidos em experiências reais de cidadania.

A articulação entre transconstitucionalismo e fraternidade encontra expressão concreta na lógica da governança migratória contemporânea. Conforme apontam Sposato e Lage, a governança migratória fundamenta-se em redes interinstitucionais que articulam saberes, competências e responsabilidades entre diferentes atores estatais e não estatais, superando modelos hierárquicos e fragmentados de gestão²⁷. No caso da ação civil pública analisada, a Defensoria Pública materializa essa racionalidade ao coordenar o diálogo entre o Poder Executivo municipal, o Poder Judiciário, universidades e a Organização Internacional para as Migrações, ao mesmo tempo em que fomenta mecanismos de *accountability*, como a produção de relatórios e indicadores públicos, e promove a participação social institucionalizada, especialmente por meio da perspectiva de criação de um Conselho Municipal²⁸.

Esse arranjo institucional revela forte consonância com as diretrizes internacionais recentes, notadamente com o Plano de Ação do Chile (2024–2034), elaborado no âmbito do Processo de Cartagena +40, que recomenda a implementação de mecanismos locais de coordenação entre governos e sociedade civil como condição para a integração sustentável de migrantes e refugiados. A experiência analisada demonstra que tais recomendações não permanecem restritas ao plano programático internacional, mas podem ser efetivamente operacionalizadas no nível local por meio de estratégias jurídicas que combinam litigância estrutural, cooperação multinível e planejamento de políticas públicas.

Nesse contexto, a experiência de Campo Grande projeta a Defensoria Pública como protagonista de uma justiça cosmopolita, em consonância com o cosmopolitismo jurídico de Habermas e com a noção de cidadania mundial desenvolvida por Beck²⁹. Trata-se de um modelo no qual a instituição atua simultaneamente no plano local e no plano global, convertendo pactos internacionais, *standards* regionais e compromissos multilaterais em realidades institucionais comunitárias. O resultado é a consolidação de um novo paradigma defensorial, no qual a Defensoria Pública se afirma como verdadeira engenheira institucional da inclusão, superando a atuação meramente

26 MORAIS, José Luis Bolzan de. *Fraternidade e constitucionalismo contemporâneo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2024.

27 SPOSATO, Karyna Batista; LAGE, Daniel. Governança Migratória e Direitos Humanos: perspectivas para o século XXI. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 17, n. 2, p. 241, 2020.

28 Referência empírica à ação civil pública analisada e aos mecanismos de *accountability* e participação social nela estruturados.

29 HABERMAS, Jürgen. *A constelação pós-nacional*. São Paulo: Littera Mundi, 2001; BECK, Ulrich. *O que é cosmopolitismo?* São Paulo: Edições 70, 2011.

contenciosa para assumir funções de formulação de políticas, articulação de redes e promoção de transformações estruturais. Mais do que advogar casos individuais, a instituição passa a desempenhar papel central na construção de respostas jurídicas e administrativas capazes de enfrentar, de forma sistêmica, os desafios complexos impostos pelas migrações contemporâneas.

8. CONCLUSÕES

Ao longo deste trabalho, buscou-se demonstrar que a mobilidade humana, longe de constituir fenômeno episódico, integra de modo estrutural a dinâmica social contemporânea, especialmente na América Latina, região marcada por intensos fluxos migratórios e por profundas desigualdades socioeconômicas. A partir dessa constatação inicial, examinou-se a construção de uma governança global da migração, consolidada com a adoção do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, instrumento de soft law que, embora desprovido de coercitividade formal, estabeleceu parâmetros normativos e operacionais capazes de orientar políticas públicas nacionais e locais.

Em seguida, o estudo apresentou o marco teórico que sustenta a análise: o transconstitucionalismo como método de diálogo entre ordens jurídicas; a fraternidade jurídica como fundamento ético-normativo da inclusão; e a soft law como instrumento técnico de coordenação e monitoramento internacional. Demonstrou-se que a conjugação desses três elementos permite compreender a migração não apenas como tema administrativo, mas como questão constitucional e transnacional, que exige respostas institucionais articuladas e cooperativas.

No plano normativo e institucional, examinou-se a estrutura do Pacto Global, sua trajetória de adesão, retirada e retorno do Brasil, bem como a arquitetura multinível da governança migratória brasileira, distribuída entre União, Estados e Municípios. Evidenciou-se que, embora a competência legislativa sobre migração seja federal, a efetividade dos direitos ocorre no espaço municipal, onde se concretizam políticas de saúde, educação, assistência social e inserção laboral. Nesse cenário, a ausência de planejamento local revela-se como lacuna relevante na concretização dos compromissos assumidos internacionalmente.

É nesse ponto que a Ação Civil Pública n.º 0819561-32.2021.8.12.0001 assume centralidade analítica. A ACP proposta pela Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso do Sul não se limita à resolução de uma omissão administrativa específica; ela estrutura um modelo de reorganização institucional voltado à construção de uma política municipal de migração. Ao articular planejamento, produção de dados, criação de estruturas permanentes, capacitação de servidores, mecanismos de combate à xenofobia e instrumentos de monitoramento, a ação traduz objetivos do Pacto Global em obrigações concretas e verificáveis no âmbito local.

Dessa forma, a litigância estrutural revelou-se instrumento apto a conferir densidade normativa ao soft law. O Pacto Global, originalmente concebido como compromisso político internacional, adquire concretude por meio da atuação de uma instituição constitucionalmente legitimada, que o utiliza como parâmetro interpretativo e como fundamento de políticas públicas judicialmente acompanhadas. O que era orientação programática converte-se em metas, relatórios, indicadores e estruturas administrativas.

A análise também evidenciou que a Defensoria Pública desempenha papel estratégico na governança migratória. Dotada de autonomia funcional e legitimidade para a tutela coletiva, a instituição opera como ponte entre ordens jurídicas e níveis federativos. No plano transconstitucional, transporta princípios internacionais para o direito interno; no plano federativo, induz a coordenação entre Executivo municipal, Estado e organismos internacionais; no plano ético, materializa a fraternidade jurídica ao exigir que o migrante seja reconhecido como sujeito de direitos e não como mero destinatário de assistência eventual.

Além disso, o caso de Campo Grande insere-se em movimento regional mais amplo, no qual instituições latino-americanas de defesa de direitos humanos assumem protagonismo na implementação de compromissos internacionais por meio de estratégias estruturais e dialogais. A experiência demonstra que a judicialização, quando orientada por parâmetros cooperativos e por metas progressivas, não substitui a gestão pública, mas a reorganiza e qualifica, promovendo accountability e planejamento.

Sob perspectiva prospectiva, os desafios permanecem relevantes. A consolidação de uma política municipal de migração exige dotação orçamentária estável, institucionalização permanente das estruturas criadas, participação social qualificada e monitoramento contínuo por meio de indicadores públicos. A sustentabilidade das medidas dependerá da incorporação da agenda migratória ao planejamento estratégico municipal e da manutenção do diálogo com redes nacionais e internacionais de governança.

Em conclusão, o percurso desenvolvido neste artigo confirma a hipótese central: instrumentos de soft law podem produzir efeitos concretos quando internalizados por instituições comprometidas com a efetivação de direitos humanos e articulados a estratégias de litigância estrutural. A ACP de Campo Grande evidencia que o transconstitucionalismo não é abstração teórica, mas método operativo; que a fraternidade jurídica não é retórica moral, mas fundamento de políticas inclusivas; e que a Defensoria Pública pode atuar como verdadeiro agente de governança migratória.

Ao unir técnica jurídica, articulação institucional e compromisso ético com a dignidade humana, a Defensoria Pública demonstra que o direito pode ser instrumento de transformação estrutural. Mais do que resolver conflitos individuais, a instituição contribui para a construção de um modelo de Estado que acolhe, integra e aprende - um Estado que reconhece a mobilidade humana como dimensão

permanente da realidade contemporânea e responde a ela com políticas públicas estruturadas, inclusivas e orientadas pelos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

- ACNUR. **Cartagena + 40: la Declaración y Plan de Acción de Chile (2024-2034)**. Santiago: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2024. Disponível em: <https://www.acnur.org/es-cl/cartagena40>. Acesso em: out. 2025.
- BANCO MUNDIAL. **Groundswell Part II: acting on internal climate migration**. Washington, DC: World Bank, 2021. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36248>. Acesso em: out. 2025.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
- BECK, Ulrich. **World at risk**. Cambridge: Polity Press, 2006.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 2023.
- 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 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1985.
- BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **Migración internacional en América Latina y el Caribe 2023: desafíos y respuestas políticas**. Santiago: CEPAL, 2023. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones>. Acesso em: out. 2025.
- FISS, Owen M. The forms of justice. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 93, n. 1, p. 1–58, 1979.
- HABERMAS, Jürgen. **A Constituição da Europa: ensaio sobre o constitucionalismo pós-nacional**. Tradução de Luiz Carlos Bresser Pereira. São Paulo: Martins Fontes, 2011.
- MORAIS, José Luiz Quadros de. **Fraternidade jurídica e instituições inclusivas**. São Paulo: Atlas, 2024.
- NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration**. Nova York: United Nations, 2018. (Resolução A/RES/73/195). Disponível em: <https://refugeesmigrants.un.org/migration-compact>. Acesso em: out. 2025.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Migration Governance Framework (MiGOF)**. Genebra: IOM, 2015. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/migration-governance-framework-migof>. Acesso em: out. 2025.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **World Migration Report 2024**. Genebra: IOM, 2024. Disponível em: <https://worldmigrationreport.iom.int>. Acesso em: out. 2025.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM); UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS). **MigraCidades: programa de governança migratória local — relatório 2024**. Porto Alegre: OIM/UFRGS, 2024. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/>. Acesso em: out. 2025.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

**Artigos
Científicos**

RIZZI, Leandro. **Soft law e direitos humanos: efeitos normativos no sistema internacional**. Brasília, DF: FUNAG, 2022.

SPOSATO, Karyna Batista; LAGE, Daniel. **Governança migratória e direitos humanos: perspectivas para o século XXI**. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, DF, v. 17, n. 2, p. 233–251, 2020. DOI: 10.5102/rdi.v17i2.7462.

TEIXEIRA, Sérgio de Souza. **Litígios estruturais e democracia deliberativa: o papel do Judiciário na efetivação dos direitos sociais**. São Paulo: Saraiva, 2021.

WATANABE, Kazuo. A tutela coletiva dos direitos. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. (org.). **As ações coletivas e a tutela dos interesses difusos e coletivos**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

O ARTIGO 155, INCISO X, DA LEI 14.133/2021 COMO NORMA DE ABERTURA SISTEMÁTICA: "COMPORTAR-SE DE MODO INIDÔNEO" E "FRAUDE DE QUALQUER NATUREZA" SOB A PERSPECTIVA DA INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO

ARTICLE 155, ITEM X, OF LAW 14.133/2021 AS A SYSTEMATIC OPENING NORM: "BEHAVIOR IN AN IMPROPER MANNER" AND "FRAUD OF ANY NATURE" FROM THE PERSPECTIVE OF INTERPRETATION IN ACCORDANCE WITH THE CONSTITUTION

Carlos Ogawa Colantonio¹

RESUMO

O presente artigo analisa o inciso X do artigo 155 da Lei nº 14.133/2021, que tipifica como infração administrativa o "comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza". O estudo parte da constatação da elevada indeterminação conceitual do dispositivo, o que suscita dúvidas quanto à sua compatibilidade com os princípios constitucionais do devido processo legal, legalidade, segurança jurídica e impessoalidade. O objetivo central é propor uma interpretação conforme à Constituição, que permita a aplicação legítima da norma sem comprometer direitos fundamentais. Para tanto, adota-se uma metodologia dogmático-analítica, com base na legislação vigente, doutrina especializada e jurisprudência. A pesquisa conclui que o dispositivo deve ser compreendido como norma de abertura sistemática, cuja aplicação depende da demonstração de violação a deveres ou proibições específicas previstas em outras normas jurídicas. A proposta hermenêutica sugere critérios interpretativos objetivos, como a conexão da conduta com o contexto licitatório ou contratual, a observância dos princípios constitucionais e a consideração das consequências práticas da sanção, conforme a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Dessa forma, busca-se mitigar os riscos de arbitrariedade e assegurar a previsibilidade e racionalidade do poder sancionatório administrativo.

Palavras-chave: Direito administrativo sancionador; interpretação conforme à Constituição; licitações públicas; contratos administrativos; segurança jurídica.

ABSTRACT

This article analyzes item X of article 155 of Law No. 14.133/2021, which classifies as an administrative offense "behaving improperly or committing fraud of any kind." The study begins with the observation of the high conceptual indeterminacy of the provision, which raises doubts about its compatibility with the constitutional principles of due process, legality, legal certainty, and impartiality. The central objective is to propose an interpretation in accordance with the Constitution, allowing the legitimate application of the norm without compromising fundamental guarantees. To this end, a dogmatic-analytical methodology is adopted, based on current legislation, specialized doctrine, and jurisprudence. The research concludes that the provision should be understood as a systematically open norm, whose application depends on demonstrating a violation of specific duties or prohibitions provided for in other legal norms. The hermeneutical

¹ Procurador do Estado de São Paulo; Professor de Direito Público; Mestre em Filosofia pela USP.

proposal suggests objective interpretative criteria, such as connecting the conduct to the bidding or contractual context, observing constitutional principles, and considering the practical consequences of the sanction, in accordance with the Law of Introduction to the Norms of Brazilian Law. In this way, it seeks to mitigate the risks of arbitrariness and ensure the predictability and rationality of the administrative sanctioning power.

Keywords: *Administrative sanctioning law; constitutional interpretation; public procurement; administrative contracts; legal certainty.*

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021,² que institui normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas, representou tanto a inovação como a consolidação do regime jurídico das contratações públicas brasileiras³. Destaca-se a sistematização e aprimoramento do regime sancionatório aplicável aos licitantes e contratados, mediante a tipificação mais concisa das infrações administrativas e a correlação expressa entre as condutas vedadas e as sanções correspondentes, assim como com a previsão de ilícitos de forma integrada para todas as modalidades licitatórias. Os dispositivos que determinam as infrações administrativas, todavia, ainda detêm razoável indeterminação conceitual em relação ao conteúdo semântico das condutas consideradas ilegais, irregulares ou antijurídicas.

O inciso X do artigo 155 da Lei nº 14.133/2021, em especial, cerne do objeto da presente pesquisa, é dispositivo com expressiva generalidade e indeterminação conceitual, prevendo como infração administrativa as condutas de “comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza”.

Registre-se que a previsão de “comportamento inidôneo” como conduta ilícita não constitui novidade no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que originalmente introduzida pela Lei nº 10.520/2002⁴ (Lei do Pregão), em seu art. 7º, e posteriormente reproduzida pela Lei nº 12.462/2011⁵ (Regime Diferenciado de Contratações – RDC), em seu art. 47, inciso VI. A inovação da Lei nº 14.133/2021 consiste em sistematizar essa previsão para o conjunto geral das contratações e licitações públicas, não mais restringindo sua aplicação a modalidades específicas.

Ademais, enquanto a legislação anterior limitava-se a prever sanção para a “fraude fiscal”, a atual lei ampliou significativamente o alcance do dispositivo ao

2 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 62, p. 1-46, 2 abr. 2021.

3 SILVA, K. A. L. da et al. Princípios fundamentais da nova lei de licitações (Lei Nº 14.133/2021): avanços, desafios e limites de efetividade na administração pública brasileira. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, [S. l.], v. 18, n. 5, p. e18291, 2025. Citação: p. 8.

4 BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 18 jul. 2002.

5 BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO; cria cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 150, p. 1-8, 5 ago. 2011.

estabelecer como infração a prática de “fraude de qualquer natureza”, expandindo de forma drástica o âmbito de incidência da norma sancionadora.

A amplitude de significado dessas expressões, “comportamento inidôneo” e “fraude de qualquer natureza”, somada à indefinição quanto ao sentido da locução “comportar-se de modo”, suscita questionamentos relevantes acerca da compatibilidade do dispositivo com os princípios constitucionais e infraconstitucionais que regem o exercício do poder sancionatório administrativo, especialmente os princípios da legalidade, da impessoalidade, da segurança jurídica e do devido processo legal.

A problemática central que se apresenta é a seguinte: tipos sancionadores dotados de tal grau de indeterminação podem ser legitimamente aplicados pela Administração Pública sem que isso configure violação aos direitos e às garantias fundamentais dos administrados? A ausência de parâmetros objetivos que delimitam o que constitui “inidoneidade” ou “fraude de qualquer natureza” não compromete a capacidade dos licitantes e contratados de conhecerem previamente quais condutas são vedadas e quais sanções podem lhes ser aplicadas? A margem de decisão conferida à autoridade administrativa responsável pela aplicação da sanção não se mostra excessiva e incompatível com o Estado Democrático de Direito ou com o princípio da impessoalidade? E, em caso afirmativo, qual seria a solução adequada: a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo ou a busca por interpretação conforme à Constituição que permita sua aplicação?

Desta feita, o presente trabalho tem por objetivo central propor uma solução hermenêutica que permita a aplicação do art. 155, X, da Lei nº 14.133/2021 em conformidade com os princípios e garantias constitucionais. A tese defendida é a de que o dispositivo deve ser interpretado como norma de abertura sistemática, cuja aplicação legítima pressupõe sempre a demonstração de violação a dever ou proibição específicos previstos em outras normas do ordenamento e sistema jurídico. Segundo essa perspectiva, o art. 155, X, da Lei nº 14.133/2021 não funciona como fonte autônoma de criação de infrações administrativas, mas como cláusula de integração que permite a imposição de sanção quando comprovada a prática de conduta ilícita ou antijurídica assim determinada em outros diplomas normativos, e que a conduta foi praticada dentro de um contexto mínimo envolvendo o certame licitatório ou a execução do contrato administrativo.

Para o desenvolvimento desta tese, o presente artigo adotará metodologia dogmático-analítica, combinando o exame da legislação aplicável, a análise da doutrina brasileira sobre direito sancionador e tipicidade, assim como a investigação pontual e qualitativa de precedentes jurisprudenciais e de manifestações de órgãos consultivos que tenham enfrentado a questão da aplicação de tipos sancionadores abertos. A abordagem será crítico-propositiva, identificando os problemas constitucionais suscitados pelo art. 155, X, da Lei nº 14.133/2021, e apresentando

solução interpretativa fundamentada que permita sua aplicação de forma racional e compatível com o ordenamento jurídico.

O artigo se organiza em três seções principais. Após esta introdução, a segunda seção realiza uma análise da indeterminação conceitual do inciso X, e dos limites constitucionais do poder sancionatório administrativo, assim como apresenta uma proposta de solução ao final. Nessa seção de desenvolvimento, serão examinados os fundamentos constitucionais da tipicidade no direito administrativo sancionador, demonstrando-se a necessidade de previsibilidade mínima das condutas dos tipos infracionais como garantia fundamental; em seguida, será realizada análise crítica das expressões “comportar-se de modo inidôneo” e “fraude de qualquer natureza”, evidenciando-se a expressiva generalidade conceitual do dispositivo e as complicações decorrentes; por fim, será apresentada a solução defendida no presente estudo. A terceira seção apresenta as considerações finais, sintetizando os principais argumentos desenvolvidos.

2. A INDETERMINAÇÃO DO ART. 155, INCISO X, DA LEI 14.133/2021 E OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DO PODER SANCIONATÓRIO ADMINISTRATIVO

Há, atualmente, um sistema normativo referente à regulação das licitações e dos contratos públicos, entendendo-se como a "estrela" central de gravidade de tal conjunto a atual Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA). Dentro de tal sistema integral existe um segmento específico, referentes às normas de infrações e sanções. Este (sub)sistema sancionatório atua como mecanismo de indução de comportamentos probos e de repressão a condutas que comprometam a integridade do procedimento licitatório ou a adequada execução das avenças administrativas.⁶

Para que exista um conjunto normativo sancionatório adequado as condutas hipoteticamente tidas como proibidas devem ser descritas de forma suficientemente clara, para que os destinatários da norma possam ter ciência do que não se pode fazer ou do que deve ser feito compulsoriamente. Assim, a conduta comissiva ou omissiva indevida deve ser tipificada, ou seja, definida e caracterizada de forma prévia e objetiva. Sem tipos previamente e adequadamente definidos, o ato sancionatório se dá de forma arbitrária, diante da efetiva imprevisibilidade do que é considerado juridicamente indevido.

Na Lei nº 14.133/2021 as sanções administrativas⁷ foram arroladas no art. 156, aplicáveis aos licitantes e contratados que incorram nas condutas descritas como infrações. A aplicação de qualquer uma dessas sanções, assim, pressupõe a prática de uma ou mais das ações ou omissões descritas nos tipos previstos no art. 155 da

6 PIRES, Antonio Cecílio M.; PARZIALE, Aniello. Comentários à Nova Lei de Licitações Públicas e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de Abril de 2021. São Paulo: Almedina Brasil, 2022, p. 802.

7 Advertência; multa; impedimento de licitar ou contratar; e, declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

respectiva Lei.⁸ O dispositivo apresenta um rol de condutas indevidas, distribuídas em doze incisos, contemplando desde comportamentos relacionados à fase de habilitação e apresentação de propostas até condutas praticadas durante a execução contratual.

Em geral, o legislador preferiu tipos menos fechados, descrevendo condutas mais genéricas, ao invés de arrolar posições fortemente casuísticas. Como exemplo de tipo aberto, pode-se mencionar o inciso I do art. 155 da Lei nº 14.133/2021, que prevê como infração tão somente “dar causa à inexecução parcial do contrato”, deixando de delimitar casos específicos e pontuais que eventualmente causariam a inexecução da avença, nem informando do que se trata uma inexecução parcial, mas ao menos mantendo uma fórmula baseada estritamente no nexo de causalidade entre quaisquer atos irregulares e injustificados⁹ do licitante e o resultado inexecução parcial da avença. Já no inciso IV do mesmo artigo, em outro exemplo, há balizamento mais profundo em relação ao que é indevido, ao determinar que há prática de infração administrativa ao “deixar de entregar a documentação exigida para o certame”, bastando a leitura do edital da licitação para compreender qual é a obrigação posta.

Incluído nesse conjunto de tipos infracionais com graus variados de determinação, ressalta-se o inciso X do art. 155 da Lei nº 14.133/2021, com, talvez, a maior intensidade de indeterminação conceitual dentre todos os incisos. O dispositivo prevê, como hipótese sancionatória, “comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza”. A indeterminação conceitual jurídica dessas expressões demonstra um relativo afastamento da esperada técnica de tipificação para infrações em geral, permitindo suscitar questionamentos relevantes acerca da compatibilidade do dispositivo com os princípios constitucionais que regem o exercício do poder sancionatório administrativo¹⁰, em especial em face da legalidade, da segurança jurídica, do devido processo legal e da proporcionalidade, princípios também aplicados na seara extrajudicial.

Tal indeterminação pode levar a decisões punitivas arbitrárias e, assim, inesperadas, em razão da imensa margem decisória possível, não somente podendo comprometer o contraditório a ampla defesa do processado, como também violar a igualdade, uma vez que diferentes entendimentos podem surgir de diferentes intérpretes, inclusive no interior de um mesmo órgão administrativo.

O presente estudo formulará uma tentativa de solução para esta problemática, propondo alguns passos que podem ser adotados pelo intérprete ou aplicador da norma para mitigar a amplitude do conceito jurídico indeterminado do tipo presente no inciso X do art. 155 da Lei nº 14.133/2021, o que será exposto nos próximos itens.

8 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Sanções nas licitações e contratações: avanços e desafios. Disponível em: www.licitacaocontrato.com.br. Acesso em: 27 out. 2025.

9 Uma vez que no caso da prática de um ato regular e justificado, não há violação legal a ser repreendida.

10 SIRCILLI, Daniel; BETTINI, Lúcia Helena Polletti. Nova Lei de Licitações e o Direito Administrativo Sancionador. **Consultor Jurídico (Conjur)**, [S. l.], 28 set. 2024. Disponível em: conjur.com.br/2024-set-28/nova-lei-de-licitacoes-e-o-direito-administrativo-sancionador/. Acesso em: 27 out. 2025.

2.1. FUNDAMENTOS DA TIPICIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Na seara penal, os manuais ensinam que a tipicidade e a taxatividade são princípios indisponíveis, inexistindo crime ou pena sem lei anterior que especificamente os definam. No Direito Administrativo, em especial acerca da atividade relacionada ao poder disciplinar, ensina-se que, apesar da obrigatoriedade na punição, o julgador goza de discricionariedade relativa (margem de apreciação) na avaliação da pena a ser aplicada.¹¹

Sobre o tema, Irene Nohara leciona que:

Enquanto no Direito Penal não se admitem, como regra, tipos penais abertos, ou seja, tipos legais que não contenham o mínimo de determinação quanto aos seus elementos essenciais, por violação ao princípio da reserva legal (*nullum crimen nulla poena sine lege*), os estatutos funcionais costumam utilizar-se de conceitos jurídicos indeterminados para descrever as infrações disciplinares, tais como: "procedimento irregular", "ineficiência no serviço", "falta grave", deixando por vezes à Administração margem de discricionariedade para enquadrar as variadas ocorrências fáticas em pressupostos normativos vagos.¹²

Como dito, sobretudo em relação à aplicação da sanção, a doutrina¹³ e a jurisprudência¹⁴ admitem margem significativa de escolha e decisão para o julgador administrativo. Em relação à eventual discricionariedade na definição de condutas indevidas e na imputação infracional administrativa, contudo, vem se consolidando o entendimento pela imprescindibilidade de certo grau de particularização dos tipos administrativos.

Neste diapasão, há importante precedente do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que ao julgar a questão no contexto da Lei de Improbidade Administrativa, reconheceu a necessidade de tipicidade administrativa razoável.¹⁵ Decidiu-se pela impossibilidade da condenação baseada em conduta que teria potencialmente violado de maneira genérica os princípios administrativos, sem observar estritamente a tipificação das figuras previstas nos incisos do artigo 11 da Lei 8.429/1992, assim como impossível a condenação da parte ré com base nos já revogados incisos I e II do mesmo artigo, sem que os fatos tipifiquem uma das novas hipóteses previstas na atual redação do artigo retrocitado, remetendo-se à abolição da tipicidade da conduta e, assim, à improcedência dos pedidos formulados na inicial. A condenação

11 PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 107.

12 NOHARA, Irene Patrícia D. Direito Administrativo. 14. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025, p. 106.

13 MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 13. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023, p. 144.

14 SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. Acórdão: APL 1015829-20.2015.8.26.0053. Relator: Desembargador Torres de Carvalho. 10ª Câmara de Direito Público. Julgado em 3 jul. 2017. Citação: "Ao regime administrativo não se aplica o princípio da taxatividade próprio ao direito penal; o poder disciplinar é exercido em cada caso e a administração pode e deve aplicar a sanção de acordo com o interesse público."; BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Apelação Cível: 0021731-41.2015.4.03.6100. Relatora: Desembargadora Federal Audrey Gasparini. 2ª Turma. Julgado em 18 ago. 2025. Publicado em 20 ago. 2025. Tese: "A Administração Pública possui discricionariedade para aplicar sanções disciplinares aos servidores, cabendo ao Poder Judiciário o controle da legalidade, sem interferência no mérito administrativo (...)."; PERNAMBUCO (Estado). Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento: 0005103-66.2024.8.17.9000. Relator: Desembargador André Oliveira da Silva Guimarães. Gabinete do Desembargador José Ivo de Paula Guimarães. Julgado em 7 ago. 2024. Ementa: "(...)6. De mais a mais, a decisão combatida invade a esfera da discricionariedade administrativa do Poder Público Municipal de aplicar sanções disciplinares aos seus servidores, em verdadeira afronta ao princípio da separação dos poderes (...)."

15 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Especial: EDcl nos EDcl no AgInt no AREsp 1174735/PE. Relator: Ministro Paulo Sérgio Domingues. Brasília, DF, 8 mar. 2024.

baseada exclusivamente em violação genérica, desta feita, sem vinculação a tipo legal específico, deve ser afastada.

O precedente, mesmo que não conclua categoricamente pela exigência de taxatividade estrita no poder sancionatório administrativo, equivalente ao que há no direito penal, infere, no mínimo, que a comentada margem de escolha nas sanções administrativas não equivale a uma carta branca para o exercício arbitrário e subjetivo do poder sancionatório. Recorde-se que a Constituição Federal de 1988 (CF/88)¹⁶ estabelece um conjunto de princípios e garantias, expressos e tácitos, que limitam a discricionariedade administrativa, inclusive no âmbito do poder disciplinar.

O primeiro e mais evidente desses limites decorre do princípio da legalidade,¹⁷ consagrado tanto em relação aos particulares, no art. 5º, inciso II, da CF/88, segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, quanto em relação à Administração Pública, previsto no *caput* do art. 37, que prevê que o poder público somente pode/deve agir quando e como a lei determina. Destarte, toda e qualquer sanção administrativa deve encontrar fundamento em lei em sentido amplo, não podendo o Administrador criar infrações ou penalidades com base exclusivamente em seu entendimento administrativo e escolhas subjetivas sem lastro na legislação.

O segundo limite constitucional relevante encontra-se no inciso LIV do art. 5º da Constituição Federal, que assegura que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. O devido processo legal não se esgota em sua dimensão processual ou formal, abrangendo também uma dimensão substantiva ou material, que demanda que as restrições impostas aos direitos dos administrados sejam minimamente previsíveis, a fim de propiciar a ciência, o contraditório e a ampla defesa. Não é possível se defender adequadamente daquilo que não se pode prever ou compreender. Ademais, se a garantia do devido processo legal proíbe a constituição de tribunais de exceção¹⁸, igualmente veda que os administrados sejam sancionados com base em condutas qualificadas como ilícitas de forma excepcional e *ad hoc*.

A segurança jurídica, princípio constitucional que decorre e juntamente dá forma ao próprio Estado de Direito¹⁹, constitui outro limite ao poder sancionatório administrativo. A segurança jurídica reclama estabilidade, previsibilidade, ordem e paz social nas relações entre o Estado e os particulares²⁰, a fim de permitir que os sujeitos de direito, econômicos e sociais, possam planejar suas atividades e possam confiar na permanência de suas expectativas e na aplicação coerente das normas jurídicas. Dispositivos inadequadamente abertos, dotados de indeterminação que impossibilite aos destinatários da norma antever se determinada conduta configura ou não infração administrativa, geram um ambiente de incerteza incompatível com o objetivo de um Estado Constitucional Democrático de Direito.

16 BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 nov. 2025.

17 GABRIEL, Yasser. Sanções do Direito Administrativo. São Paulo: Almedina, 2023, p. 130.

18 MELLO, Rafael Munhoz de. Processo administrativo, devido processo legal e a Lei nº 9.784/99. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 3, n. 11, p. 164-165, 2007.

19 SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 14. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025, p. 215

20 MAZZA, 2023, p. 66.

Já o princípio da proporcionalidade, previsto tacitamente no texto constitucional, e expressamente arrolado no art. 5º da Lei nº 14.133/2021,²¹ exige que toda restrição aos direitos individuais seja adequada, necessária e proporcional em sentido estrito aos fins que se pretende alcançar. A proporcionalidade impõe que as sanções sejam graduadas em função da gravidade da infração cometida e que exista uma correlação lógica e razoável entre a conduta proibida e a penalidade aplicada.²² Tipos altamente vagos inviabilizam o controle de proporcionalidade, ao não permitir aferir se a sanção aplicada guarda correlação com a gravidade da conduta comissiva ou omissiva apurada, abrindo espaço para punições desproporcionais e arbitrárias.

Ademais, outros princípios constitucionais e legais devem conduzir os processos de licitação e a execução dos contratos administrativos, especialmente quando envolvem a aplicação de sanções, tais como os princípios da anterioridade, da irretroatividade da lei, do *non bis in idem*, da razoabilidade, do *non reformatio in pejus*, da prescritibilidade, do juiz natural e da presunção de inocência²³. Todos esses princípios convergem para o entendimento de que o poder sancionatório estatal seja exercido de forma racional, previsível e compatível com o Estado de Direito.

Da conjugação desses princípios e garantias constitucionais se extrai que no direito administrativo sancionador é imprescindível que os tipos infracionais apresentem uma descrição prévia das condutas de forma suficiente ou adequada, para permitir aos destinatários da norma identificar, com razoável grau de clareza e segurança, quais condutas são permitidas e quais são proibidas, bem como as consequências jurídicas de eventual transgressão.

2.2. A INDETERMINAÇÃO CONCEITUAL DO ART. 155, INCISO X, DA LEI Nº 14.133/2021: ANÁLISE CRÍTICA DAS EXPRESSÕES “COMPORTAR-SE DE MODO INIDÔNEO” E “FRAUDE DE QUALQUER NATUREZA”

O art. 155, inciso X, da Lei 14.133/2021, estabelece como infração administrativa passível de sanção a conduta de “comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza”. A leitura inicial do dispositivo já revela uma relativa indeterminação conceitual tripla (comportamento, inidôneo e fraude), que pode, supostamente, ensejar relevante tensão entre o texto normativo e as exigências mínimas de tipicidade administrativa.

A primeira parte da indeterminação reside na partícula “comportar-se”. Ao consultar o sentido da palavra em um dicionário de língua portuguesa²⁴, verifica-se que comportamento é definido como “modo de se comportar, de proceder, de agir

21 Ressalte-se que os princípios da legalidade, da segurança jurídica e da proporcionalidade dentre outros, encontram-se expressamente positivados no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, o que torna inequívoca sua aplicação direta em matéria de licitações e contratações públicas.

22 PIRES; PARZIALE, 2022, p. 843.

23 PIRES; PARZIALE, 2022, p. 820.

24 COMPORTAMENTO. In: DICIO: Dicionário Online de Português. [S. l.]: 7Gaus. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/comportamento/>. Acesso em: 28 out. 2025.

diante de algo ou alguém”, como “conjunto das atitudes específicas de alguém diante de uma situação”, ou ainda, na perspectiva da psicologia, como “conjunto de ações de um indivíduo observáveis objetivamente”. Remete-se à ideia de pluralidade. “Modo”, por sua vez, sugere padrão de atuação, “conjunto de atitudes” e “conjunto de ações”, não ato isolado. O comportamento, segundo o sentido geral da palavra, caracteriza-se, em inúmeras acepções, pela reiteração, pela sucessão de atos que, analisados em seu conjunto, revelam determinada forma de proceder.

Por conseguinte, em uma análise inicial, a locução “comportar-se de modo” não se identifica plenamente com a ideia de ato isolado. Em diversos contextos, enquanto o ato representa uma conduta pontual, circunscrita no tempo e no espaço, o comportamento sugere uma pluralidade de atos que, analisados em conjunto, revelam uma determinada forma (ou modo) de proceder. Quando o legislador utiliza a expressão “comportar-se de modo inidôneo”, estaria exigindo a demonstração de uma sequência de condutas que, em seu conjunto, caracterizariam a inidoneidade? Ou bastaria um único ato para configurar o “comportamento” vedado?

A escolha pela expressão “comportar-se de modo” no inciso X não pode ser considerada acidental ou irrelevante, pois, conforme a tradicional lição de hermenêutica, a lei não possui palavras inúteis. Contudo, a ausência de qualquer esclarecimento ou complemento legislativo quanto à definição sobre o comportamento e o modo, enseja mais dúvidas do que certezas.

A segunda parte da indeterminação se encontra na partícula “inidôneo”. À primeira vista, o conceito de inidoneidade, utilizado pelo legislador sem qualquer delimitação ou especificação de conteúdo, apresenta grau de generalidade incompatível com as exigências mínimas de tipicidade administrativa. O que caracteriza, afinal, a inidoneidade de um comportamento no contexto das licitações e contratações públicas? Trata-se de conceito de natureza mormente moral, relacionado à falta de probidade ou de retidão de caráter? Refere-se à inadequação dos meios empregados para o alcance de determinados fins? Vincula-se à violação de deveres jurídicos específicos previstos na legislação administrativa, no edital ou no contrato? Ou constitui categoria ainda mais ampla, abrangendo toda e qualquer conduta que, no juízo subjetivo do aplicador da norma, revela-se incompatível com os padrões esperados de um licitante ou contratado?

Valendo-se, novamente, do sentido geral da palavra²⁵, o conceito de “inidôneo” remete a “não conveniente”, “impróprio”, “sem boa reputação” ou “em quem não se pode confiar”. A amplitude e a vagueza dessas definições evidenciam a profunda indeterminação do conceito. O que torna um comportamento “não conveniente” ou “impróprio” no contexto de uma licitação ou contrato administrativo? Quando se pode afirmar que determinado licitante ou contratado perdeu sua “boa reputação” ou se tornou alguém “em quem não se pode confiar”?

25 INIDÔNEO. In: DÍCIO: Dicionário Online de Português. [S. l.]: 7Graus. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/inidoneo/>. Acesso em: 28 out. 2025

Diversamente do que previsto no art. 156, IV, da Lei nº 14.133/2021, nos quais a inidoneidade aparece como consequência sancionatória aplicada àquele que praticou determinadas infrações previamente tipificadas,²⁶ no art. 155, inciso X, da Lei nº 14.133/2021, a inidoneidade figura como elemento constitutivo do próprio tipo infracional. Não se trata de declarar alguém inidôneo em razão de condutas especificadas; trata-se de sancionar alguém porque se comportou de modo "inidôneo", cabendo ao Administrador definir, caso a caso, o que isso significa.²⁷

Ocorre que, embora seja indiscutível que caberá à autoridade administrativa realizar a subsunção do caso concreto à norma, a ausência aparente de critérios objetivos para a definição de inidoneidade encontra uma situação no mínimo problemática, pois, supostamente, caberá ao "bom senso" subjetivo da autoridade definir o que é um "comportamento de modo inidôneo".

Tal incerteza sobre o conteúdo do "comportamento de modo inidôneo" sujeita os licitantes e contratados, presumivelmente, a um estado de incerteza quanto aos limites de sua atuação lícita. Comportamentos idênticos podem ser considerados idôneos por uma autoridade administrativa e inidôneos por outra. A contradição se intensifica ainda mais quando se constata que o mesmo administrado pode ter sua conduta considerada adequada pela Administração em determinado momento e, posteriormente, ver essa mesma conduta qualificada como inidônea, sem qualquer alteração no texto da lei, mas apenas diante da mudança no entendimento subjetivo da autoridade julgadora. Essa possível instabilidade é incompatível com a segurança jurídica e com a previsibilidade que devem orientar as relações jurídicas, especialmente em um ambiente de contratações públicas, no qual os particulares realizam investimentos significativos e assumem obrigações de longo prazo com base na confiança legítima na solidez das regras do jogo.

O terceiro ponto da indeterminação alargada do inciso X se manifesta na expressão "cometer fraude de qualquer natureza". Diferentemente da expressão "comportar-se de modo inidôneo", o conceito de "fraude" se apresenta um tanto mais preciso. Em uma análise inicial, infere-se que uma fraude, do ponto de vista geral e comum, pressupõe a prática de ato, no mínimo, doloso, antijurídico e pautado no ardil, má-fé ou engodo. Neste sentido, e já partindo para um significado extraído de um dicionário técnico, Luz e Souza conceituam fraude como "má-fé, artifício malicioso usado por alguém para prejudicar dolosamente direito ou interesses de terceiro".²⁸

A utilização da locução "de qualquer natureza", por sua vez, funciona como potencial cláusula de expansão irrestrita do tipo, indicando, supostamente, que toda e qualquer espécie de fraude, independentemente de sua característica, gravidade, contexto ou repercussão, pode ser subsumida ao dispositivo e ensejar a aplicação de sanção administrativa.

26 ROCHA, Wesley; VANIN, Fábio S.; FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de. A Nova Lei de Licitações. São Paulo: Almedina Brasil, 2021, p. 414.

27 PIRES; PARZIALE, 2022, p. 814.

28 LUZ, Valdemar P da; SOUZA, Sylvio Capanema de. Dicionário Enciclopédico de Direito. Barueri: Manole, 2015, p. 423.

O conceito de fraude, desta forma, comporta múltiplas acepções e se manifesta de formas diversas nos diferentes ramos do direito. No direito civil,²⁹ fraude pode referir-se à simulação, à fraude contra credores ou à fraude à execução; no direito penal,³⁰ associa-se a delitos como estelionato, falsidade ou corrupção; no direito tributário,³¹ relaciona-se, por exemplo, à evasão fiscal que permite o lançamento de ofício; no direito empresarial,³² pode envolver a ocultação voluntária do patrimônio ou sua confusão. Cada uma dessas modalidades de fraude possui elementos configuradores específicos, pressupostos próprios e consequências jurídicas diferenciadas. Ao estabelecer que a sanção administrativa incide sobre “fraude de qualquer natureza”, o legislador, deliberadamente ou não, criou um conceito guarda-chuva de amplitude generosa. Assim, inexistente especificação legal quanto ao que se considera fraude no contexto das licitações e contratações, deixando-se ao intérprete a tarefa de transpor conceitos desenvolvidos em outros ramos do direito, prevendo-se, ao menos em uma leitura direta, que qualquer modalidade de fraude, ainda que não relacionada diretamente ao objeto do contrato ou ao processo licitatório, poderia eventualmente ser abrangida pelo tipo infracional do inciso X do art. 155 da Lei nº 14.133/2021. Essa amplitude excessiva torna o dispositivo apto a alcançar, ao menos em suposição, práticas fraudulentas que não guardam qualquer conexão direta com as obrigações licitatórias ou contratuais assumidas pelo particular.

Consequentemente, a amplitude de possibilidades de interpretação gera uma série de complicações. A primeira complicação, como já exposto alhures, é a impossibilidade de os licitantes e contratados previrem, com segurança razoável, se determinada conduta configura ou não a infração prevista no inciso X do art. 155 da Lei nº 14.133/2021, comprometendo a função orientadora da norma sancionadora e convertendo a respectiva sanção em instrumento de controle *ex post facto*, desprovido de eficácia preventiva. Se o administrado não consegue identificar, antes de agir, quais comportamentos são considerados inidôneos ou quais práticas podem ser qualificadas como fraude de qualquer natureza, a norma deixa de cumprir sua função primordial de induzir condutas probas e passa a operar exclusivamente como mecanismo repressivo, aplicável segundo critérios que somente se tornam conhecidos no momento da persecução administrativa e da punição. A finalidade das sanções administrativas é evitar que qualquer conduta irregular e infracional seja praticada,³³ e não a aplicação de punições por si só.

A segunda complicação é o risco concreto de decisões arbitrárias ou desproporcionais, na medida em que confere à autoridade administrativa margem excessivamente ampla de escolha pessoal na qualificação jurídica dos fatos. Condutas idênticas podem receber tratamento jurídico diferenciado em função da sensibilidade pessoal, da formação ou dos critérios subjetivos morais da autoridade responsável pela aplicação da sanção, sem que exista parâmetro normativo objetivo

29 DINIZ, Maria H. Dicionário Jurídico Universitário. 4. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022, p. 255.

30 ESTEFAM, André Araújo L. Direito Penal 2. 9. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022.

31 COSTA, Regina H. Curso de Direito Tributário. 15. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025, p. 194

32 NEGRÃO, Ricardo. Manual de Direito Empresarial. 14. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024, p. 38.

33 SIRCILLI; BETTINI, 2024.

que permita identificar qual das interpretações se mostra mais adequada ou legítima. Essa dissonância interpretativa não apenas ofende os princípios da igualdade e da impessoalidade, previstos expressamente no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, como também compromete a confiança dos agentes econômicos na estabilidade e na racionalidade do sistema sancionatório.

A terceira complicação é que a amplitude excessiva do tipo sancionador do inciso X do art. 155 da Lei nº 14.133/2021 pode, caso aplicado sem limite interpretativo, dificultar ou mesmo inviabilizar o exercício efetivo do direito de defesa pelo eventual acusado, violando direitos garantidos aos licitantes e contratados por força do devido processo legal.³⁴ Como se defender adequadamente da acusação da prática de comportamento de modo inidôneo se não existem critérios objetivos que definam o que constitui inidoneidade para fins de irregularidade no processo licitatório ou na execução contratual? Como demonstrar que determinada conduta não caracteriza “fraude de qualquer natureza” se o próprio conceito de fraude permanece indeterminado e a expressão “qualquer natureza” supostamente indica que toda e qualquer modalidade de comportamento fraudulento pode ser abrangida, até mesmo as fraudes meramente morais, como, por exemplo, mentir sobre qual é sua cidade natal para seus amigos? A defesa efetiva pressupõe a compreensão precisa da acusação, o que se torna impossível quando a própria norma que fundamenta a imputação carece de densidade semântica suficiente para delimitar seu âmbito de incidência.

A quarta complicação é que a indeterminação conceitual do art. 155, inciso X, da Lei nº 14.133/2021 compromete a possibilidade de controle judicial das sanções aplicadas com fundamento no dispositivo. A proporcionalidade da sanção somente pode ser aferida quando existe clareza quanto à gravidade da infração cometida, ou, em outras palavras, “a gravidade da expiação deve ser ajustada à culpabilidade da conduta”.³⁵ Logo, a razoabilidade da interpretação administrativa na atividade de subsunção infracional somente pode ser controlada quando existem parâmetros semânticos que permitam identificar os limites da margem decisória legítima. Na ausência de tais parâmetros, o controle judicial tende a se converter em mera substituição do juízo subjetivo da autoridade administrativa pelo juízo subjetivo do magistrado, sem que haja efetivo controle baseado em critérios objetivos.

Diante desse quadro, impõe-se reconhecer que o art. 155, inciso X, da Lei 14.133/2021, tal como redigido, e em uma leitura fria, apresenta um grau de indeterminação conceitual preocupante para os fins a que se destina. Essa constatação coloca em evidência a necessidade de se buscar solução que, sem negar vigência ao texto normativo, permita sua aplicação em conformidade com as regras e princípios fundamentais do sistema jurídico brasileiro.

34 PIRES; PARZIALE, 2022, p. 821.

35 HEINEN, Juliano. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 6. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025, p. 1155.

2.3. SOLUÇÃO INTERPRETATIVA PARA A APLICAÇÃO LEGÍTIMA DO ART. 155, X, DA LEI Nº 14.133/2021.

A espaçosa ambiguidade semântica do conteúdo normativo das hipóteses infracionais tratados nesse estudo enseja uma situação problemática, como já dito, que vai além das discussões meramente acadêmicas.

Há quem entenda que a demasiada amplitude na descrição das condutas infracionais na Lei de Licitações e Contratos Administrativos abre margem para a inconstitucionalidade dos dispositivos respectivos. É a posição, por exemplo, de Juliano Heinen, que aduz:

[...] Veja o caso do inciso X: "comportar-se de modo inidôneo". Trata-se de uma tipificação por deveras abstrata, o que é de duvidosa constitucionalidade, dada a necessidade de se individualizar as condutas puníveis e as penas. Afinal, o que é um comportamento "inidôneo"?[...].³⁶

Já outros autores, embora reconheçam os problemas decorrentes da indeterminação conceitual, adotam posição menos radical quanto à questão da constitucionalidade. Daniel e Fortini, por exemplo, destacam que a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos trouxe diversas inovações no que se refere ao regime sancionatório, sendo a primeira delas a identificação das condutas consideradas infrações administrativas no seu art. 155. Contudo, os autores ponderam que, embora o princípio da tipicidade não possui aplicação no Direito Administrativo tal qual no Direito Penal, é de grande importância reconhecer que a exigência de uma tipificação substancialmente mínima voltada a balizar o intérprete permanece viável e necessária, garantindo-se, assim, o maior grau de segurança jurídica possível.³⁷ Essa perspectiva não nega a existência de dificuldades interpretativas, mas sugere que a solução não passa pela declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos, mas passa sim pela busca de critérios analíticos que permitam sua aplicação adequada.

Rafael Oliveira, por sua vez, reconhece o avanço da legislação atual no tratamento das sanções administrativas, mas chama a atenção para a persistência, em determinados dispositivos legais, de zonas de incerteza decorrentes da utilização de conceitos indeterminados que geram insegurança na sua aplicação. O autor exemplifica essa situação com o fato de que o legislador não elencou quais seriam as circunstâncias agravantes ou atenuantes no art. 156, § 1º, III, da Lei 14.133/2021. Diante desse cenário, Oliveira sugere que a utilização de regulamentos pelos diversos entes federados pode servir como instrumento para conferir maior clareza e coerência na aplicação das sanções, contribuindo para a redução da excessiva discricionariedade administrativa no exercício da atividade estatal sancionadora.³⁸ Trata-se, portanto, de posição que identifica o problema da indeterminação conceitual, mas propõe sua mitigação através da regulamentação administrativa complementar.

36 HEINEN, 2025, p. 1093.

37 DANIEL, Felipe Alexandre Santa Anna Mucci; FORTINI, Cristiana. Os acordos substitutivos de atividade sancionatória unilateral em contratos da Administração Pública no Brasil. *Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 44, n. 93, p. 16, 2023.

38 OLIVEIRA, 2026.

Destarte, antes de considerar a inconstitucionalidade de um dispositivo, com sua exclusão do ordenamento jurídico, deve-se verificar se a técnica da interpretação conforme à constituição não é instrumento capaz de espantar ou evitar eventuais vícios que ensejem à invalidade da norma. Em outras palavras, devemos promover a procura de meios de solução, a fim de, preservando todos os princípios já arrolados no presente estudo, adequar as condutas de "comportamento inidôneo" e "cometer fraude de qualquer natureza" às exigências mínimas de previsibilidade e garantia para imputação de infrações administrativas.

O caminho sugerido neste artigo, portanto, é o da interpretação adequada. O intérprete e o aplicador da norma devem, no caso concreto, certificar-se de que sua decisão se espelhará nos princípios constitucionais e legais que informam o direito administrativo sancionador e o direito administrativo das licitações e contratações públicas, assim como deve se valer da máxima objetividade e coerência, primando pela interpretação estrita, segura e impessoal, em detrimento de qualquer tipo de interpretação pessoal e desprendida.

Em primeiro lugar, deve-se observar o princípio da legalidade, inscrito tanto no texto constitucional como na própria lei de regência das licitações e contratos. Para a Administração Pública, a "legalidade" significa que o ente estatal, através dos seus "presentantes", somente pode fazer o que a lei permite.³⁹ No aspecto do particular, por sua vez, a legalidade imprime que o sujeito de direito somente pode ser obrigado a fazer ou a deixar de fazer (proibição) em razão da lei. Em suma, a Administração somente pode sancionar com base estrita na lei, e o particular somente pode ser sancionado quando comprovada a violação de ato normativo que o obrigava ou o que o proibia. O aplicador da norma não pode jamais interpretar que o "comportamento inidôneo" seja quaisquer condutas que não foram vedadas ou obrigadas por lei (em sentido amplo). É até plausível que algumas pessoas, no cotidiano, repute o indivíduo que deixa de falar a verdade sobre o seu passado, por exemplo, como inidôneo ou indigno de confiança, mas, enquanto este ato não violar uma obrigação ou proibição prevista no ordenamento/sistema jurídico, não há o que se falar em sanção, dentro da estrutura do Direito. De igual forma, não é possível, para fins de direito sancionador, crer que as "fraudes de qualquer natureza" possam ser aquelas meramente morais, que não transgridem vedações e obrigações previstas na legislação jurídica vigente, como, por exemplo, as artimanhas empregadas por um jogador de cartas em uma partida de pôquer ou as enganações articuladas por um mágico em um espetáculo.

Em uma analogia interdisciplinar, podemos entender que o dispositivo encerrado no inciso X do art. 155 da Lei nº 14.133/2021 é equiparável a uma norma ou a uma lei penal em branco. Há aqui uma crise aparente de legalidade, uma vez que as condutas foram apenas parcialmente previstas, dependendo de complementação em outros dispositivos do nosso ordenamento/sistema jurídico para que se encontre a integridade da norma que prevê a infração administrativa. Conforme leciona

39 DI PIETRO, 2025, p. 80.

Cezar Bitencourt,⁴⁰ as leis penais em branco são aquelas de conteúdo "incompleto, vago, impreciso, também denominadas leis imperfeitas, por dependerem de complementação por outra norma jurídica (lei, decreto, regulamento, portaria, resolução etc.), para concluírem a descrição da conduta proibida."

O intérprete/aplicador da norma deve, assim, no caso concreto, ao se deparar com a possibilidade de um comportamento de modo inidôneo ou da prática de uma fraude de qualquer natureza, investigar se a conduta a ser entendida como inidônea ou fraudulenta é uma ação ou omissão proibida nas demais normas (regras e princípios) insertas no ordenamento/sistema jurídico. Inexistindo a subsunção do fato a uma outra norma proibitiva ou obrigatória, além do próprio inciso X do art. 155 da Lei nº 14.133/2021, entende-se que não há comportamento inidôneo ou cometimento de fraude plausível de sanção no âmbito de um processo licitatório público ou no âmbito da execução de um contrato administrativo.

A norma violada paradigma não necessita ser própria do direito administrativo, ou mesmo uma regra em sentido estrito. Violações aos princípios constitucionais ou violações à lei penal, por ilustração, podem ser utilizadas para inferir sobre a presença do comportamento inidôneo ou da fraude para fins do plexo sancionador da Lei nº 14.133/2021. Assim, não se considera apenas as condutas rigorosamente ilegais, ou seja, que violam a lei, mas também as condutas antijurídicas, que violam os valores do sistema jurídico, assim como os fins visados por estes padrões, geralmente encartados em normas principiológicas. A Advocacia Geral da União, v.g., já defendeu a violação ao princípio constitucional da moralidade como hipótese que conduz ao comportamento inidôneo.⁴¹ O Tribunal Regional da 5ª Região, em outro exemplo, em caso em que se aplicou a revogada Lei nº 10.520/2022, considerou que o uso de documentos falsos (uma violação da lei penal e da lei civil) configura o comportamento inidôneo.⁴²

Ao lado da observância da legalidade, deve-se também atender aos postulados da proporcionalidade, da segurança jurídica e da impessoalidade, encartados no art. 5º da Lei nº 14.133/2021 e no texto constitucional, devendo o aplicador ou intérprete da norma não apenas detectar uma violação ao ordenamento/sistema jurídico, mas igualmente não se exceder ou promover conclusão contrária ao próprio fim e núcleo semântico do dispositivo, demandando-se, assim, a interpretação estrita, teleológica e, até certo ponto, gramatical.

É de se supor que o legislador, ao prever o inciso X do art. 155 da Lei nº 14.133/2021, desejou criar uma regra de expansão, a fim de incluir, no rol das infrações, as condutas ilícitas dos licitantes e contratados que não foram expressamente dispostas nos demais incisos do mesmo artigo. Mas tal alargamento não pode ser desvirtuado, devendo ser

40 BITENCOURT, Cezar R. **Tratado de Direito Penal - Parte Geral Vol.1**. 30. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024, p. 180.

41 BRASIL. Advocacia-Geral da União. PARECER n. 00001/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU. Brasília, DF, 22 mar. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/Pareceres/2023-2026/PRC-JM-01-2023.htm. Acesso em: 29 out. 2025.

42 BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). Apelação Cível n. 0820236-26.2019.4.05.8300. Relator: Desembargador Federal Rogério de Meneses Fialho Moreira. 3ª Turma, Recife, PE, 25 nov. 2021.

entendido conforme a própria posição da norma, ou seja, inserida em uma lei específica do processo licitatório e do contrato administrativo.

Por conseguinte, deve-se perceber este propósito como limitante da atividade interpretativa. A interpretação deve ser estrita, a fim de evitar posições que afrontam a própria natureza da norma. Em relação ao "comporta-se de modo inidôneo", é indispensável se atentar para dois pontos. O primeiro ponto é em relação a ideia de comportamento. A atividade ilegal ou antijurídica praticada pelo licitante ou contratante deve ser uma conduta própria, voluntária, e, dependendo do caso e do tipo de ação, reiterada ou corrente. Talvez a demora do contratado em prestar uma informação ao órgão contratante não seja um comportamento inidôneo, mas talvez seja a prática paulatina da mora comunicativa ou mesmo do silêncio permanente injustificado. O segundo ponto é em relação ao núcleo semântico de inidôneo. Atos que não levam à atribuição de má-fé, de inepto ou de desconfiável ao processado não deverão ser considerados. Desta forma, não basta a prática de qualquer ato que viole a lei ou o sistema jurídico, como a prática isolada de uma simples infração leve de trânsito pelo empregado da contratada, para tratar a conduta como um comportamento inidôneo.

Já em relação à "fraude de qualquer natureza", novamente, não é qualquer ato ilegal ou antijurídico que enquadra uma atividade como fraudulenta. Deve-se interpretar de forma estrita o sentido de fraude, levando em conta a atividade ardilosa, a prática dolosa de atos visando vantagens ou resultados ilícitos e a má-fé, seja subjetiva ou objetiva. A mera falta de pagamento na data do vencimento de uma dívida privada por um contratante, por exemplo, viola a legislação cível, justificando consequências como a incidência de juros de mora, mas tal fato jurídico, por si só, e isoladamente, não pode ser concebido como uma fraude. Já a sonegação fiscal contumaz dificilmente deixaria de ser considerada uma espécie de fraude.

Apesar da inafastabilidade da dimensão subjetiva do aplicador da norma para se entender o que é inidôneo ou fraude, atente-se que a imposição de uma receita preeminentemente estrita e gramatical para a interpretação fornece, ao menos, um critério de exclusão de posições absurdas, extravagantes ou incompatíveis, demonstrando que no caso concreto não se deve considerar na incidência do inciso X do art. 155 da Lei nº 14.133/2021 quaisquer atos que, com certo grau de certeza, não são inidôneos ou fraudulentos.

Associa-se à interpretação estrita e gramatical, a fim de mitigar ainda mais a eventual incongruência da abertura já analisada, a interpretação teleológica. Conforme explica Maria Helena Diniz:

A técnica teleológica procura o fim, a *ratio* do preceito normativo, para a partir dele determinar o seu sentido. O sentido normativo requer a captação dos fins para os quais se elaborou a norma, exigindo, para tanto, a concepção do direito como um sistema, o apelo às regras da técnica lógica válidas para séries definidas de casos, e a presença de certos princí-

pios que se aplicam para séries indefinidas de casos, como o da boa-fé, o da exigência de justiça, o do respeito aos direitos da personalidade, o da igualdade perante a lei etc. Isto é assim porque se coordenam todas as técnicas interpretativas em função da teleologia que controla o sistema jurídico, visto que a percepção dos fins exige não o estudo de cada norma isoladamente, mas sua análise no ordenamento jurídico como um todo.⁴³

Com a técnica teleológica, procura-se adequar o resultado interpretativo com o fim do preceito normativo. Ao incluir o dispositivo no título das irregularidades e no capítulo das infrações e sanções administrativas, na Lei de Licitações e Contratos Administrativo, obviamente se pretendeu proteger a integridade, lisura, permanência e adequação do certame competitivo e da execução contratual, assim como o interesse público subjacente. Ao aplicar a norma contida no inciso X do art. 155 da Lei nº 14.133/2021 não se deve apenas determinar que a conduta viola o ordenamento/sistema jurídico, de que é um comportamento concretamente inidôneo ou fraudulento, mas também buscar o nexo, a conexão, mesmo que reflexa, entre a ação ou omissão que se pretende punir e a realidade e conduta do licitante ou contratado em razão da licitação ou do contrato respectivo.

A Administração Pública não deve aceitar dentre seus fornecedores ou parceiros aqueles particulares com má-reputação na condução de seus negócios, que já demonstraram alguma deslealdade ou, especialmente, aquele que pratica a sonegação fiscal. O comportamento inidôneo ou a prática de fraude que importa para fins de aplicação do direito administrativo sancionador é a conduta ilícita ou antijurídica que influencia a posição e qualificação do eventual processado enquanto competidor em uma licitação ou contratado do ente público. Recorde-se, contudo, que o ato praticado, a ser imputado como "comportamento inidôneo" ou "fraude de qualquer natureza", deve ter conexão, ao menos mediata, com os fatos, eventos e consequências do processo administrativo em relação ao qual o procedimento de responsabilidade foi inaugurado, sob pena de tornar qualquer mero processo de licitação ou de execução de contrato em um sancionador geral de todas as condutas possíveis de quaisquer particulares que, mesmo que de forma efêmera e única, se relacionaram com a Administração Pública, criando instância sancionatória onipresente incompatível com o devido processo legal e normas correlatas.

Desta forma, de modo ilustrativo, é possível que o aplicador da norma conclua que o particular que pratica ato de sonegação fiscal, como "deixar de aplicar, ou aplicar em desacordo com o estatuído, incentivo fiscal ou parcelas de imposto liberadas por órgão ou entidade de desenvolvimento",⁴⁴ em relação à atividade contratada pela Administração, mas sem dar causa à inexecução integral ou parcial do contrato, praticou uma "fraude de qualquer natureza" para fins do inciso X do art. 155 da Lei nº 14.133/2021.⁴⁵

43 DINIZ, Maria H. *Compêndio de Introdução à Ciência do Direito*. 28. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023, p. 444.

44 BRASIL. Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 28 dez. 1990, art. 2º, inc. IV.

45 Obviamente não se sugere uma fórmula geral aqui. Considerar uma conduta de sonegação fiscal como a prática de uma fraude para fins de infração administrativa na execução contratual dependerá do caso concreto e das circunstâncias. Somente se oferece um exemplo para fins didáticos.

Observa-se que ao delimitar que apenas atos que já são previstos como ilegais ou antijurídicos pelo ordenamento jurídico poderão ser considerados como "comportamento de modo inidôneo" ou "fraude de qualquer natureza", e ao se considerar que tais condutas devem ter ao menos uma conexão mínima com o certame ou com a execução da avença administrativa, promove-se a previsibilidade necessária para o administrado licitante ou contratado acerca das condutas vedadas.

Além das técnicas de interpretação e a obediências aos princípios constitucionais e legais, devemos recordar que importante instrumento a ser considerado para a compreensão do alcance do sistema sancionatório da Lei nº 14.133/2021 é a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro,⁴⁶ conforme bem recordado por Juliana Bonacorsi de Palma.⁴⁷ A Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, em seu bojo, traz um conjunto de normas sobre normas, ou seja, que não rege as relações da vida, mas sim a aplicação, a vigência e a eficácia das demais normas do respectivo ordenamento jurídico.⁴⁸

Dentre as normas de sobredireito relevantes para robustecer a operação de definição do conteúdo semântico do inciso X do art. 155 da Lei nº 14.133/2021, destaca-se o art. 20 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, cujo o *caput* regula que "nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão". Completa o sentido do dispositivo introdutório o seu parágrafo único, no sentido de que "a motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas".

Determina-se expressamente, deste modo, que as decisões administrativas (incluídas as decisões sancionatórias) devem levar em conta, em sua fundamentação, as consequências práticas da aplicação da sanção, devendo-se demonstrar a necessidade e adequação da medida imposta. Em outras palavras, ao se decidir pela declaração de idoneidade pela prática de comportamento inidôneo ou cometimento de fraude de qualquer natureza, a autoridade deverá motivar a adequação da medida imposta em relação à ação ou omissão verificada, assim como justificar a necessidade da punição do particular inidôneo ou fraudador, o que, por certo, afastará da persecução administrativa as condutas que, embora ilícitas ou antijurídicas, não tem o condão de configurarem comportamento inidôneo ou prática de fraude, como o já manifestado exemplo da prática isolada de uma infração leve de trânsito por algum dos prepostos, representantes ou empregados da pessoa jurídica contratada.

Outra importante norma da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro para a presente proposta hermenêutica é aquela do art. 24, cujo texto do *caput* define:

46 BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 set. 1942.

47 PALMA, Juliana Bonacorsi de. Como interpretar as regras e sanções na nova Lei de Licitações e Contratos? JOTA, [São Paulo], 20 set. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/colunas-acervo/direito-administrativo-sancionador/como-interpretar-as-regras-e-sancoes-na-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos>. Acesso em: 29 out. 2025.

48 DINIZ, Maria H. Curso de Direito Civil Brasileiro - Vol.1. 42. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025, p. 58.

A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas

Tal comando impede que a alteração do entendimento administrativo e das orientações gerais da Administração retroaja para atingir atos anteriormente praticados, evitando a violação da segurança jurídica, princípio constitucional e próprio da Lei nº 14.133/2021, não permitindo declarar como "comportamento de modo inidôneo" ou como prática de "fraude de natureza geral" a conduta que anteriormente era permitida, ou ao menos tolerada, expressamente, pela Administração Pública.

Sinaliza-se, ainda, que há práticas e vozes no sentido da regulamentação administrativa prévia como instrumento hábil a reduzir as incertezas em relação à amplitude das descrições das hipóteses infracionais da Lei nº 14.133/2021. Assim, seria incumbência do ente público estabelecer e detalhar antecedentemente quais ações e omissões implicaria na prática dos tipos ilícitos arrolados nos incisos do art. 155 da Lei nº 14.133/2021, determinando maior previsibilidade em seus certames e avenças.

O Conselho Nacional de Justiça, por exemplo, elaborou a Instrução Normativa Diretoria Geral nº 94/2023,⁴⁹ que inclui, em suas disposições preliminares, o artigo 2º, inciso IV, que, apesar de ainda se valer de fórmulas relativamente indeterminadas, regula que deve se entender por "comportar-se de modo inidôneo":

a prática de atos tendentes a prejudicar o bom andamento do certame, tais como fraude ou frustração do caráter competitivo do procedimento licitatório, ação em conluio ou em desconformidade com a lei, indução deliberada a erro no julgamento ou qualquer outro ato que macule os objetivos do certame e o interesse público.

No mesmo diapasão, Juliana Palma⁵⁰ recomenda que a Administração deverá, para alcançar a almejada previsibilidade, ao elaborar as cláusulas dos contratos administrativos, determinar de antemão as infrações administrativas aplicáveis, bem como prever o rol de sanções que poderá ser aplicado ao contratado, as regras específicas de dosimetria, o detalhamento do processo sancionador e a possibilidade de acordos substitutivos.

A regulamentação administrativa, para os fins acima descritos, é medida louvável e necessária. Somente se deve guardar cautela para evitar problemas, como a multiplicidade de resoluções ou portarias em diversos órgãos da Administração Pública, conceituando a fraude e a inidoneidade em sentidos completamente diversos em cada ato normativo, violando a igualdade, a impessoalidade e, novamente, a segurança jurídica; assim como evitar a regulação altamente específica,

49 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Instrução Normativa Diretoria-Geral n. 94, de 31 de março de 2023. Dispõe sobre o procedimento de apuração e aplicação de penalidades às empresas participantes de licitação e às contratadas pelo Conselho Nacional de Justiça. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 3 abr. 2023.

50 PALMA, 2021.

arrolando condutas em *numerus clausus*, impossibilitando a apuração e sanção de ações e omissões que seriam claramente comportamentos inidôneos ou fraudes prejudiciais aos fins da licitação e dos contratos administrativos, mas que não foram previstas minuciosamente no ato regulador.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compatibilidade do art. 155, X, da Lei nº 14.133/2021 com a ordem constitucional não se resolve pela simples declaração de sua inconstitucionalidade. A questão é mais sofisticada: o dispositivo pode subsistir no ordenamento, mas sua aplicação legítima exige uma compreensão adequada sobre como deve ser interpretado e aplicado.

Este estudo buscou demonstrar que o problema não reside propriamente na existência de conceitos jurídicos indeterminados no direito administrativo sancionador - eles são, em certa medida, inevitáveis. O problema está em tratá-los como tipos autônomos e autossuficientes. A proposta é que, quando compreendido como norma de abertura sistemática, o art. 155, X, Lei nº 14.133/2021, pode deixar de representar ameaça à segurança jurídica e passar a funcionar como mecanismo de integração entre o sistema sancionatório da Lei nº 14.133/2021 e o restante do ordenamento.

A solução aqui desenvolvida busca oferecer parâmetros interpretativos que possam orientar a aplicação do dispositivo. Defende-se que a aplicação adequada do inciso X do art. 155 da Lei nº 14.133/2021 pressupõe a identificação de violação à norma jurídica preexistente, a demonstração de conexão com o contexto licitatório ou contratual, e a fundamentação adequada da necessidade e proporcionalidade da sanção. Esses "filtros" hermenêuticos, se adotados, podem contribuir para transformar discricionariedade potencialmente arbitrária em margem decisória controlável.

A abertura semântica do inciso X do art. 155 da Lei nº 14.133/2021 possui justificativa funcional: permite a sanção de condutas lesivas à licitação e à execução contratual que não foram expressamente previstas nos demais incisos, reconhecendo a impossibilidade de o legislador antecipar todas as formas de transgressão possíveis. Contudo, essa amplitude exige aplicação cautelosa. De um lado, o dispositivo não pode se transformar em instrumento universal de perseguição e assédio de licitantes e contratados, punindo condutas irrelevantes ou desconectadas do contexto licitatório/contratual. De outro, não se pode reduzir excessivamente sua aplicação a ponto de impedir a sanção de condutas manifestamente graves - como sonegação fiscal sistemática praticada pelo contratado no âmbito da execução contratual - que, embora não explicitadas nos demais incisos, comprometem inequivocamente a aptidão para licitar e contratar. O equilíbrio entre esses extremos constitui o desafio central da aplicação do dispositivo.

Reconhece-se que a proposta não elimina completamente as zonas de incerteza, nem pretende ser a única solução interpretativa possível. Casos limítrofes

continuarão exigindo ponderação cuidadosa e, inevitavelmente, haverá divergências interpretativas legítimas. Outras abordagens hermenêuticas podem ser igualmente válidas. O objetivo é oferecer uma alternativa fundamentada que concilie a necessidade de flexibilidade sancionatória com as exigências constitucionais de previsibilidade e segurança jurídica.

O art. 155, X, da Lei nº 14.133/2021 se adequadamente compreendido e aplicado nos termos aqui propostos, pode cumprir função relevante no sistema sancionatório das contratações públicas. A tese defendida é que o dispositivo permanece constitucional, desde que sua indeterminação conceitual seja disciplinada pelos princípios constitucionais e infraconstitucionais, como a legalidade, a segurança jurídica, o devido processo legal, a impessoalidade e a proporcionalidade. A norma existe e deve ser aplicada, mas não deve ser tratada como autorização para o arbítrio.

REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Cezar R. **Tratado de Direito Penal - Parte Geral Vol.1** - 30ª Edição 2024. 30. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. ISBN 9786553629325. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553629325/>. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. PARECER n. 00001/2023/CONSUNIAO/CGU/ AGU. Brasília, DF, 22 mar. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/Pareceres/2023-2026/PRC-JM-01-2023.htm. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 31 out. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 set. 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 dez. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8137.htm. Acesso em: 31 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 18 jul. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 27 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO; cria cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 150, p. 1-8, 5 ago. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm. Acesso em: 27 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 62, p. 1-46, 2 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 27 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EDcl nos EDcl no AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1174735 - PE (2017/0242175-5). Relator: Ministro Paulo Sérgio Domingues. Brasília, DF, 8 mar. 2024. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=233037102®istro_numero=201702421755&peticao_numero=202300993284&publicacao_data=20240308&formato=PDF. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (3ª Região). Apelação Cível n. 0021731-41.2015.4.03.6100. Relatora: Desembargadora Federal Audrey Gasparini. 2ª Turma. Julgado em 18 ago. 2025. Publicado em 20 ago. 2025. Disponível em: <https://pje2g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=c533439739c8bf9d57d1ed9c8667782da1355ec1321a6a55>. Acesso em: 27 jan. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5ª. Região). APELAÇÃO CÍVEL n. 0820236-26.2019.4.05.8300. Relator: Desembargador Federal Rogério de Meneses Fialho Moreira. 3ª Turma, Recife, PE, 25 nov. 2021. Disponível em: https://www4.trf5.jus.br/data/2021/11/PJE/08202362620194058300_20211130_409473_405000029135370.pdf. Acesso em: 29 out. 2025.

COMPORTAMENTO. In: DICIO: Dicionário Online de Português. 7Graus, 2025. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/comportamento/>. Acesso em: 28 out. 2025.

COSTA, Regina H. **Curso de Direito Tributário** - 15ª Edição 2025. 15. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. ISBN 9788553626502. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626502/>. Acesso em: 28 out. 2025.

DANIEL, Felipe Alexandre Santa Anna Mucci; FORTINI, Cristiana. Os acordos substitutivos de atividade sancionatória unilateral em contratos da Administração Pública no Brasil. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 44, n. 93, p. 1-31, 2023. DOI: 10.5007/2177-7055.2023.e94635. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/94635>. Acesso em: 28 jan. 2026.

DINIZ, Maria H. **Compêndio de Introdução À Ciência do Direito** - 28ª Edição 2023. 28. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book. ISBN 9786553627369. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553627369/>. Acesso em: 29 out. 2025.

DINIZ, Maria H. **Curso de Direito Civil Brasileiro - Vol.1** - 42ª Edição 2025. 42. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. ISBN 9788553627189. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553627189/>. Acesso em: 30 out. 2025.

DINIZ, Maria H. **Dicionário Jurídico Universitário** - 4ª Edição 2022. 4. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022. E-book. ISBN 9786555598636. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555598636/>. Acesso em: 28 out. 2025.

ESTEFAM, André Araújo L. **Direito Penal 2** - 9ª Edição 2022. 9. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022. E-book. ISBN 9786555596564. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555596564/>. Acesso em: 28 out. 2025.

GABRIEL, Yasser. **Sanções do Direito Administrativo**. São Paulo: Almedina, 2023. E-book. ISBN 9786556278667. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556278667/>. Acesso em: 28 out. 2025.

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/21**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2025. 1224 p. ISBN 978-85-442-5550-6. \

INIDÔNIO. In: DICIO: Dicionário Online de Português. 7Graus, 2025. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/inidoneo/>. Acesso em: 28 out. 2025.

LUZ, Valdemar P. da; SOUZA, Sylvio Capanema de. **Dicionário Enciclopédico de Direito**. Barueri: Manole, 2015. E-book. ISBN 9788520449172. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788520449172/>. Acesso em: 28 out. 2025.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book. ISBN 9786553627055. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553627055/>. Acesso em: 28 out. 2025.

MELLO, Rafael Munhoz de. Processo administrativo, devido processo legal e a Lei nº 9.784/99. A&C - **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 3, n. 11, p. 147-169, 2007. DOI: 10.21056/aec.v3i11.684. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/684>. Acesso em: 28 out. 2025.

NEGRÃO, Ricardo. **Manual de Direito Empresarial** - 14ª Edição 2024. 14. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. ISBN 9788553620166. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553620166/>. Acesso em: 28 out. 2025.

NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo** - 14ª Edição 2025. 14. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. ISBN 9788530996383. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996383/>. Acesso em: 28 out. 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Sanções nas licitações e contratações: avanços e desafios**. [S. l.], 9 abr. 2025. Disponível em: <www.licitacaocontrato.com.br>. Acesso em: 27 out. 2025.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Como interpretar as regras e sanções na nova Lei de Licitações e Contratos?** JOTA, [S. l.], 20 set. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/colunas-acervo/direito-administrativo-sancionador/como-interpretar-as-regras-e-sancoes-na-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos>. Acesso em: 29 out. 2025.

PERNAMBUCO (Estado). Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento n. 0005103-66.2024.8.17.9000. Relator: Desembargador André Oliveira da Silva Guimarães. Gabinete do Desembargador José Ivo de Paula Guimarães. Julgado em 7 ago. 2024. Disponível em: <https://pje.cloud.tjpe.jus.br/2g/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=dc520f564dfae2da977fe3b54d0a9896f7fddba72e9ab6f6>. Acesso em: 27 jan. 2026.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo** - 38ª Edição 2025. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. ISBN 9788530995935. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 28 out. 2025.

PIRES, Antonio Cecílio M.; PARZIALE, Aniello. **Comentários à Nova Lei de Licitações Públicas e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de Abril de 2021**. São Paulo: Almedina Brasil, 2022. E-book. ISBN 9786556274416. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556274416/>. Acesso em: 29 out. 2025.

ROCHA, Wesley; VANIN, Fábio S.; FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de. **A Nova Lei de Licitações**. São Paulo: Almedina Brasil, 2021. E-book. ISBN 9786556273785. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556273785/>. Acesso em: 28 out. 2025.

SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional** - 14ª Edição 2025. 14. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. ISBN 9788553626885. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626885/>. Acesso em: 28 out. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. APL 1015829-20.2015.8.26.0053. Relator: Desembargador Torres de Carvalho. 10ª Câmara de Direito Público, São Paulo, 3 jul. 2017. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=10577493&cdForo=0>. Acesso em: 28 out. 2025.

SILVA, K. A. L. da; SOUZA, A. P. de; BRITO, R. M.; JUSTINIANO, J. dos S.; SOUZA JUNIOR, A. M. de; AMORIM, J. V. A. de. Princípios fundamentais da nova lei de licitações (Lei Nº 14.133/2021): avanços, desafios e limites de efetividade na administração pública brasileira. **CONTRIBUCIONES A LAS CIENCIAS SOCIALES**, [S. l.], v. 18, n. 5, p. e18291, 2025. DOI: 10.55905/revconv.18n.5-420. Disponível em: <https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/article/view/18291>. Acesso em: 28 out. 2025.

SIRCILLI, Daniel; BETTINI, Lúcia Helena Polletti. **Nova Lei de Licitações e o Direito Administrativo Sancionador**. CONSULTOR JURÍDICO (ConJur), [S. l.], 28 set. 2024. Disponível em: conjur.com.br/2024-set-28/nova-lei-de-licitacoes-e-o-direito-administrativo-sancionador/. Acesso em: 27 out. 2025.

A INCOMPATIBILIDADE DA NOMEAÇÃO DE PESSOAS COM DIREITOS POLÍTICOS SUSPENSOS, EM RAZÃO DE CONDENAÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, PARA OCUPAREM CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO OU EXERCEREM FUNÇÕES DE AGENTES POLÍTICOS: ANÁLISE À LUZ DA LEI DA FICHA LIMPA E DO TEMA 1190 DO STF
THE INCOMPATIBILITY OF APPOINTING INDIVIDUALS WITH SUSPENDED POLITICAL RIGHTS—DUE TO CONVICTIONS FOR ACTS OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY—TO COMMISSIONED PUBLIC POSITIONS OR ROLES AS POLITICAL AGENTS: AN ANALYSIS UNDER THE CLEAN RECORD LAW AND BRAZILIAN FEDERAL SUPREME COURT PRECEDENT NO. 1190

Gabriel Guy Léger¹

Isabel Moreira Klück²

RESUMO

O presente artigo analisa a possibilidade de nomeação de indivíduos com direitos políticos suspensos, em razão de condenação por ato de improbidade administrativa, para cargos públicos de livre nomeação e exoneração, bem como para funções de agente político. A análise parte de consulta formulada ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná e do parecer exarado pelo Ministério Público de Contas nos autos nº 4479/25. Para tanto, investigam-se os fundamentos constitucionais que regulam os direitos políticos, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em especial no julgamento do Tema nº 1.190. Este estudo se propõe a analisar o arcabouço normativo e a interpretação jurisprudencial que fundamentam a vedação à nomeação de indivíduos cujos direitos políticos foram suspensos em decorrência de condenação por ato de improbidade administrativa, especialmente à luz das recentes alterações promovidas pela Lei nº 14.230/21 na Lei nº 8.429/92, bem como o impacto da Lei da Ficha Limpa e outras normas correlatas que reforçam a exigência do pleno exercício dos direitos políticos como condição para investidura e permanência em cargos públicos. A partir da interpretação do Tema 1190 do STF e da legislação de regência, busca-se demonstrar a inaplicabilidade do referido precedente às hipóteses de provimento em comissão e à investidura em cargos políticos, em razão da exigência constitucional do pleno gozo dos direitos políticos e da observância ao princípio da moralidade administrativa.

Palavras-chave: Administração Pública; improbidade administrativa; direitos políticos; cargos em comissão; agentes políticos; Lei da Ficha Limpa, moralidade administrativa.

¹ Procurador-Geral do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, Diretor executivo da Associação Nacional do Ministério Público de Contas e Coordenador técnico do Comitê de Acessibilidade e Inclusão do Instituto Rui Barbosa.

² Auditora de Controle Externo, lotada no Gabinete da Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná. Especialista em Direito Público e Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

ABSTRACT

This article analyzes the possibility of appointing individuals with suspended political rights, due to convictions for acts of administrative misconduct, to public positions of free appointment and dismissal, as well as to roles as political agents. The analysis is based on a consultation submitted to the Court of Accounts of the State of Paraná and the opinion issued by the Public Prosecutor's Office of Accounts in case no. 4479/25. To this end, the study investigates the constitutional foundations governing political rights, the jurisprudence of the Federal Supreme Court, especially in the judgment of Theme No. 1.190. This study aims to analyze the normative framework and jurisprudential interpretation that underpin the prohibition of appointing individuals whose political rights have been suspended due to convictions for acts of administrative misconduct, particularly in light of recent amendments introduced by Law No. 14.230/21 to Law No. 8.429/92, as well as the impact of the Clean Record Law and other related regulations that reinforce the requirement of full exercise of political rights as a condition for appointment and permanence in public office. Based on the interpretation of Theme 1190 of the Federal Supreme Court and the applicable legislation, the study seeks to demonstrate the inapplicability of the aforementioned precedent to cases of appointment to commissioned positions and to political office, due to the constitutional requirement of full enjoyment of political rights and adherence to the principle of administrative morality.

Keywords: Public Administration; Administrative Misconduct; Political Rights; Commissioned Positions; Political Agents; Clean Record Law; Administrative Morality.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por finalidade analisar, sob uma abordagem jurídico-dogmática, a (im)possibilidade de nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos por força de condenação por ato de improbidade administrativa para o exercício de cargos em comissão ou funções de agentes políticos.

A discussão adquire relevância diante do recente julgamento do Tema 1190 pelo STF, que tratou da possibilidade de investidura em cargos públicos de candidatos com direitos políticos suspensos em razão de condenação criminal.

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.282.553, o STF fixou tese no Tema nº 1.190, admitindo a posse em cargo efetivo de candidato aprovado em concurso público, ainda que com direitos políticos suspensos por condenação criminal, desde que o exercício do cargo ficasse condicionado ao término da pena ou a decisão judicial.

O presente artigo examina, em perspectiva jurídico-dogmática, o Parecer nº 79/25 do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, que respondeu à consulta formulada pelo Município de Santa Helena sobre a possibilidade de nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos por força de condenação por ato de improbidade administrativa para ocuparem cargos de provimento em comissão ou agentes políticos (autos nº 4479/25).

Partindo de uma análise do ordenamento constitucional e infraconstitucional— com ênfase na Constituição Federal, na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), na Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) e na Lei nº 14.230/2021— o estudo confronta a tese do STF fixada no Tema 1190 (RE 1282553) com a realidade normativa e principal que limita a discricionariedade administrativa no provimento dos cargos de livre nomeação.

Busca-se, ainda, relacionar o tema com os princípios estruturantes da Administração Pública, especialmente a moralidade, a impessoalidade e a probidade.

A administração pública brasileira assenta-se em princípios constitucionais que orientam todas as atividades estatais: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Entre tais princípios, a moralidade administrativa ocupa papel central na preservação da confiança pública e na proteção do patrimônio público. No plano concreto, a exigência de idoneidade e o gozo dos direitos políticos como requisitos para investidura em determinados cargos emerge em várias normas constitucionais, infraconstitucionais e regulamentares.

Complementarmente, analisa-se as resoluções administrativas que estenderam a lógica da Ficha Limpa ao regime de provimento em comissão, contrapondo-se o princípio da moralidade e ressociação.

Esta análise tem como objetivo aprofundar, de modo crítico, os fundamentos dessa resposta, articulando-os com o desenvolvimento jurisprudencial mais recente, em especial a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1190 (RE 1282553) e o tratamento do Superior Tribunal de Justiça às consequências processuais e penais da Lei de Improbidade Administrativa e de suas reformas.

O intuito deste artigo é, portanto, reconstruir a análise jurídica apresentada, à luz da Constituição, da legislação correlata e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), em especial o julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.282.553 (Tema nº 1.190), para verificar se é juridicamente admissível a nomeação de tais indivíduos.

O estudo pretende demonstrar que a exigência do gozo dos direitos políticos não é apenas formal, mas expressão da moralidade administrativa e do princípio republicano.

Conclui-se que, segundo o arcabouço normativo e a interpretação adotada pelo Ministério Público de Contas do Paraná, a nomeação de indivíduos com suspensão de direitos políticos por ato de improbidade configura afronta aos princípios da moralidade, impessoalidade e idoneidade exigidos para esses cargos, razão pela qual deve ser vedada.

2. A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: TEMA 1190 (RE 1282553) E SEUS LIMITES

A dúvida em questão decorre do recente julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 1282553, Tema nº 1.990, julgado sob o rito da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal, relativo à investidura de pessoas com direitos políticos suspensos e em débito com a Justiça Eleitoral em cargos de provimento efetivo após aprovação em concurso público.

O julgamento do Tema 1190 pelo Supremo Tribunal Federal estabeleceu a tese de que é inconstitucional impedir a posse de candidato aprovado em concurso público apenas com fundamento na suspensão dos direitos políticos por condenação criminal transitada em julgado.

O STF fundamentou sua decisão nos princípios da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho, reconhecendo a ressocialização como finalidade da pena.

No entanto, o precedente refere-se exclusivamente à posse em cargos efetivos, cujo acesso se dá por concurso público, e não aos cargos comissionados ou políticos, que possuem natureza distinta e exigem critérios específicos de confiança e idoneidade moral.

Vislumbra-se, assim a impropriedade da utilização do precedente firmado no RE nº 1.282.553 para viabilizar a situação referente à nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos por força de condenação por ato de improbidade administrativa para ocuparem o posto de agente político ou de cargo de provimento em comissão.

3. DISTINÇÕES ENTRE CARGOS EFETIVOS, COMISSIONADOS E AGENTES POLÍTICOS

O artigo 37 da Carta Magna, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, disciplina os contornos e as diferenças essenciais, estabelecendo que a investidura em cargo ou emprego público é a regra, originária de concurso, “depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos”, com ressalva para o ingresso por cargo em comissão, de característica precária e extraordinária, para “as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração” (inc. II).

Desse modo, tendo a Constituição Federal estabelecido como regra para a acessibilidade aos cargos, funções e empregos públicos a realização de concurso público, infere-se que a sua exceção, qual seja, a livre nomeação, deve ser analisada de forma criteriosa no que tange à relação de confiança existente entre o nomeado à direção, chefia ou assessoramento e a autoridade que nomeia com vistas ao interesse público.

Já os agentes políticos, como ministros, secretários e chefes do Executivo, são investidos por nomeação ou eleição, e exercem funções de governo com prerrogativas próprias. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, os agentes políticos não se confundem com os agentes administrativos, pois exercem atividades típicas de governo.

Destarte, os agentes políticos designam, notadamente, os detentores de mandato eletivo, alçados a esta condição por meio de processo eleitoral, de modo que seu vínculo com o Poder Público decorre de aspectos políticos. Ademais, também são agentes políticos os auxiliares imediatos dos Chefes do Executivo, como Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais, que são de livre escolha do Chefe do Executivo e providos em cargos públicos, mediante nomeação.

A título de distinção, frise-se que, a despeito do provimento do cargo de agente político aproximar-se, quanto à ausência de concurso público, do cargo público provido em comissão, com este não se confunde. Os cargos políticos são caracterizados não apenas por serem de livre nomeação ou exoneração, fundadas na fidúcia, mas também por seus titulares serem detentores de um *munus* governamental decorrente da Constituição Federal, não estando os seus ocupantes enquadrados na classificação de “agentes administrativos”, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal³, ao afastar a aplicabilidade da súmula vinculante nº 13 aos Secretários Municipais, Estaduais e aos Ministros de Estado.

Em que pese as diferenças pontuadas, tanto para os agentes políticos – detentores de mandato eletivo ou auxiliares imediatos dos Chefes do Executivo – quanto aos cargos de provimento em comissão, devem observar determinadas condições e critérios éticos de aptidão para o exercício dos cargos com o intuito de garantir a idoneidade dos ocupantes de tais funções, em observância ao princípio da moralidade administrativa.

Essa distinção é essencial para compreender os requisitos de investidura e os limites da aplicação do Tema 1190.

4. DIREITOS POLÍTICOS E SUA RELAÇÃO COM O ACESSO A CARGOS PÚBLICOS

O regular gozo dos direitos políticos - que não se limitam à elegibilidade - deflui diretamente do texto constitucional e constitui requisito imprescindível tanto para acesso dos agentes políticos quanto para cargos de provimento em comissão.

Os direitos políticos, disciplinados nos artigos 14 a 16 da Constituição Federal, compreendem tanto a capacidade eleitoral ativa (direito de votar) quanto a passiva (direito de ser votado). A suspensão ou perda desses direitos somente pode ocorrer

3 [Rcl 34.413 AgR, rel. min. Alexandre de Moraes, 1ª T, j. 27-9-2019, DJE 220 de 10-10-2019, [Rcl 29.099, rel. min. Roberto Barroso, dec. monocrática, j. 4-4-2018, DJE 66 de 9-4-2018, e [Rcl 7.590, rel. min. Dias Toffoli, 1ª T, j. 30-9-2014, DJE 224 de 14-11-2014] disponível em <https://portal.stf.jus.br/>, acesso em 11.10.2025.

nas hipóteses taxativamente previstas no art. 15 da Constituição, como é o caso das condenações por improbidade administrativa.

Nesse aspecto, o art. 15 da Carta Magna prevê hipóteses de perda ou suspensão desses direitos, dentre as quais se destacam a condenação criminal transitada em julgado e a imputação de ato doloso de improbidade administrativa quando esta acarretar suspensão dos direitos (art. 15, III).

Além da esfera eleitoral, tais restrições repercutem diretamente no acesso e na permanência em cargos públicos, sejam eles de provimento efetivo, em comissão ou de natureza política. Isso porque a legislação federal, estadual e municipal estabelece expressamente o “pleno gozo dos direitos políticos” como requisito básico para a investidura em tais cargos.

Assim, a legislação constitucional e infraconstitucional exige o pleno gozo dos direitos políticos como requisito para investidura em cargos públicos, inclusive os comissionados e políticos.

A Constituição Federal e a Constituição Estadual do Estado do Paraná estabelecem expressamente essa exigência. Firme nesse pressuposto, cumpre transcrever o arcabouço legislativo afeto a matéria ora analisada que, elenca, enquanto requisito básico para investidura em cargo público, “o gozo dos direitos políticos”, a ser comprovado por ocasião da posse, *in verbis*:

Constituição da República Brasileira

Art. 87. Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no **exercício dos direitos políticos**; (grifou-se).

(...)

Constituição Estadual

Art. 90. Os Secretários de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e **no exercício de seus direitos políticos** (grifou-se).

Além disso, a jurisprudência do STF reforça que a suspensão dos direitos políticos implica restrição não apenas à capacidade eleitoral passiva, mas também ao exercício de funções públicas.

Consoante já decidiu a Suprema Corte, a inelegibilidade tem as suas causas previstas nos §§ 4º a 9º do art. 14 da Carta Magna de 1988, que se traduzem em condições objetivas cuja verificação impede o indivíduo de concorrer a cargos eletivos ou, acaso eleito, de os exercer, e não se confunde com a suspensão ou perda dos direitos políticos, cujas hipóteses são previstas no art. 15 da Constituição da República, e que importa restrição não apenas ao direito de concorrer a cargos eletivos (*ius honorum*), mas também ao direito de voto (*ius suffragii*)⁴.

4 **ADC 29, ADC 30 e ADI 4.578**, rel. min. Luiz Fux, j. 16-2-2012, P, DJE de 29-6-2012.]

Portanto, indivíduos com direitos políticos suspensos não podem ser nomeados para cargos que exigem idoneidade e confiança, como os de provimento em comissão e os de agente político.

5. DO ARCABOUÇO LEGISLATIVO. A LEI DA FICHA LIMPA COMO CRITÉRIO DE MORALIDADE ADMINISTRATIVA

Há de se reforçar não apenas a necessidade do pleno gozo dos direitos políticos – conforme restou demonstrado pela transcrição da Constituição Federal e do dispositivo similar contido na Constituição Estadual – para nomeação dos agentes políticos e provimento nos cargos em comissão; mas também a consequente compreensão de que as hipóteses de inelegibilidade contidas na Lei Complementar Federal nº 64/90, com fundamento no art. 14, § 9º, da CF/88, implicam suspensão – ainda que parcial, já que afetam apenas a capacidade eleitoral passiva – de direitos políticos e, portanto, configuram, durante a sua vigência, óbice à investidura em cargo público (seja ele efetivo ou em comissão).

Entre as hipóteses de inelegibilidade, ganha relevo – frente ao objeto da matéria em exame – aquela decorrente do art. 1º, I, “I”, da Lei Complementar Federal nº 64, de 1990:

“Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

l) os que forem **condenados à suspensão dos direitos políticos**, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de **improbidade administrativa** que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010) (grifou-se).

Assinala-se, ainda, que extraindo fundamento de validade do art. 14, § 9º da CF/88, a Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) promoveu alterações na Lei Complementar nº 64/90, elencando um grande rol de novas hipóteses de inelegibilidade para atingir a capacidade eleitoral passiva, além de majorar prazos das hipóteses já previstas.

Nesse contexto normativo, a partir da Lei da Ficha Limpa – Lei Complementar n. 135/2010, outras normas surgiram se valendo das hipóteses de inelegibilidade previstas na legislação eleitoral para limitar o acesso dos indivíduos inelegíveis aos cargos de livre nomeação e exoneração.

Na Revista Acadêmica da Escola Superior do Ministério Público do Ceará temos o seguinte estudo sobre o tema:

As regras de inelegibilidade consistem no impedimento temporário à capacidade de eleitoral passiva, constituindo regras de proteção à coletividade, que estabelecem preceitos mínimos para o registro de candidaturas, tendo em

mira a preservação dos valores republicanos.

O inciso I, do art. 1º, da Lei Complementar nº 64/1990 estabelece a inelegibilidade para qualquer cargo, assim incluindo os cargos eletivos de Presidente da República, Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital, Prefeito e Vice-Prefeito e Vereador.

Os impedimentos da norma em referência são dirigidos aqueles que já exerceram cargos públicos, inclusive, os cargos eletivos.

As condutas previstas envolvem atos de probidade e moralidade, incompatíveis com o exercício de cargos na Administração Pública.

Neste sentido, a 'Lei da Ficha Limpa' surge como balizamento normativo, fundado no Princípio Constitucional da Moralidade Administrativa, para obstar a nomeação de cargos comissionados, pois dentro do microsistema da probidade administrativa, estabelece critérios claros e objetivos para impedir a assunção de cargos públicos.

Em verdade, mostra-se um contrassenso, quando não desvio de poder, que um indivíduo impedido de candidatar-se a qualquer cargo eletivo por infringência à 'Lei da Ficha Limpa', possa ser nomeado para um cargo comissionado onde irá gerir recursos públicos⁵. (grifou-se)

A Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) ampliou as hipóteses de inelegibilidade, incluindo, entre outras hipóteses, a vedação para os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito (art. 1º, I, l). Tal alteração serviu de base normativa para que instrumentos administrativos e normativos (por exemplo, Resolução do CNJ nº 156/2012) adotassem restrições à nomeação para cargos em comissão e funções de confiança quando presentes hipóteses análogas às previstas na legislação eleitoral.

A Lei nº 14.230/2021, por sua vez, alterou dispositivos relevantes da Lei de Improbidade (Lei nº 8.429/1992), introduzindo elementos que impactaram a configuração típica das condutas e a gradação de sanções.

O Superior Tribunal de Justiça, na esteira das mudanças legislativas promovidas pela Lei nº 14.230/2021, firmou entendimentos que restringem a retroatividade das alterações e enfatizam a necessidade de demonstração de dolo específico para caracterização de improbidade em muitos casos. Adicionalmente, o STJ tem reafirmado a possibilidade de aplicação de sanções administrativas compatíveis com a gravidade do ato, inclusive a perda da função pública, e tem reiterado que a simples previsão de inelegibilidade ou suspensão de direitos políticos, por si só, não constitui regime automático de impedimento para todo tipo de provimento, exigindo-se confronto com a natureza do cargo e os princípios constitucionais aplicáveis.

No âmbito Federal, a Lei nº 14.204/2021 assim dispõe como critério geral para a ocupação de cargos em comissão e funções de confiança:

Art. 9º São critérios gerais para a ocupação de cargos em comissão e de funções de confiança na administração pública federal direta,

5 Oliveira, A. C. de. (2020). A aplicação da 'Lei da Ficha Limpa' como óbice a nomeação em cargos públicos. *Revista Acadêmica Escola Superior Do Ministério Público Do Ceará*, 12(2), 287-312. <https://doi.org/10.54275/raesmpce.v12i2.53>

autárquica e fundacional:

- I – idoneidade moral e reputação ilibada;
- II – perfil profissional ou formação acadêmica compatível com o cargo ou com a função para a qual tenha sido indicado; e
- III – **não enquadramento nas hipóteses de inelegibilidade previstas no inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.** (grifou-se).

Destaca-se, também, que tramita no Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 46, de 2019⁶, que propõe a alteração do art. 37, V, da CF/88 para determinar novo regramento ao provimento de cargos em comissão.

No âmbito do Estado do Paraná, a Lei Estadual nº 16.971/2011 dispõe sobre a vedação para ocupar cargos ou funções nas seguintes hipóteses:

Lei Estadual nº 16.971/2011

Art. 1º. **Ficam vedados de ocupar cargos de provimento em comissão, no Estado do Paraná, ou exercer funções de Secretários de Estado, Ordenadores de Despesas, Diretores de Empresas Estatais, Sociedades de Economia Mista, Fundações e Autarquias do Estado do Paraná àqueles que vierem a se enquadrar nas hipóteses abaixo elencadas, visando proteger a probidade e a moralidade administrativa:**

(...)

V - **os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário pelo prazo de 4 (quatro) anos a contar da decisão;**

(...)

IX - **os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 4 (quatro) anos após o cumprimento da pena;**

5.1. ATUAÇÃO NORMATIVA E ADMINISTRATIVA: RESOLUÇÕES, PRÁTICAS E O TRATAMENTO DA FICHA LIMPA PARA CARGOS DE CONFIANÇA

Como exemplo da aplicação da lei da Ficha Limpa para além da seara do Direito Eleitoral, cita-se a Resolução nº 156/2012⁷, editada pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, a partir de projeto de iniciativa do então Conselheiro Bruno Dantes, atualmente Ministro do Tribunal de Contas da União. O intuito do CNJ com a edição

6 A proposta visa alterar a Constituição Federal para estabelecer novas regras sobre quem pode ocupar funções de confiança e cargos em comissão no governo. A proposta determina que essas pessoas tenham que cumprir as mesmas exigências de quem quer se candidatar nas eleições. Além disso, os ocupantes de cargos em comissão deverão comprovar sua boa conduta moral e uma reputação limpa.

7 RESOLUÇÃO Nº 156, DE 8 DE AGOSTO DE 2012 Proíbe a designação para função de confiança ou a nomeação para cargo em comissão de pessoa que tenha praticado os atos que especifica, tipificados como causa de inelegibilidade prevista na legislação eleitoral, e dá outras providências.

da Resolução nº 156 foi o de proibir, em todo o Poder Judiciário, a designação para função de confiança ou a nomeação para cargo em comissão de servidor que se enquadre em qualquer das hipóteses de inelegibilidade previstas na LC nº 64/1990 (alterada pela LC nº 135/2010).

Transcreve-se, abaixo, a ementa do voto do conselheiro Bruno Dantas, relator da proposta:

ATO NORMATIVO N. 0000898-23.2012.2.00.0000

REQUERENTE/RELATOR : CONSELHEIRO BRUNO DANTAS

ASSUNTO : RESOLUÇÃO - FICHA LIMPA - PROIBIÇÃO DE CONTRATAÇÃO - NOMEAÇÃO - DESIGNAÇÃO - CARGOS EM COMISSÃO - FUNÇÕES DE CONFIANÇA - CONTRATAÇÃO DE MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA - CRITÉRIOS - RAZOABILIDADE E MORALIDADE

Ementa: RESOLUÇÃO. FICHA LIMPA. APLICABILIDADE NO JUDICIÁRIO. CARGOS DE LIVRE NOMEAÇÃO. CONFIANÇA VINCULADA A PADRÕES DE CONDUTA DO SERVIDOR EM FACE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRINCÍPIOS DA PROBIDADE, RAZOABILIDADE E MORALIDADE.

I – A “Lei da Ficha Limpa” traz princípios que vedam a eleição para cargos públicos àqueles condenados por delitos considerados de alto ou médio potencial ofensivo.

II – Os cargos em comissão e as funções de confiança do Poder Judiciário devem ser destinadas a profissionais qualificados e comprometidos com a preservação e melhoria da administração e da dignidade da Justiça.

III – A autoridade, no âmbito do Poder Judiciário, tem o dever de zelar pelo respeito à coisa pública e deve ter cautela na nomeação de servidores em cargo de confiança, de modo a permitir que se busquem atingir os princípios da moralidade, razoabilidade e eficiência.

IV – Nos cargos efetivos, de provimento por concurso público, qualquer impedimento deve observar os requisitos expressamente previstos no respectivo regime jurídico dos servidores civis, lei formal de iniciativa do Poder Executivo.

V – O impedimento para ocupação de cargo em confiança deve ter relação de adequação para com a natureza da infração praticada pelo nomeado. Não há razoabilidade no impedimento de nomeação de alguém que já tenha cumprido sua pena e cujo eventual delito não guarde incompatibilidade com a necessária preservação dos princípios da administração pública.

VI – Valorização do programa “Começar de Novo”, do CNJ, de modo a estimular a reinserção do ex-presidiário à sociedade. Medida que é aplicável ao Judiciário e que deve ser incentivada como política pública social, com adequações (grifou-se)⁸.

Assim, o Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução nº 156/2012, determinou que no âmbito do Poder Judiciário a nomeação para cargos em comissão e a designação para funções de confiança não deveriam ocorrer quando o indicado se enquadrasse nas hipóteses previstas na Lei Complementar nº 64/1990, alterada pela Lei nº 135/2010. Esse movimento administrativo demonstra a tendência de se

8 Disponível em https://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20120801-02.pdf. Acesso em: 11 out. 2025.

estender, por via normativa interna e por prudência institucional, os efeitos da Ficha Limpa para além da dimensão estritamente eleitoral, alcançando a gestão de pessoas nos serviços públicos.

6. **DISCUSSÃO CRÍTICA: CONFLITOS NORMATIVOS, PRINCÍPIOS EM COLISÃO E O PAPEL DA RESSOCIALIZAÇÃO**

A análise crítica demanda reconhecer tensionamentos entre princípios constitucionais: de um lado, a proteção do patrimônio público, a moralidade administrativa e a confiança nas instituições; de outro, a dignidade da pessoa humana e o direito ao trabalho. O STF, ao firmar o Tema 1190, privilegiou a ressocialização e o princípio da dignidade humana para autorizar a posse de aprovado em concurso público, mesmo diante da suspensão de direitos políticos.

Todavia, a aplicação desse raciocínio a cargos comissionados é problemática, pois tais posições não são fruto de concurso e dependem, exatamente, da confiança do gestor e da observância de padrões éticos elevados. Substituir a exigência de idoneidade por uma leitura ampla da ressocialização poderia abrir brechas para cooptações políticas e perda de confiança institucional.

É relevante, ainda, considerar a dimensão sancionatória da suspensão dos direitos políticos por ato de improbidade: trata-se de medida que, além de punir, protege o interesse público. A extensão do efeito dessa suspensão para impedir nomeações em cargos de confiança encontra fundamento moral e prático, sobretudo quando leis locais e normas administrativas exigem o gozo dos direitos políticos como condição de investidura.

7. **PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES PRÁTICAS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Diante dos riscos apontados, recomenda-se que os gestores públicos adotem rotinas de verificação prévia e criteriosa das condições jurídicas dos indicados para cargos comissionados, incluindo certidões que indiquem a inexistência de condenações que acarretem suspensão de direitos políticos, bem como consultas a bases públicas e procedimentos de *due diligence* administrativa. Ademais, sugere-se a edição de normas internas de compliance que explicitem vetores de impedimento para nomeações, alinhadas aos princípios constitucionais e à legislação vigente, de modo a prevenir litígios e fortalecer a governança.

Em nível legislativo, poderá ser avaliada a adoção de dispositivos que expressamente vinculem à investidura em cargos de confiança ao pleno gozo dos direitos políticos, reduzindo a margem de controvérsia e aumentando a segurança jurídica.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame da matéria, articulado com o panorama legislativo e jurisprudencial contemporâneo, permite concluir que a vedação à nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos por condenação em ato de improbidade para cargos de provimento em comissão encontra razoável fundamento constitucional e administrativo.

Ainda que o STF, no Tema 1190 (RE 1282553), tenha consagrado entendimento favorável à posse de condenado aprovado em concurso público, tal decisão não se presta a autorizar automaticamente a nomeação discricionária para cargos de confiança, cuja natureza exige idoneidade moral e observância dos princípios da administração pública.

A análise constitucional, jurisprudencial e normativa permite afirmar que é juridicamente inviável a nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos por condenação em ato de improbidade administrativa para cargos de provimento em comissão ou como agentes políticos.

O pleno gozo dos direitos políticos não se configura apenas como requisito formal, mas como expressão do princípio da moralidade administrativa, indispensável à preservação da probidade e da confiança pública na gestão estatal.

Diante do contexto normativo e tendo em vista a inaplicabilidade da tese oriunda do Tema 1190 do STF aos agentes públicos ou ocupantes de cargo em provimento em comissão, vislumbra-se a impossibilidade de nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos por força de condenação por ato de improbidade administrativa como agentes políticos ou ocupantes de cargo de provimento em comissão, uma vez que o regular gozo dos direitos políticos constitui requisito imprescindível para provimento de referidos cargos, consoante expressa disposição constitucional e legal.

REFERÊNCIAS

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre improbidade administrativa**. Diário Oficial da União, Brasília, 1992.
- BRASIL. Lei nº 14.230, de 2021. **Altera dispositivos da Lei nº 8.429/1992**.
- BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. **Estabelece casos de inelegibilidade**. Diário Oficial da União, Brasília, 1990.
- BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. **Altera a Lei Complementar nº 64/1990 (Lei da Ficha Limpa)**. Diário Oficial da União, Brasília, 2010.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.282.553**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 2023.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 156, de 08 de agosto de 2012**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/56>. Acesso em: 11 out. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PARANÁ. **Constituição Estadual de 1989**. Curitiba, Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, 1989.

PARANÁ. Lei Estadual nº 16.971/2011. **Dispõe sobre vedações ao provimento de cargos em comissão**. Curitiba, 2011.

SANTI, Valter Foletto. Vedação de nomeação para cargo de confiança de pessoa envolvida em improbidade administrativa como mecanismo de combate à corrupção no Brasil. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 20, n. 122, p. 647-668, out. 2018/jan. 2019.

OLIVEIRA, A. C. de. A aplicação da “Lei da Ficha Limpa” como óbice à nomeação em cargos públicos. **Revista Acadêmica da Escola Superior do Ministério Público do Ceará**, v. 12, n. 2, p. 287-312, 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 1.282.553**. Tema 1190. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 11 out. 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Jurisprudência sobre a aplicação da Lei nº 14.230/2021**. Comunicado institucional, 2024. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 11 out. 2025.

A JUDICIALIZAÇÃO DO FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS NO BRASIL: TENSÕES ENTRE EQUIDADE E SUSTENTABILIDADE NO SUS

THE JUDICIALIZATION OF DRUG PROVISION IN BRAZIL: TENSIONS BETWEEN EQUITY AND SUSTAINABILITY IN THE SUS

Suelen Bianca de Oliveira Sales¹Aline Ramalho Moreira²

RESUMO

A judicialização da saúde tem crescido de forma expressiva no Brasil, sobretudo nas demandas pelo fornecimento de medicamentos de alto custo. Esse fenômeno revela a tensão entre a efetividade do direito individual à saúde e a óptica coletiva das políticas públicas no Sistema Único de Saúde (SUS). O artigo em tela apresenta uma metodologia de natureza qualitativa e caráter exploratório, desenvolve-se a partir de revisão bibliográfica e documental, contemplando autores de referência, relatórios institucionais e decisões paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O estudo busca responder à seguinte questão: em que medida a judicialização do fornecimento de medicamentos compromete o equilíbrio no SUS? Os resultados da análise indicam que, embora a judicialização seja instrumento legítimo de proteção de direitos fundamentais, ela acarreta impactos significativos no orçamento público, na racionalidade administrativa e no acesso, favorecendo demandas individuais em detrimento de políticas coletivas. Conclui-se que a compatibilização entre o direito individual e a justiça distributiva exige o fortalecimento de instâncias técnicas como a Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (CONITEC) e o Núcleo de Apoio Técnico ao Judiciário (NAT-Jus), além da integração entre os Poderes, a fim de assegurar a efetividade do direito à saúde de modo equânime e sustentável.

Palavras-chave: *Judicialização da saúde; fornecimento de medicamentos; equidade; sustentabilidade; SUS.*

ABSTRACT

The judicialization of health has grown significantly in Brazil, especially regarding demands for the supply of high-cost medications. This phenomenon reveals the tension between the effectiveness of the individual right to health and the collective perspective of public policies within the Unified Health System (SUS). The present article employs a qualitative and exploratory methodology, developed through a bibliographic and documentary

¹ Doutoranda pela Universidade Presbiteriana Mackenzie na linha de pesquisa "Poder econômico e seus limites jurídicos". Mestra em Direito e Tecnologia pela Universidade Nove de Julho. Especialista em Direito Digital e Tributário. Especialização em Globalización y empresa: una visión europea pela Universidade de A Coruña – Espanha. Advogada, Professora, Palestrante e membro do Comitê de Compliance Digital da LEC (Legal, Ethics & Compliance).

² Graduanda no Curso de Direito pela Uninove. Bacharel em Enfermagem pela UFMS, pós-graduada em Saúde da Família e Comunidade pela UNIFESP/UNASUS, pós-graduada em Urgência e Emergência pela Univalli, pós-graduanda em Gestão em Saúde e Liderança pelo DNA/COREN.

review, encompassing leading authors, institutional reports, and landmark decisions from the Federal Supreme Court (STF) and the National Council of Justice (CNJ). The study seeks to address the following question: to what extent does the judicialization of medication supply compromise the balance of the SUS? The analysis results indicate that, although judicialization is a legitimate instrument for protecting fundamental rights, it entails significant impacts on the public budget, administrative rationality, and access, favoring individual demands at the expense of collective policies. It is concluded that reconciling the individual right with distributive justice requires strengthening technical bodies such as the National Commission for the Incorporation of Technologies in the SUS (CONITEC) and the Judiciary's Technical Support Center (NAT-Jus), as well as integration among the Branches of Power, in order to ensure the effectiveness of the right to health in an equitable and sustainable manner.

Keywords: *Judicialization of health; drug provision; equity; sustainability; SUS.*

1. INTRODUÇÃO

A judicialização da saúde no Brasil consolidou-se, nas últimas décadas, como um fenômeno de grande relevância jurídica e social. A Constituição Federal de 1988, ao reconhecer a saúde como direito fundamental (art. 6º) e dever do Estado (art. 196), estabeleceu um marco normativo que garante a universalidade e a integralidade da atenção em saúde³. Entretanto, a efetivação desse direito enfrenta obstáculos estruturais, notadamente no fornecimento de medicamentos de alto custo, cuja crescente demanda judicial revela as limitações do SUS em atender de forma equânime e sustentável a população.

O avanço desse fenômeno traz à tona uma tensão central, entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo. De um lado o Judiciário que atua como garantidor do direito individual à saúde, assegurando a pacientes o acesso a tratamentos muitas vezes indispensáveis; de outro, a multiplicação de decisões fragmentadas compromete a racionalidade administrativa, desorganiza o planejamento orçamentário e ameaça a equidade do sistema, ao privilegiar demandas individuais em detrimento de políticas públicas coletivas.

Diante dessa realidade, formula-se o “problema de pesquisa” que orienta ao nosso trabalho, analisando em que medida a judicialização do fornecimento de medicamentos de alto custo compromete o equilíbrio entre a equidade no acesso à saúde e a sustentabilidade coletiva do SUS.

Deste modo, o artigo tem como objetivo geral analisar criticamente os impactos da judicialização de medicamentos de alto custo sobre a sustentabilidade do SUS, com foco na tensão entre o direito individual e o interesse coletivo.

3 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 nov. 2025.

Trata-se de pesquisa qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, baseada em revisão bibliográfica e documental. Foram analisadas obras clássicas e contemporâneas sobre judicialização da saúde, relatórios técnicos oficiais do Ministério da Saúde (CONITEC⁴, PNAUM⁵, SIGTAP⁶), além de jurisprudência paradigmática do STF (RE 566.471/RS⁷) e acórdãos recentes de Tribunais Estaduais. O método de análise adotado foi o dedutivo, partindo da previsão constitucional e da teoria do direito à saúde para a avaliação crítica dos impactos concretos da judicialização sobre a equidade e a sustentabilidade do SUS.

O estudo pretende contribuir para o debate acadêmico e institucional acerca da judicialização da saúde no Brasil, oferecendo subsídios para a construção de parâmetros técnicos e jurídicos que possibilitem equilibrar a tutela judicial de direitos fundamentais e a racionalidade distributiva necessária à manutenção de um sistema público de saúde universal, integral e sustentável.

As decisões judiciais e os documentos analisados foram selecionados a partir de pesquisa em tribunais superiores e estaduais, especialmente o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, considerando julgados proferidos entre 2019 e 2024, relacionados a demandas envolvendo o direito à saúde e o fornecimento de medicamentos.

2. DIREITO À SAÚDE E A JUDICIALIZAÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO

A judicialização da saúde, no Brasil, representa um fenômeno complexo que emerge da tensão entre a garantia constitucional do direito à saúde e as limitações práticas do Estado em assegurar esse direito de forma equânime e eficiente. Para Bucci e Seixas, o direito à saúde não deve ser visto como uma promessa abstrata, mas como um comando constitucional dotado de eficácia imediata, exigindo planejamento e ação concreta por parte do Estado. Os autores sustentam que “o Judiciário não pode se furtar à sua função constitucional de assegurar direitos fundamentais diante da omissão ou inadequação das políticas públicas”. Nesse sentido, a judicialização surge como uma resposta legítima à falência administrativa, ainda que seus efeitos possam ser contraditórios⁸.

A judicialização da saúde no Brasil decorre, sobretudo, do reconhecimento do direito à saúde como um direito fundamental, previsto no artigo 6º da Constituição Federal e assegurado pelo artigo 196, que estabelece ser dever do Estado garanti-

4 BRASIL. Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS – CONITEC. *Relatórios de recomendações técnicas*. Disponível em: <https://www.gov.br/conitec>. Acesso em: 20 abr. 2025.

5 BRASIL. Ministério da Saúde. *Pesquisa Nacional sobre Acesso, Utilização e Promoção do Uso Racional de Medicamentos no Brasil – PNAUM: resultados principais*. Brasília: Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: <https://aps.saude.gov.br/ape/pnaum>. Acesso em: 20 abr. 2025.

6 BRASIL. Ministério da Saúde. *Sistema de Gerenciamento da Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS – SIGTAP*. Disponível em: <http://sigtap.datasus.gov.br>. Acesso em: 20 abr. 2025.

7 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Recurso Extraordinário nº 566.471/RS*. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 22 maio 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 20 abr. 2025.

8 BUCCI, M. P. D.; SEIXAS, D. C. *Judicialização da saúde - DIG*. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2017. E-book.

lo mediante políticas sociais e econômicas.⁴ Ainda na CF de 1988, o artigo 5º, inciso XXXV, também sustenta o acesso ao Judiciário sempre que houver lesão ou ameaça a direito, legitimando a busca judicial por tratamentos e medicamentos. Esse entendimento é reforçado pela Lei nº 8.080/1990, que regulamenta o SUS e estabelece os princípios da universalidade e integralidade da atenção à saúde⁹.

Além disso, decisões paradigmáticas, como o Recurso Extraordinário nº 566.471/RS¹⁰, confirmam a possibilidade de intervenção judicial quando demonstrada a necessidade médica associada à omissão administrativa. Essa interpretação tem sido consolidada na jurisprudência, refletindo o reconhecimento do Judiciário como instância de garantia dos direitos fundamentais.

Para Ciarlini, o valor da judicialização como instrumento de efetivação do direito à saúde, mas alerta que seu uso indiscriminado pode comprometer a sustentabilidade do sistema público. O autor ainda ressalta que “a proteção judicial a demandas individuais não pode violar o princípio da igualdade material, nem suprimir o espaço legítimo de formulação das políticas públicas pelo Poder Executivo”. Para ele, o direito à saúde possui uma estrutura normativa que envolve tanto a prestação de serviços individuais quanto a preservação do interesse coletivo, e qualquer intervenção judicial deve considerar essa dualidade.

O autor ainda destaca que o papel do Judiciário não deve ser o de gestor de saúde, mas de garantidor do núcleo essencial do direito, respeitando os parâmetros constitucionais de proporcionalidade e razoabilidade. Para ele, “o juiz deve resistir à tentação de substituir o planejamento técnico-sanitário por decisões baseadas apenas na prescrição médica individual”¹¹.

Os autores Bucci e Seixas, defendem que o Judiciário deve atuar com responsabilidade institucional, ponderando entre a urgência da demanda individual e os limites da política pública em saúde. Para os autores, a judicialização, quando descolada de critérios técnicos e administrativos, “pode provocar distorções graves, como a priorização de tratamentos de alto custo para poucos em detrimento de políticas amplas que beneficiariam muitos”¹².

Ambos os autores convergem ao afirmar que o enfrentamento da judicialização da saúde passa pela institucionalização de critérios claros, baseados em evidências científicas e na justiça distributiva. A solução não está em reduzir o acesso à justiça, mas em fortalecer os instrumentos de decisão técnica do SUS e aprimorar a interlocução entre os poderes. Assim, o Judiciário deve ser um aliado na garantia dos direitos, mas não pode ser o ator central da política pública de saúde, sob pena de violar a lógica do sistema e perpetuar desigualdades.

9 BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. *Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 set. 1990.

10 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Recurso Extraordinário nº 566.471/RS*. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 22 maio 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 20 abr. 2025.

11 CIARLINI, A. L. A. S. *Direito à saúde – paradigmas procedimentais e substanciais da Constituição*. 1. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2013. E-book.

12 BUCCI, M. P. D.; SEIXAS, D. C. *Judicialização da saúde - DIG*. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2017. E-book.

Portanto, a judicialização não é, por si só, um desvio institucional, mas precisa ser regulada por critérios que garantam a justiça social, a eficiência administrativa e a preservação dos princípios constitucionais.

3. REFLEXÕES SOBRE AS CAUSAS DA JUDICIALIZAÇÃO NA SAÚDE

A judicialização da saúde no Brasil emerge de uma série de fatores estruturais, legais, políticos e culturais, sendo amplamente considerada como reflexo das fragilidades do Estado em efetivar, de forma equânime e eficiente, o direito à saúde. Um dos fatores mais recorrentes está relacionado à baixa efetividade das políticas públicas, especialmente na assistência farmacêutica e na incorporação de novas tecnologias ao SUS. Essa lacuna compromete a resposta institucional às demandas da população e favorece o deslocamento de conflitos sanitários para a esfera judicial.

O fornecimento de medicamentos de alto custo não pode ser compreendida como um fenômeno isolado, mas como resultado de falhas estruturais e institucionais que permeiam a política pública de saúde no Brasil. O recurso cada vez mais frequente ao Poder Judiciário revela não apenas a fragilidade da gestão administrativa, mas também a ausência de canais eficazes de atualização tecnológica, a insegurança normativa e os efeitos da atuação do mercado farmacêutico na conformação das demandas sociais.

3.1. FALHAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INSUFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

A lentidão nos processos de incorporação de novas tecnologias pela CONITEC compromete a efetividade do direito constitucional à saúde, fazendo com que cidadãos busquem na via judicial aquilo que não encontram na esfera administrativa. Soma-se a isso a desatualização periódica das listas de medicamentos disponibilizadas pelo SUS, a precariedade da assistência farmacêutica e a irregularidade na distribuição de insumos básicos, o que agrava a percepção de omissão estatal e fortalece a busca judicial como estratégia de acesso.

Nesse contexto, Bucci e Seixas afirmam que a judicialização decorre da “falta de planejamento e de políticas públicas organizadas segundo critérios racionais e transparentes”, o que leva o Judiciário a intervir pontualmente diante da ineficiência administrativa¹³. Ventura et al., por sua vez, reforçam essa perspectiva ao apontarem que a judicialização surge como um mecanismo legítimo de reivindicação quando o SUS falha em garantir os princípios constitucionais de universalidade, integralidade e equidade¹⁴.

13 BUCCI, M. P. D.; SEIXAS, D. C. *Judicialização da saúde - DIG*. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2017. E-book.

14 VENTURA, M. et al. *Judicialização da saúde, acesso à justiça e a efetividade do direito à saúde*. Physis: Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 77-100, 2010.

A urgência dos tratamentos e a vulnerabilidade socioeconômica dos pacientes também impulsionam a judicialização. Frequentemente, o elemento catalisador da demanda judicial é a prescrição médica individual, cuja força simbólica legitima o pedido judicial. Ciarlini, destaca que o reconhecimento do direito à saúde pelo Judiciário não pode se basear exclusivamente em demandas particulares, desconsiderando os impactos sobre o orçamento público, a coletividade e os protocolos técnicos estabelecidos¹⁵. Essa crítica traz à tona o desafio de equilibrar o atendimento individual com a racionalidade do sistema.

Desta forma, a carência de planejamento orçamentário e a ausência de critérios claros para a alocação de recursos resultam em políticas de saúde fragmentadas e incapazes de responder à crescente demanda por medicamentos de alto custo. Nesse cenário, o Judiciário passa a ser visto como instância de correção da ineficácia administrativa, ainda que a intervenção judicial não substitua a necessidade de soluções estruturais.

3.2. INSEGURANÇA JURÍDICA E AUSÊNCIA DE PARÂMETROS UNIFORMES

A ausência de critérios objetivos, transparentes e atualizados para a incorporação de medicamentos no SUS gera insegurança jurídica e leva o cidadão a recorrer ao Judiciário como meio de acesso àquilo que não está disponível administrativamente. Vieira e Zucchi, alertam que essa lacuna contribui para distorções na política pública de medicamentos, pois decisões judiciais acabam redirecionando recursos de forma descoordenada, sem considerar as prioridades sanitárias coletivas¹⁶.

Essa realidade é corroborada pelo autor Brum, ao afirmar que a desatualização das listas de medicamentos essenciais e a desorganização dos fluxos institucionais acabam por incentivar a busca judicial como única alternativa viável ao tratamento. Isso demonstra que, muitas vezes, o acesso à saúde depende mais da via judicial do que de uma estrutura pública eficaz e inclusiva¹⁷.

Asensi e Pinheiro acrescentam outra camada de análise ao considerar a resposta institucional a uma crise de governabilidade do SUS. Os autores evidenciam que o fenômeno não apenas reflete omissões administrativas, mas também revela a falta de articulação e diálogo entre os Poderes Executivo e Judiciário, comprometendo a construção de políticas públicas consistentes e integradas¹⁸.

Para Lima, o STF privilegia a política pública como expressão da discricionariedade administrativa, ora atende às demandas individuais, criando insegurança jurídica e

15 CIARLINI, A. L. A. S. *Direito à saúde – paradigmas procedimentais e substanciais da Constituição*. 1. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2013. E-book.

16 VIEIRA, F. S.; ZUCCHI, P. *Distorções causadas pelas ações judiciais à política de medicamentos no Brasil*. Revista de Saúde Pública, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 214-222, 2007.

17 BRUM, C. J. D. *Direito à Saúde*. 1. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021. E-book.

18 ASENSI, F. D.; PINHEIRO, R. *Judicialização da Saúde e Conselho Nacional de Justiça, perspectivas e desafios*. In: NOBRE, M. A. B.; SILVA, R. A. D. O CNJ e os desafios da efetivação do direito à saúde. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

ambiguidade interpretativa¹⁹. Tal oscilação reforça a percepção de que o Judiciário atua sem critérios técnicos consistentes, muitas vezes desconsiderando diretrizes de custo-efetividade e os fundamentos da saúde coletiva.

Outro elemento central é a insegurança jurídica decorrente da falta de critérios estáveis e uniformes para o julgamento de demandas em saúde. O STF embora tenha enfrentado a matéria em decisões paradigmáticas, oscila entre a proteção do direito individual e a preservação da política pública, gerando interpretações divergentes nas instâncias inferiores. Essa ausência de uniformidade estimula litigâncias em massa, já que cada decisão judicial pode abrir precedente favorável a novos pedidos, ainda que sem base em evidências robustas de eficácia e custo-efetividade.

O quadro se agrava quando juízes, diante da urgência das demandas, fundamentam suas decisões exclusivamente em prescrições médicas individuais, sem considerar protocolos clínicos do SUS ou análises técnicas disponíveis nos NAT-Jus. A judicialização, nesse sentido, decorre também da dificuldade em articular critérios objetivos que conciliem o direito fundamental à saúde com a racionalidade da gestão pública.

Santos aprofunda essa análise ao indicar que a falta de articulação entre os operadores do Direito e os gestores públicos resulta em decisões judiciais que frequentemente desconsideram os princípios da equidade e da racionalidade administrativa. Esse desalinhamento agrava desigualdades e desestrutura o sistema público, impondo soluções pontuais a problemas que exigiriam abordagens estruturais²⁰.

Noutro giro, a ampliação do acesso à justiça e o fortalecimento das Defensorias Públicas tem contribuído significativamente para o aumento das ações judiciais em saúde, sobretudo entre os segmentos mais vulneráveis da população. Embora essa democratização do acesso ao Judiciário seja um avanço, ela também evidencia a judicialização como um mecanismo de compensação diante da falência administrativa²¹.

Vale salientar que a atuação da indústria farmacêutica constitui outro vetor relevante da judicialização. O lançamento constante de medicamentos inovadores, com preços elevados e evidências clínicas ainda incipientes, é acompanhado por estratégias de marketing direcionadas a médicos e pacientes, reforçando a percepção de que tais fármacos são indispensáveis, mesmo quando não incorporados ao SUS. Essa pressão influencia prescrições médicas, fortalece associações de pacientes e estimula ações judiciais, muitas vezes patrocinadas indiretamente pelo próprio setor farmacêutico.

Tal dinâmica revela um processo de medicalização da demanda judicial, no qual interesses privados se sobrepõem à lógica coletiva do sistema público. Ao transformar medicamentos de alto custo em símbolos de acesso a tratamentos de ponta, a indústria desloca o debate do campo técnico-sanitário para o campo jurídico,

19 LIMA, F. R. S. *Decisões do STF em direito à saúde*. São Paulo: Almedina, 2020. E-book.

20 SANTOS, L. *Judicialização da saúde: as teses do STF*. Saúde em Debate, Rio de Janeiro, v. 45, n. 130, p. 807-826, 2021.

21 NOBRE, M. A. B.; SILVA, R. A. D. *O CNJ e os desafios da efetivação do direito à saúde*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

transferindo ao Judiciário a responsabilidade de decidir sobre questões que deveriam ser resolvidas por meio de avaliação científica e política pública estruturada.

Diante desse panorama, a judicialização da saúde deve ser compreendida como um fenômeno complexo e multifatorial, que transcende a simples atuação do Judiciário para garantir direitos. O sistema atual reflete falhas estruturais na formulação e implementação de políticas públicas, ausência de diálogo interinstitucional, assimetrias no acesso à justiça e pressões de mercado.

4. BREVE ANÁLISE SOBRE AS CONSEQUÊNCIAS DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE

A judicialização da saúde, embora configure um instrumento legítimo de proteção de direitos fundamentais, tem produzido efeitos expressivos e, muitas vezes, contraditórios sobre o SUS. A análise das consequências desse fenômeno exige observar, simultaneamente, os impactos financeiros, distributivos e institucionais decorrentes do fornecimento judicial de medicamentos, sobretudo os de alto custo.

Para Bucci e Seixas, uma das principais consequências da atuação judicial excessiva ou até ativismo judiciário, é o desvio de recursos públicos previamente planejados, afetando a execução de políticas de saúde estruturadas segundo critérios de prioridade coletiva e impacto sanitário. A destinação de verbas para cumprimento de decisões judiciais pode comprometer programas amplos e prejudicar a alocação racional de insumos²².

Nesse sentido, a judicialização tende a reforçar desigualdades sociais, ao ampliar o acesso de quem consegue acionar o Judiciário e, ao mesmo tempo, enfraquecer a equidade do sistema. Assim, a promessa constitucional de universalidade e igualdade na saúde é relativizada por uma dinâmica que privilegia interesses individuais sobre a coletividade.

4.1. IMPACTOS ORÇAMENTÁRIOS E REDISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS

O primeiro e mais visível efeito da judicialização recai sobre o orçamento público. Decisões judiciais que determinam a aquisição imediata de medicamentos de alto valor. Um único tratamento judicializado pode representar a destinação de milhões de reais para um paciente, em detrimento de políticas de prevenção e de assistência básica que beneficiariam milhares de pessoas.

De acordo com o Sistema de Gerenciamento da Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS – SIGTAP, do Ministério da Saúde, o fornecimento de medicamentos essenciais como losartana potássica e metformina pelo SUS exemplifica a racionalidade na alocação de recursos públicos em saúde.

22 BUCCI, M. P. D.; SEIXAS, D. C. *Judicialização da saúde - DIG*. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2017. E-book.

A losartana 50mg, amplamente utilizada no tratamento da hipertensão arterial sistêmica, possui custo unitário estimado entre R\$ 0,08 e R\$ 0,15, o que representa cerca de R\$ 9,00 por paciente ao mês. Já a metformina 500mg, indicada para diabetes tipo 2, tem custo mensal semelhante, entre R\$ 6,00 e R\$ 12,00 por paciente. Estima-se que aproximadamente 15 milhões de pessoas utilizem a losartana e cerca de 9 milhões façam uso contínuo da metformina no Brasil²³.

Em contraponto, medicamentos adquiridos via judicialização, como o Zolgensma, com custo superior a R\$ 6 milhões por paciente, atendem a um número restrito de beneficiários, levantando questões sobre justiça distributiva, equidade e sustentabilidade do sistema²⁴.

Vieira e Zucchi afirmam que decisões judiciais descoordenadas podem provocar distorções na política nacional de medicamentos, elevando os custos do sistema e rompendo com a lógica de planejamento baseada em evidências científicas²⁵.

Essa redistribuição forçada de recursos, motivada por decisões individuais, desestabiliza a lógica de justiça distributiva que orienta o SUS e impõe dilemas éticos e administrativos à gestão pública.

A insegurança não apenas alimenta novas demandas, como também fragiliza a credibilidade do sistema de saúde, que passa a ser visto como incapaz de oferecer respostas técnicas consistentes. A judicialização, nesse contexto, em vez de se limitar a corrigir omissões pontuais, passa a interferir diretamente na definição de prioridades das políticas públicas.

4.2. LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA E CAPTURA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A judicialização excessiva levanta questionamentos sobre a legitimidade democrática das políticas de saúde. Quando o conteúdo do direito à saúde é definido majoritariamente em decisões judiciais, o espaço deliberativo das instâncias técnicas e representativas é reduzido. Em alguns casos, a agenda pública pode ser capturada por interesses privados, sobretudo da indústria farmacêutica, que utiliza a via judicial como estratégia para introduzir medicamentos no mercado público sem passar pelo crivo técnico da CONITEC.

Os autores Vieira e Zucchi alertam que as ações têm causado distorções importantes nas políticas de medicamentos no Brasil, comprometendo princípios como a equidade e o uso racional de medicamentos no SUS²⁶. Ainda nessa linha de raciocínio o autor Ventura et al., reforçam que a judicialização também pode

23 BRASIL. Ministério da Saúde. *Sistema de Gerenciamento da Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS – SIGTAP*. Disponível em: <http://sigtap.datasus.gov.br>. Acesso em: 20 abr. 2025.

24 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Reclamação (RCL) 62049*. Relator: Min. Cristiano Zanin. Julgamento: 4 set. 2023. Publicação: DJe 11 set. 2023.

25 VIEIRA, F. S.; ZUCCHI, P. *Distorções causadas pelas ações judiciais à política de medicamentos no Brasil*. Revista de Saúde Pública, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 214-222, 2007.

26 SANTOS, L. *Judicialização da saúde: as teses do STF*. Saúde em Debate, Rio de Janeiro, v. 45, n. 130, p. 807-826, 2021.

ser compreendida como uma forma legítima de reivindicação de direitos e de participação cidadã na construção de políticas públicas mais eficazes e equitativas²⁷.

Entre as soluções propostas pelo autor, destaca-se a necessidade de fortalecimento de instâncias técnicas e democráticas de incorporação de tecnologias no SUS, com critérios claros, transparentes e participativos. Ademais, a capacitação do Judiciário em temas de saúde pública e a atualização dos Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas são medidas essenciais. Assim, a judicialização não deve ser o eixo central da gestão da saúde, mas sim um componente auxiliar dentro de um sistema articulado e comprometido com a justiça social:

a) Fortalecimento das instâncias técnicas de incorporação de tecnologias no SUS: é fundamental que o Sistema Único de Saúde conte com comissões técnicas bem estruturadas e autônomas, como a CONITEC, capazes de avaliar com rigor científico a eficácia, segurança, custo-benefício e impacto orçamentário de novos medicamentos. Isso reduz a necessidade de decisões judiciais pontuais, uma vez que amplia a legitimidade e previsibilidade da assistência farmacêutica.

b) Estabelecimento de critérios claros e transparentes para a inclusão de medicamentos: a criação de regras objetivas e publicamente acessíveis para a incorporação de insumos e tecnologias no SUS garante maior segurança jurídica e previsibilidade tanto para o cidadão quanto para os gestores. Esses critérios devem considerar evidências científicas, necessidades epidemiológicas e a sustentabilidade do sistema.

c) Ampliação da participação social nos processos decisórios de saúde: incluir representantes da sociedade civil, pacientes e entidades científicas nos processos de avaliação e priorização de tecnologias médicas promove decisões mais democráticas e legítimas. Isso fortalece o controle social e evita que decisões judiciais substituam processos coletivos de deliberação.

d) Capacitação dos operadores do Direito em saúde pública e bioética: juízes, defensores públicos e promotores precisam ser capacitados para compreender os fundamentos técnicos e éticos das políticas de saúde pública. Isso contribui para decisões judiciais mais equilibradas, que considerem os impactos coletivos e os limites da gestão pública.

e) Atualização contínua dos Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas (PCDTs): ao manter os protocolos atualizados com base nas melhores evidências científicas, o SUS reduz a lacuna entre o que é oferecido pelo sistema e o que é buscado judicialmente. Essa ação evita que medicamentos eficazes e já comprovados fiquem fora da cobertura pública por inércia institucional.

27 VENTURA, M. et al. *Judicialização da saúde, acesso à justiça e a efetividade do direito à saúde*. Physis: Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 77-100, 2010.

f) Fortalecimento da Defensoria Pública e ampliação do acesso à informação: garantir que a população tenha orientação jurídica de qualidade e acesso à informação sobre os seus direitos em saúde contribui para que a judicialização seja uma última alternativa, e não o primeiro recurso. A Defensoria também pode atuar como parceira na mediação com gestores públicos antes da judicialização.

g) Criação de núcleos de apoio técnico ao Judiciário (NATs): esses núcleos, compostos por especialistas em saúde, fornecem pareceres técnicos aos magistrados sobre a real necessidade e adequação de medicamentos solicitados judicialmente. A presença dos NATs já demonstrou, em várias regiões, uma redução nas decisões baseadas exclusivamente em prescrições médicas individuais.

Essas soluções não anulam o papel do Judiciário como garantidor de direitos, mas contribuem para que ele atue de forma complementar, respeitando os princípios de equidade, integralidade e eficiência da saúde pública.

Nesse contexto, o CNJ e o STF desempenham papéis fundamentais na mediação entre o direito à saúde e os limites da atuação judicial no Brasil. Diante do crescimento exponencial das demandas judiciais envolvendo medicamentos, internações e tratamentos, essas instituições têm atuado na construção de parâmetros institucionais e jurídicos que busquem reduzir os impactos negativos da judicialização sobre a gestão pública e o SUS.²⁸

O CNJ, como órgão de controle administrativo e normativo do Judiciário, tem exercido uma função estratégica de articulação entre os sistemas de justiça e saúde. Uma de suas principais iniciativas foi a criação dos Núcleos de Apoio Técnico ao Judiciário (NAT-Jus), que fornecem subsídios técnicos para a tomada de decisões mais qualificadas pelos magistrados, com base em evidências científicas, protocolos clínicos e diretrizes do SUS²⁹.

O CNJ também fomenta ações de capacitação de juízes, promove a coleta de dados sobre judicialização e coordena o Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde, espaço que reúne representantes do Judiciário, do Executivo e da academia para debater diretrizes e soluções sustentáveis.

Por sua vez, o STF tem cumprido o papel de definir os contornos constitucionais do direito à saúde, orientando as instâncias inferiores sobre os limites e possibilidades da intervenção judicial. Em decisões relevantes, como nos julgamentos da suspensão de medicamentos de alto custo não registrados na Anvisa, a Corte reafirmou a exigência de critérios como a comprovação científica da eficácia, a análise da capacidade orçamentária e a ausência de alternativas terapêuticas disponíveis³⁰.

28 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *e-NatJus*. Brasília: CNJ, [2023]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/forum-da-saude-3/e-natjus/>. Acesso em: 24 set. 2025.

29 ASENSI, F. D.; PINHEIRO, R. *Judicialização da Saúde e Conselho Nacional de Justiça, perspectivas e desafios*. In: NOBRE, M. A. B.; SILVA, R. A. D. *O CNJ e os desafios da efetivação do direito à saúde*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

30 LIMA, F. R. S. *Decisões do STF em direito à saúde*. São Paulo: Almedina, 2020. E-book

Tanto o CNJ quanto o STF reconhecem que a judicialização não deve ser combatida simplesmente como uma anomalia, mas tratada como sintoma de falhas institucionais e omissões do Estado. No entanto, também alertam que, sem critérios e mediação técnica, ela pode gerar distorções, favorecer decisões contraditórias e ameaçar a equidade no acesso à saúde.

Assim, essas instituições buscam construir soluções estruturantes, que não apenas reduzam o número de ações, mas que aprimorem a governança pública em saúde e fortaleçam a efetividade dos direitos fundamentais de forma técnica, justa e democrática.

4.3. O NAT-JUS E A RACIONALIZAÇÃO TÉCNICA DAS DECISÕES JUDICIAIS

A criação dos Núcleos de Apoio Técnico ao Judiciário (NAT-Jus), fomentada pelo CNJ a partir da Resolução nº 238/2016, representa um marco na busca pela qualificação técnica das decisões em saúde. Esses núcleos, instalados nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, contam com equipes multiprofissionais (médicos, farmacêuticos, especialistas em saúde pública) que elaboram pareceres técnico-científicos para subsidiar magistrados em ações relacionadas a medicamentos e tratamentos³¹.

O NAT-Jus atua em três frentes principais: 1. Análise de evidências científicas sobre eficácia, segurança e custo-efetividade dos medicamentos demandados; 2. Consulta a protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas do SUS (PCDTs), avaliando se há alternativas já incorporadas pelo sistema; e 3. Disponibilização de pareceres em banco de dados nacional (e-NATJus), assegurando acesso unificado às informações técnicas em todo o país³².

Esse instrumento reduz a dependência exclusiva do laudo médico individual, ampliando a base de decisão judicial para critérios objetivos e técnico-sanitários. Estudos recentes apontam que, em diversos tribunais, a utilização do NAT-Jus resultou em diminuição das concessões de medicamentos sem comprovação robusta, além de maior alinhamento entre decisões judiciais e políticas de saúde pública.

Apesar de seus avanços, a eficácia do NAT-Jus enfrenta desafios, como a necessidade de padronização metodológica, capacitação contínua dos especialistas e maior integração com a CONITEC, de modo a evitar a duplicação de esforços e garantir que as informações técnico-científicas sejam sempre atualizadas.

Como via legítima, processo judicial de acesso a medicamentos no Brasil consolidou-se como um dos caminhos mais utilizados pelos cidadãos diante da

31 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução n. 238, de 06 de setembro de 2016. *Dispõe sobre a criação e manutenção, pelos Tribunais de Justiça e Regionais Federais de Comitês Estaduais da Saúde, bem como a especialização de vara em comarcas com mais de uma vara de fazenda Pública*. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2339>. Acesso em: 15 nov 2025

32 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *e-NatJus*. Brasília: CNJ, [2023]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/forum-da-saude-3/e-natjus/>. Acesso em: 24 set. 2025.

insuficiência administrativa e da morosidade na atualização das políticas públicas de saúde. Ao priorizar a análise de casos individuais, o Judiciário pode, ainda que involuntariamente, comprometer a igualdade material entre os cidadãos, seja por estarem em regiões com Defensorias mais estruturadas, acabam em posição privilegiada em relação àqueles que permanecem nas filas do SUS, aguardando medicamentos de uso contínuo e de menor custo.

A equidade, princípio estruturante do SUS, pressupõe a alocação racional de recursos para atender ao maior número possível de pessoas em situação de necessidade. No entanto, a concessão judicial de tratamentos de milhões de reais a um único paciente pode implicar a subtração de recursos de programas coletivos de prevenção, atenção primária e assistência farmacêutica básica, gerando um efeito regressivo: quanto maior o custo do medicamento judicializado, menor o número de beneficiários atendidos pelo mesmo montante.

Para ilustrar a tensão entre o direito individual à saúde e o interesse coletivo, destaca-se a seguinte decisão do Tribunal de Justiça do Acre³³, *in verbis*:

“É legítima a intervenção do Judiciário quando o Estado, ainda que alegando limitações orçamentárias, não assegura o fornecimento de tratamento de saúde essencial à dignidade da pessoa humana.” (TJ-AC - Apelação Cível: 07046581920238010001 Rio Branco, Relator.: Des. Roberto Barros, Data de Julgamento: 04/07/2024, Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: 04/07/2024)

A ementa supracitada evidencia o desafio da judicialização da saúde quando envolve medicamentos de alto custo, como o Voxzogo, solicitado por uma criança com acondroplasia³⁴. O teor do acórdão destaca a necessidade de ponderação entre o direito individual e os impactos sobre a coletividade. A concessão judicial de tratamentos onerosos pode comprometer o equilíbrio financeiro dos planos de saúde e prejudicar outros beneficiários, bem como reforça que o direito à saúde deve ser garantido com responsabilidade, respeitando também o interesse coletivo.

No que tange à concessão judicial³⁵ de medicamentos onerosos, os tribunais têm observado requisitos técnicos e legais, conforme demonstra a decisão:

“Apelação cível interposta em face de sentença que julgou improcedente pedido de fornecimento do medicamento Acalabrutinibe 100mg, destinado ao tratamento de Linfoma de não-Hodgkin.” “No caso concreto, laudos técnicos do NAT-Jus/TJDFT indicam que o medicamento possui alto custo (quase um milhão de reais/ano), caráter paliativo e não foi avaliado pela CONITEC, sendo amparado por evidências científicas frágeis.” (TJ-DF 07089320720238070018 1907134, Relator.: CARLOS ALBERTO MARTINS FILHO, Data de Julgamento: 14/08/2024, 1ª Turma Cível, Data de Publicação: 27/08/2024)

33 ACRE. Tribunal de Justiça do Estado do Acre. *Apelação Cível n. 0704658 19.2023.8.01.0001*, Rio Branco, Relator: Des. Roberto Barros, 1ª Câmara Cível, julgado em 04 jul. 2024, publicado em 04 jul. 2024.

34 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 nov 2025.

35 DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. *Apelação Cível n. 0708932-07.2023.8.07.0018*, Relator: Des. Carlos Alberto Martins Filho, 1ª Turma Cível, julgado em 14 ago. 2024, publicado em 27 ago. 2024.

Seguindo a linha de raciocínio da ementa acima, observa-se a complexidade envolvida na concessão judicial de medicamentos de alto custo não incorporados ao SUS, como o Acalabrutinibe. A decisão ressalta a ausência de evidências robustas quanto ao benefício clínico significativo, uma vez que o fármaco possui finalidade paliativa e está associado apenas à sobrevida, e não à sobrevivência.

A diferença semântica entre os termos é relevante: enquanto sobrevivência implica a continuidade da vida com possibilidade de recuperação ou cura, sobrevida refere-se ao prolongamento do tempo de vida, mesmo diante da progressão da doença. Essa distinção impacta diretamente a análise de custo-benefício e a definição de prioridades nas políticas públicas de saúde, especialmente quando se exige racionalidade e equidade na distribuição de recursos escassos.

A discussão, portanto, ultrapassa a esfera da tutela individual e se insere no campo da justiça distributiva, compreendida como a necessidade de compatibilizar a proteção de direitos fundamentais com a preservação do interesse coletivo. As decisões judiciais que determinam o fornecimento de medicamentos sem considerar critérios como eficácia comprovada, custo-efetividade e impacto orçamentário correm o risco de desorganizar as prioridades sanitárias e fragilizar a legitimidade democrática das políticas públicas.

A análise da judicialização do fornecimento de medicamentos de alto custo não pode prescindir de uma reflexão sobre o financiamento da saúde no Brasil. O SUS estruturado nos princípios da universalidade, integralidade e equidade, depende da vinculação constitucional de receitas tributárias para sua manutenção conforme enuncia o art. 198, § 2º, da CF/88³⁶. Deste modo, a efetividade do direito à saúde está intrinsecamente ligada à justiça distributiva no campo tributário.

A justiça distributiva tributária consiste em assegurar que o ônus fiscal destinado ao financiamento das políticas públicas seja repartido de maneira equitativa entre os cidadãos, observando-se a capacidade contributiva (art. 145, § 1º, da CF/88³⁷) e a progressividade dos tributos. No contexto da saúde, esse princípio adquire especial relevância: um sistema tributário regressivo compromete a legitimidade do gasto público, pois transfere o peso da tributação para os mais pobres, enquanto o benefício de decisões judiciais sobre medicamentos de altíssimo custo pode concentrar-se em grupos específicos, gerando desequilíbrios tanto no campo fiscal quanto no campo sanitário.

A judicialização, ao deslocar recursos públicos previamente destinados a programas coletivos, gera um efeito paradoxal, no qual cidadãos de baixa renda, que contribuem de forma proporcionalmente mais onerosa por meio de tributos indiretos sobre consumo, financiam tratamentos de milhões de reais para um número restrito de beneficiários que conseguiram acionar o Judiciário. Nessa dinâmica coloca-se em xeque o princípio da equidade tributária, pois o esforço fiscal coletivo não se converte em benefícios proporcionais para a maioria da população.

36 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 nov 2025.

37 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 nov 2025.

Nesse sentido, a justiça distributiva tributária funciona como critério de legitimidade do gasto em saúde. A vinculação de receitas deve ser acompanhada por um uso racional e equitativo dos recursos, assegurando que a carga tributária arrecadada seja direcionada a políticas de maior impacto social. A destinação de valores extraordinários a demandas individuais de medicamentos judicializados, sem critérios técnicos consistentes, desvirtua a finalidade do gasto público e fragiliza a confiança da sociedade no sistema tributário-financeiro.

Portanto, ao debater a judicialização da saúde, é indispensável incorporar a perspectiva da justiça distributiva tributária: não basta avaliar apenas os impactos sanitários e administrativos das decisões judiciais, mas também considerar a justiça fiscal que sustenta o SUS. A racionalidade do sistema exige que o gasto em saúde respeite a progressividade tributária, a capacidade contributiva dos cidadãos e a necessidade de assegurar que cada real arrecadado por meio da tributação seja aplicado de forma a maximizar o bem-estar coletivo.

Como espaço de ponderação, a adoção de subsídios técnicos fornecidos pela CONITEC e pelo NAT-Jus, a capacitação de magistrados em temas de saúde pública e a análise do impacto agregado das decisões são instrumentos indispensáveis para que o Judiciário contribua para a efetivação do direito à saúde de forma responsável.

Assim, a judicialização, quando orientada por critérios de justiça distributiva, pode deixar de ser mero “atalho” individual e tornar-se um elemento catalisador de mudanças estruturais, pressionando o Estado a aperfeiçoar as políticas de saúde. Contudo, quando utilizada de modo fragmentado e sem racionalidade coletiva, ela se converte em um fator de desigualdade, ameaçando a sustentabilidade financeira do SUS e violando os princípios constitucionais da equidade e da eficiência administrativa.

4.4. JURISPRUDÊNCIA PARADIGMÁTICA DO STF

O STF exerce papel fundamental na definição dos limites constitucionais da judicialização da saúde. Em julgados paradigmáticos, a Corte buscou equilibrar a proteção do direito individual à saúde com a sustentabilidade das políticas públicas e o princípio da separação dos poderes.

O Recurso Extraordinário nº 566.471/RS, Tema 6 da Repercussão Geral do STF, enfrentou a controvérsia sobre o fornecimento de medicamentos não incorporados às listas oficiais do SUS. A Corte assentou que, como regra, não compete ao Poder Judiciário impor ao Estado a obrigação de fornecer fármacos fora da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME), sob pena de comprometer a racionalidade administrativa e a sustentabilidade do sistema. A razão central está no fato de que os recursos públicos são limitados e devem ser destinados a tratamentos e insumos que possam ser disponibilizados de forma equânime a todos que deles necessitem³⁸.

38 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 566.471/RS*. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 22 maio 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 20 abr. 2025.

Nesse sentido, o STF destacou que a definição sobre quais medicamentos devem integrar a lista do SUS cabe à Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (CONITEC), órgão técnico responsável por avaliar a eficácia, a segurança, o custo-efetividade e o impacto orçamentário de cada tecnologia em saúde. Permitir que decisões judiciais substituam esse juízo técnico comprometeria a eficiência e a legitimidade das políticas públicas de saúde.

Todavia, a Corte admitiu hipóteses excepcionais em que o fornecimento judicial pode ser determinado, desde que observados critérios rigorosos. O paciente deve comprovar: (i) a negativa do órgão público responsável em disponibilizar o medicamento; (ii) eventual ilegalidade ou demora irrazoável na análise da CONITEC; (iii) inexistência de alternativa terapêutica disponível nas listas oficiais; (iv) evidências científicas consistentes acerca da eficácia e segurança do fármaco; (v) indispensabilidade do medicamento para o tratamento da doença; e (vi) incapacidade financeira de custeá-lo por meios próprios.

Ademais, o Supremo fixou parâmetros procedimentais que devem orientar a atuação judicial. O magistrado, ao analisar pedidos dessa natureza, deve avaliar os fundamentos da decisão administrativa, consultar pareceres técnicos emitidos pelos Núcleos de Apoio Técnico ao Judiciário (NAT-Jus) ou outros especialistas, e notificar os órgãos competentes para que examinem a possibilidade de incorporação do medicamento ao SUS, caso seja concedido judicialmente. Assim, vedou-se a concessão de ordens judiciais amparadas apenas em laudos médicos individuais, reforçando a necessidade de decisões baseadas em critérios científicos, técnicos e distributivos.

Outro precedente relevante refere-se ao Tema 793 da repercussão geral, RE 855178/SE, em que o STF fixou tese sobre a responsabilidade solidária dos entes federativos no fornecimento de medicamentos e tratamentos de saúde, afirmando que União, Estados e Municípios podem ser demandados isolada ou conjuntamente. O Supremo fixou a seguinte tese “Os entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde, e diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro³⁹.”

Nessa decisão o STF reforçou a proteção do direito individual, mas também gerou debates sobre a desorganização orçamentária e a sobreposição de competências administrativas.

Insta destacar que em decisões mais recentes, o STF tem destacado a importância da análise de custo-efetividade e do impacto orçamentário incremental. Em casos envolvendo medicamentos de altíssimo valor, como o Zolgensma, a Corte

39 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Recurso Extraordinário n. 855.178/SE (Tema 793)*. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento: 12 mar. 2019. Publicação: DJe 5 abr. 2019.

tem sinalizado para a necessidade de considerar não apenas o direito subjetivo, mas também a justiça distributiva e a preservação da coletividade.

A dimensão dos custos alcançados por decisões liminares é claramente visível em casos de terapias genéticas, como o medicamento Zolgensma, que, mesmo após a sua incorporação ao SUS em 2022, continua a ser objeto de demandas judiciais para pacientes fora dos critérios etários estabelecidos pelo Ministério da Saúde. Nesses casos, a Suprema Corte, por meio de decisões como a proferida na Reclamação (RCL) nº 62049, tem reafirmado a prevalência do direito fundamental à vida e à saúde, especialmente quando o medicamento é tido como essencial e não experimental. Portanto, o STF no RCL nº 62049, busca a jurisprudência na preocupação em resguardar a racionalidade administrativa⁴⁰.

Não obstante, precedentes no Superior Tribunal de Justiça (REsp 1.983.060) já negaram o fornecimento do fármaco quando o paciente não se enquadra nos protocolos clínicos do SUS, com base na ausência de eficácia científica comprovada fora dos critérios estabelecidos e no risco de grave lesão à economia pública. Esta divergência ilustra o dilema enfrentado pelo Judiciário ao ponderar o direito individual com a sustentabilidade do sistema⁴¹.

Na visão do autor Ciarlini, o STF tem buscado conciliar a justiciabilidade do direito à saúde com a preservação da autonomia administrativa dos gestores e a sustentabilidade do sistema público⁴². A sustentabilidade, no âmbito do Direito Financeiro, expressa a exigência de consistência intertemporal das decisões de gasto público: a proteção de direitos fundamentais hoje não pode desorganizar a capacidade estatal de garanti-los amanhã.

No campo sanitário, sustentabilidade significa maximizar o benefício coletivo por unidade de gasto, tendo como parâmetro os critérios técnico-científicos (eficácia, segurança, custo-efetividade e impacto orçamentário), com a ponderação entre o mínimo existencial individual e a reserva do financeiramente possível coletiva. Ora, a tensão típica das demandas por medicamentos de alto custo decorre de um conflito estrutural que versa sobre a tutela individual imediata pode restringir o acesso de muitos a ações e serviços essenciais (atenção primária, medicamentos básicos de uso contínuo, vacinação), produzindo regressividade distributiva.

À luz do Direito financeiro constitucional, a sustentabilidade atua como critério de compatibilização entre tutela individual e justiça distributiva, além da política pública coletiva, fundada nos princípios da universalidade, integralidade e equidade. Impondo que decisões sobre fornecimento de medicamentos, sobretudo os de alto custo, observem evidência científica, custo-efetividade e impacto orçamentário

40 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Reclamação (RCL) 62049*. Relator: Min. Cristiano Zanin. Julgamento: 4 set. 2023. Publicação: Dje 11 set. 2023.

41 BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Recurso Especial (REsp 1.983.060/MG)*. Relatora: Ministra Assusete Magalhães. Julgamento: 17 mai. 2022. Publicação: Dje 21 jun. 2022.

42 CIARLINI, A. L. A. S. *Direito à saúde – paradigmas procedimentais e substanciais da Constituição*. 1. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2013. E-book.

incremental, bem como a aderência ao planejamento orçamentário e às avaliações técnico-sanitárias.

Assim, a jurisdição em saúde deve evitar respostas fragmentadas que corroam prioridades coletivas, orientando-se por parâmetros de proporcionalidade, deferência técnica qualificada e proteção intertemporal do próprio direito à saúde.

O panorama jurisprudencial demonstra, portanto, uma evolução gradual: de uma postura inicial fortemente centrada na garantia individual para uma atuação mais ponderada e estrutural, preocupada em compatibilizar o direito fundamental à saúde com os princípios da sustentabilidade financeira, equidade e eficiência administrativa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida permitiu constatar que a judicialização do fornecimento de medicamentos de alto custo no Brasil é um fenômeno multifacetado, cujas causas decorrem tanto da fragilidade das políticas públicas quanto da insegurança jurídica e da atuação de interesses privados.

O estudo identificou que a ausência de planejamento orçamentário consistente, a morosidade da CONITEC na incorporação de novas tecnologias e a pressão da indústria farmacêutica contribuem de maneira decisiva para o aumento das demandas judiciais.

Os resultados da pesquisa evidenciam que a judicialização, embora represente um instrumento legítimo de efetivação do direito fundamental à saúde, provoca efeitos colaterais significativos. Um dos efeitos mais evidentes da judicialização do fornecimento de medicamentos é a pressão sobre o orçamento público da saúde. Tendo em vista que as decisões judiciais impõem a aquisição imediata de fármacos de altíssimo custo, a alocação planejada de recursos é desestruturada, comprometendo programas coletivos que atendem milhões de pessoas.

O redirecionamento de verbas para cumprir ordens judiciais individuais reduz a margem para investimentos em ações preventivas, em atenção primária e na compra de medicamentos de uso contínuo e baixo custo, que possuem amplo alcance social. Esse desequilíbrio orçamentário gera um efeito cascata: enquanto poucos pacientes têm acesso a terapias excepcionais, a coletividade experimenta deficiências nos serviços básicos de saúde, revelando a contradição entre a proteção individual imediata e a sustentabilidade coletiva.

A judicialização também gera distorções distributivas, uma vez que a destinação de milhões de reais a um único paciente reduz a capacidade de atendimento de milhares de pessoas com doenças crônicas comuns.

Outro efeito da judicialização é o enfraquecimento dos princípios estruturantes do SUS, a equidade e a universalidade. Na prática, o acesso ao medicamento

judicializado não depende exclusivamente da gravidade da condição clínica do paciente, mas da sua capacidade de acionar o Poder Judiciário. Esse desequilíbrio, entre quem consegue acessar mais rápido por ter mais informações, distorce a lógica constitucional do SUS, que busca garantir atendimento igualitário a todos, e transforma o direito à saúde em um privilégio de acesso judicial, enfraquecendo sua natureza universal e coletiva.

Por fim, abre espaço para a captura das políticas públicas por interesses privados, sobretudo da indústria farmacêutica. O lançamento de novos medicamentos no mercado, frequentemente com preços elevados e evidências científicas ainda limitadas, é acompanhado por campanhas de marketing direcionadas a médicos, pacientes e associações. Esse movimento induz prescrições médicas e estimula demandas judiciais como estratégia de inserção de fármacos no SUS sem passar pelo crivo da CONITEC, responsável por avaliar eficácia, segurança, custo-efetividade e impacto orçamentário.

Por outro lado, verificou-se que o fortalecimento de instâncias técnicas como a CONITEC e o NAT-Jus, aliado à capacitação de magistrados e ao estabelecimento de critérios uniformes para decisões judiciais, constitui caminho promissor para compatibilizar a proteção individual com a sustentabilidade coletiva. Ademais, a análise do STF demonstra uma evolução jurisprudencial no sentido de adotar critérios de proporcionalidade, custo-efetividade e justiça distributiva, evitando que decisões fragmentadas desorganizem o sistema.

Conclui-se, portanto, que a judicialização não deve ser vista como uma anomalia, mas como reflexo das deficiências do Estado em assegurar políticas eficazes. Seu enfrentamento exige não a supressão do acesso ao Judiciário, mas o aprimoramento institucional das políticas de saúde, com maior racionalidade administrativa, sustentabilidade financeira e justiça distributiva tributária. Somente por meio dessa integração será possível consolidar o direito à saúde como um direito fundamental exercido de forma equânime, eficiente e sustentável.

REFERÊNCIAS

ACRE. Tribunal de Justiça do Estado do Acre. *Apelação Cível n. 0704658 19.2023.8.01.0001*, Rio Branco, Relator: Des. Roberto Barros, 1ª Câmara Cível, julgado em 04 jul. 2024, publicado em 04 jul. 2024.

ASENSI, F. D.; PINHEIRO, R. *Judicialização da Saúde e Conselho Nacional de Justiça, perspectivas e desafios*. In: NOBRE, M. A. B.; SILVA, R. A. D. *O CNJ e os desafios da efetivação do direito à saúde*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

BRASIL. Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS – CONITEC. *Relatórios de recomendações técnicas*. Disponível em: <https://www.gov.br/conitec>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. *Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 set. 1990.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Pesquisa Nacional sobre Acesso, Utilização e Promoção do Uso Racional de Medicamentos no Brasil – PNAUM: resultados principais*. Brasília: Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: <https://aps.saude.gov.br/ape/pnaum>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Recurso Especial (REsp 1.983.060/MG)*. Relatora: Ministra Assusete Magalhães. Julgamento: 17 mai. 2022. Publicação: DJe 21 jun. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Reclamação (RCL) 62049*. Relator: Min. Cristiano Zanin. Julgamento: 4 set. 2023. Publicação: DJe 11 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Sistema de Gerenciamento da Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS – SIGTAP*. Disponível em: <http://sigtap.datasus.gov.br>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Recurso Extraordinário nº 566.471/RS*. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 22 maio 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRUM, C. J. D. *Direito à Saúde*. 1. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021. E-book. ISBN 9786555598278. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555598278/>. Acesso em: 17 jan. 2025.

BUCCI, M. P. D.; SEIXAS, D. C. *Judicialização da saúde - DIG*. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2017. E-book. ISBN 9788547211295. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788547211295/>. Acesso em: 17 jan. 2025.

CIARLINI, A. L. A. S. *Direito à saúde – paradigmas procedimentais e substanciais da Constituição*. 1. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2013. E-book. ISBN 9788502197732. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502197732/>. Acesso em: 17 jan. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *e-Natjus*. Brasília: CNJ, [2023]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/forum-da-saude-3/e-natjus/>. Acesso em: 24 set. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. *Apelação Cível n. 0708932-07.2023.8.07.0018*, Relator: Des. Carlos Alberto Martins Filho, 1ª Turma Cível, julgado em 14 ago. 2024, publicado em 27 ago. 2024.

LIMA, F. R. S. *Decisões do STF em direito à saúde*. (Coleção Teses em Doutorado). São Paulo: Almedina, 2020. E-book. ISBN 9788584936212. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584936212/>. Acesso em: 17 jan. 2025.

NOBRE, M. A. B.; SILVA, R. A. D. *O CNJ e os desafios da efetivação do direito à saúde*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

SANTOS, L. *Judicialização da saúde: as teses do STF*. Saúde em Debate, Rio de Janeiro, v. 45, n. 130, p. 807-826, 2021. DOI: 10.1590/0103-1104202113018. Disponível em: <https://emporiadodireito.com.br/leitura/numeros--de-2019-da-judicializacao-da-saude-no-brasil>. Acesso em: 06 fev. 2025.

VENTURA, M. et al. *Judicialização da saúde, acesso à justiça e a efetividade do direito à saúde*. Physis: Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 77-100, 2010.

VIEIRA, F. S.; ZUCCHI, P. *Distorções causadas pelas ações judiciais à política de medicamentos no Brasil*. Revista de Saúde Pública, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 214-222, 2007.





Estudos Selecionados



Estudos Seleccionados

**DEFERÊNCIA, CONFIANÇA E COAUTORIA INSTITUCIONAL:
FUNDAMENTOS PARA UM NOVO PARADIGMA DE CONTROLE PÚBLICO**
*DEFERENCE, TRUST, AND INSTITUTIONAL CO-AUTHORSHIP: FOUNDATIONS
FOR A NEW PARADIGM OF PUBLIC AUDIT*

Lourdes Isabelle Andrade Tavares¹

Sheyla Barreto Braga de Queiroz²

"O fogo que roubei não era dos deuses - era da razão.
Se os deuses o temeram, é porque sabiam que iluminar também é desobedecer."

(Ésquilo, adaptado de Prometeu Acorrentado)

RESUMO

O texto propõe uma reconfiguração teórica do controle público brasileiro, partindo da constatação de que sua racionalidade ainda se apoia no paradigma da desconfiança e do punitivismo institucional. Amparado em leitura integrada da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018) e da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), o estudo defende a consolidação de um microssistema jurídico de preservação contratual, estruturado nos princípios da proporcionalidade, da análise consequencialista e da deferência administrativa como virtude institucional. Sustenta-se que a deferência - compreendida como forma de autocontenção racional e reconhecimento da legitimidade técnica, política e epistêmica das escolhas administrativas - não implica afastamento da legalidade, mas a sua expressão mais amadurecida e dialógica. Inspirada nas doutrinas da *deference* norte-americana, na teoria da confiança sistêmica de Niklas Luhmann e nas formulações sobre racionalidade consequencialista de Vanice Lírio do Valle e Gustavo Binenbojm, a pesquisa propõe uma releitura da atuação das Cortes de Contas, convertendo-as de instâncias sancionatórias em coautores da decisão pública. Conclui-se que a deferência administrativa e a confiança institucional configuram os pilares de uma

¹ Advogada com atuação em Direito Público. Graduada em Direito pela Universidade Federal da Paraíba.

² Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado da Paraíba. Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba. Professora da Escola de Contas do TCEPB.

nova *accountability* cooperativa, orientada ao aprendizado, à proporcionalidade e à governança pública, capaz de reconciliar controle e gestão sob uma mesma lógica de racionalidade democrática.

Palavras-chave: Deferência Administrativa. Controle Público. Confiança Institucional. Governança. Racionalidade Consequencialista.

ABSTRACT

The text proposes a theoretical reconfiguration of Public Control in Brazil, starting from the idea that its current rationality remains anchored in a paradigm of distrust and institutional punitivism. Grounded in an integrated reading of the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law (Law No. 13.655/2018) and the Public Procurement and Contracts Law (Law No. 14.133/2021), the study advocates the necessity of consolidating a legal microsystem for contractual preservation, structured around the principles of proportionality, consequentialist reasoning, and administrative deference as an institutional virtue. It argues that deference – understood as a form of rational self-restraint and recognition of the technical, political, and epistemic legitimacy of administrative choices – does not imply distancing oneself from legality, but rather entails its most mature and dialogical expression. Inspired by the American deference doctrine, Luhmann's theory of systemic trust, and the consequentialist rationality proposed by Vanice Lírio do Valle and Gustavo Binenbojm, the study proposes a reinterpretation of the role of Courts of Accounts in the field of Public Control, transforming them from mere sanctioning bodies into co-authors of administrative decisions. The study concludes that administrative deference and institutional trust constitute the pillars of a new cooperative accountability model, so to speak, oriented toward learning, proportionality, and public governance, capable of reconciling control and management under a unified logic of democratic rationality.

Keywords: Administrative Deference. Public Control. Institutional Trust. Governance. Consequentialist Rationality.

1. INTRODUÇÃO – A CHAMA DE PROMETEU E O DESAFIO DO CONTROLE

Prometeu foi punido não por trair os deuses, mas por confiar demais nos homens.

Ao roubar o fogo do Olimpo e entregá-lo à humanidade, acreditou que a razão compartilhada seria a antítese da tirania. Zeus, contudo, viu ali uma ameaça: o perigo de um poder que ousasse pensar por conta própria.

Desde então, a história da civilização pode ser lida como a tensão entre a chama e o castigo - entre a criação e o controle. O controle público brasileiro recorrentemente move-se nesse dilema prometeico, por assim dizer: foi concebido para iluminar a Administração, mas por vezes se converte na águia que lhe devora o fígado.

A novidade do século XXI é que os marcos normativos recentes - especialmente aqueles consubstanciados na Lei nº 13.655/2018 (LINDB, arts. 20 a 28)³ e a Lei nº 14.133/2021 (com destaque ao art. 147)⁴ - inauguraram uma gramática mais densa da juridicidade administrativa: o dever de motivação consequencialista, a preservação contratual e a autocontenção racional como critérios de legitimidade de decisões administrativas e de controle⁵.

O texto ora elaborado, de natureza bibliográfica, parte dessa virada, defendendo que a deferência administrativa - entendida como virtude hermenêutica de reconhecimento da legitimidade técnica, política e epistêmica das escolhas públicas - não enfraquece a legalidade; ao contrário, a amadurece.

Deferir é compreender antes de invalidar; é ponderar efeitos antes de sancionar; é reconhecer que o Direito, sem perder seu papel de limite, também precisa operar como método de cooperação institucional⁶.

A hipótese aqui sustentada, com espreque em leitura de obras nacionais e estrangeiras, é simples e exigente: controle público legítimo é controle que coautoriza.

Como propositura final, tem-se que, em vez de um epílogo punitivo, delineia-se um controle que se inscreve no processo decisório, prevenindo desvios, induzindo boas escolhas, preservando contratos quando isso maximiza o interesse público e responsabilizando de modo proporcional quando houver dolo ou erro grosseiro⁷.

Essa ética de cooperação não dispensa o protagonismo da Administração; antes, obriga-a a explicitar razões, dados e consequências - e demanda dos órgãos de controle demonstrar, com igual rigor, por que anular, até onde intervir e como mitigar efeitos colaterais de suas próprias decisões.

A fim de organizar a tese antes elucubrada, o texto avança em sete movimentos ou cortes metodológicos: (i) reconstrói o direito ao erro escusável como categoria jurídica, e não moral; (ii) explicita a distinção analítica entre erro grosseiro e erro escusável; (iii) propõe novos parâmetros de prudência (racionalidade deferente ampliada); (iv) desenvolve a deferência como virtude hermenêutica e como forma jurídica da confiança; (v) interpreta os arts. 21 e 28 da LINDB e o art. 147 da NLLC como microssistema de preservação contratual; (vi) fundamenta o controle como coautoria

3 BRASIL. Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 set. 1942. Atualizada até a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.

4 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

5 TAVARES, Lourdes Isabelle Andrade. **O Direito ao Erro e o Microssistema de Preservação Contratual**: proporcionalidade e racionalidade no controle dos atos administrativos. João Pessoa: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, 2025. Disponível em: < <https://tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2025/08/LIAT.pdf> > Acesso em: 20 out. 2025.

6 VALLE, Vanice Regina Lírio do. Deferência judicial para com as escolhas administrativas: resgatando a objetividade como atributo do controle do poder. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [s.l.], v. 25, n. 1, p. 110-132, 30 abr. 2020. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v25i11577> > Acesso em: 12 out. 2025.

7 BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André Rodrigues. **O art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo**. Revista de Direito Administrativo, edição especial (Direito Público na LINDB), Rio de Janeiro, p. 203-224, out. 2018.

institucional; e (vii) conclui com a imagem de uma *accountability* cooperativa, na qual o controle deixa de "apagar o fogo" para guardar a chama da decisão responsável, proposta passível de implementação nas cortes de contas do Brasil.

No horizonte, ao fim e ao cabo, o que se pretende é, ao menos no plano teórico, recolocar o debate no zênite: entre um controle que aplaude a anulação por si e outro que justifica a preservação quando ela melhor serve ao interesse público, escolher o segundo não é leniência - é prudência republicana, matéria afeta sobretudo aos membros do sistema tribunais de contas do Brasil.

2. O DIREITO AO ERRO E A VIRADA CONSEQUENCIALISTA DO CONTROLE PÚBLICO

Há décadas, o gestor público brasileiro é instado a exercer uma espécie de santidade administrativa: deve decidir como se soubesse de tudo, prever o imprevisível, e, se errar, ser punido como se houvesse agido com dolo. Criou-se o mito do gestor-oráculo, aquele que não pode hesitar.

Sob esse mito, o erro converteu-se em heresia. A falha humana foi transformada em culpa institucional, e a prudência passou a significar omissão⁸.

A cultura do controle, forjada sob o signo da desconfiança, *grosso modo*, fez do erro o centro da sanção, e não o ponto de partida do aprendizado.

O resultado é uma Administração que, no dia a dia, tende a mover-se com medo - medo de agir, medo de inovar, medo de ser exemplarmente sacrificada na arena pública do moralismo técnico.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e a Lei nº 14.133/2021, na contramão dessa visão reducionista, desenharam outra lógica: deslocaram o eixo do erro para o juízo consequentialista.

Neste sentido, por exemplo, o artigo 21 da LINDB⁹ impõe que toda decisão de invalidação explicita suas consequências jurídicas e administrativas, e o artigo 28¹⁰ introduz a categoria do erro escusável - aquele que, embora tecnicamente equivocado, é compreensível diante das circunstâncias e da informação disponível¹¹.

8 TAVARES, Lourdes Isabelle Andrade. **O Direito ao Erro e o Microssistema de Preservação Contratual**: proporcionalidade e racionalidade no controle dos atos administrativos. João Pessoa: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, 2025. Disponível em: < <https://tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2025/08/LIAT.pdf> > Acesso em: 20 out. 2025.

9 Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

10 Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

11 BRASIL. Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 set. 1942. Atualizada até a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.

Já o artigo 147¹² da nova Lei de Licitações estabelece que a anulação contratual seja precedida da demonstração inequívoca de que ela serve, de fato, ao interesse público¹³.

Essa reconfiguração normativa inaugura o que o Ministro Bruno Dantas do Tribunal de Contas da União denominou "racionalidade consequencialista": o controle não pode ser apenas um gesto de reparação formal, mas um ato de discernimento institucional. O erro não é mais tratado como um desvio moral, mas como um dado da ação pública - algo a ser compreendido, classificado, contextualizado¹⁴.

O *turning point* consequencialista consiste, portanto, em substituir a sanção automática pela análise fundamentada, o reflexo pela deliberação. O controlador é convocado a explicar por que interveio e a medir os efeitos de sua intervenção. E o gestor, de sua parte, a demonstrar que agiu com boa-fé e diligência.

Prefalada reciprocidade inaugura uma nova ética da responsabilidade, em que controlar é também assumir o risco da decisão.

Com efeito, o erro administrativo, em um Estado complexo, é inevitável e inerente à atividade administrativa. Mas há diferença entre o erro inevitável e o erro imperdoável. O primeiro é produto da limitação humana e institucional; o segundo, da negligência ou da má-fé.

O destacado artigo 28 da LINDB consagra essa distinção ao responsabilizar o agente público apenas quando houver dolo ou erro grosseiro - isto é, quando a conduta ultrapassar os limites da razoabilidade esperada de um profissional diligente.

Trata-se de um "paradigma pós-punitivista" no Direito Administrativo: um modelo em que a responsabilidade deixa de ser castigo para se tornar aprendizado. O erro passa a ser interpretado como elemento integrante da racionalidade institucional, e não como falha de caráter.

12 Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:

I - impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;
II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;
III - motivação social e ambiental do contrato;
IV - custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;
V - despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;
VI - despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;
VII - medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;
VIII - custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;
IX - fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;
X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;
XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

Parágrafo único. Caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.

13 BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

14 DANTAS, Bruno; DIAS, Frederico. *Racionalidade consequencialista e legitimação institucional: o TCU diante da complexidade*. Consultor Jurídico (Conjur), 19 maio 2025. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2025-mai-19/racionalidade-consequencialista-e-legitimacao-institucional-tcu-diante-da-complexidade/> > Acesso em: 20 out. 2025.

Entra no salão o chamado direito ao erro dos franceses¹⁵.

A mudança não é apenas terminológica, mas, ontológica. Insta um novo olhar sobre a própria função do controle: ele não é mais o tribunal da perfeição; é o laboratório da decisão pública. O controlador deixa de ser o espectador que julga o resultado e passa a ser o parceiro que compreende o processo.

Pedro de Hollanda Dionísio e Binenbojm propõem uma arquitetura de três etapas para a análise do erro: (i) identificação do erro, (ii) avaliação dos efeitos e (iii) verificação da responsabilidade pessoal¹⁶.

Na primeira etapa, reconhece-se o erro de forma técnica – sem confundir-lo com dolo, sem projetar retrospectivamente uma perfeição impossível. Na segunda, avaliam-se as consequências da correção: anular trará mais benefícios do que prejuízos? Preservar o ato seria mais vantajoso à coletividade? E, por fim, esquadrinha-se a conduta do agente: houve dolo, negligência, ou atuação diligente em ambiente de incerteza?

A derradeira pergunta é decisiva, pois desloca o controle de um julgamento moral para um juízo institucional de prudência. O erro escusável é o erro da boa-fé; o erro grosseiro, o da arrogância. Entre ambos, fulgura uma fronteira ética que a racionalidade contemporânea deve saber traçar – sob pena de transformar o zelo público em máquina de medo.

3. PARA ALÉM DA TRÍADE CLÁSSICA: NOVOS PARÂMETROS PARA O CONTROLE DO ERRO ADMINISTRATIVO

A tríade analítica proposta por Binenbojm e Dionísio – identificar o erro, avaliar seus efeitos e verificar a responsabilidade – foi um avanço digno de registro sobre a tradição punitivista¹⁷.

Sob dito prisma, o erro deixou de ser um ponto final e assumiu contornos de um processo racional, um itinerário de compreensão institucional.

Contudo, a realidade administrativa brasileira, marcada por incertezas, lacunas normativas e múltiplos centros de decisão, clama por critérios adicionais de prudência e deferência.

É nesse contexto que se alvitra a ampliação da matriz consequencialista, a que se chama de racionalidade deferente ampliada – um modelo analítico que parte da mesma base (erro, efeito e responsabilidade), mas que acrescenta novos filtros interpretativos, voltados à maturidade institucional do controle.

¹⁵ No Brasil, o jurista cuja obra inspirada nas ideias do francês Jean-Claude Marin sobre “droit à l’erreur” mais frequentemente citada é a de Pedro de Hollanda Dionísio.

¹⁶ BINENBOJM, Gustavo; DIONÍSIO, Pedro de Hollanda. **Os três passos do controle do erro administrativo**: as diferentes etapas e objetivos na construção de parâmetros de controle. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 280, p. 67-88, jan./abr. 2021.

¹⁷ BINENBOJM, Gustavo; DIONÍSIO, Pedro de Hollanda. **Os três passos do controle do erro administrativo**: as diferentes etapas e objetivos na construção de parâmetros de controle. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 280, p. 67-88, jan./abr. 2021.

Controlar, no novo paradigma, não é apenas "corrigir o erro". É compreender o contexto de sua ocorrência, reconhecer os limites cognitivos das instituições e ponderar os custos sociais, econômicos e políticos da correção. A "racionalidade deferente ampliada" opera como uma arquitetura de sete eixos, que se entrelaçam como engrenagens de um mesmo mecanismo de autocontenção racional.

3.1. GRAU DE INCERTEZA DECISÓRIA

O primeiro parâmetro diz respeito ao grau de incerteza que permeava a decisão administrativa no momento de sua prática.

O controle deve avaliar se o erro decorreu de uma situação de dúvida legítima, de lacuna normativa, de ausência de precedentes ou de contexto de crise. Nesses casos, o erro não é uma falha individual: é expressão da complexidade do agir público.

Como lembra o sociólogo alemão Niklas Luhmann na sua teoria dos sistemas, em um mundo altamente complexo e cheio de dados truncados e informações incompletas, toda decisão administrativa é um ato de "redução de complexidade sob risco", na medida em que o Poder Público, valendo-se da confiança, espécie de mecanismo de funcionalidade, filtra as múltiplas possibilidades, descarta aquelas inadequadas e assume o risco de falha quando desenha e implementa uma política¹⁸.

Ora, em sendo verdadeira a premissa, a função do controle não é eliminar o risco - o que seria impossível até mesmo para a Administração Pública -, mas reconhecer o tipo de risco assumido e avaliar se ele foi compatível com o papel institucional do gestor, com a sanção, nesse cenário, só se justificando quando o erro ultrapassar os limites da razoabilidade e representar ato de arbitrariedade e/ou temeridade.

3.2. DENSIDADE INSTITUCIONAL DA DECISÃO

O segundo parâmetro refere-se à densidade institucional do processo decisório. Quanto maior o grau de participação técnica e colegiada na formação do ato - pareceres jurídicos, notas técnicas, deliberações de conselhos, consultas a órgãos especializados -, maior deve ser a deferência do controle.

A decisão construída de forma plural e transparente carrega em si um capital de legitimidade a não ser ignorado.

O controle deferente compreende que as decisões densamente institucionalizadas são menos suscetíveis ao erro grosseiro, porquanto resultam de deliberações compartilhadas e não de voluntarismos isolados.

A responsabilização cega, nesses casos, não apenas viola a boa-fé: sanciona a própria institucionalidade, punindo quem se apoiou em mecanismos de governança e estimulando quem decide sozinho, com medo de expor o processo à crítica.

18 LUHMANN, Niklas. **Confiança e poder**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983, p. 27-28.

3.3. RELEVÂNCIA E SENSIBILIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA AFETADA

O terceiro parâmetro é a relevância social da política pública atingida pelo ato controlado. Em áreas como saúde, educação, assistência social e saneamento básico, a reversão de um ato ou contrato pode gerar danos coletivos irreparáveis.

Nessas situações, o controle deve operar com prudência redobrada e ônus argumentativo expandido.

A anulação pela estrutura de Controle da Administração Pública de um contrato de merenda escolar, por exemplo, pode ser formalmente correta e, ao mesmo tempo, eticamente devastadora se implicar a comunidade escolar sem alimentação por meses enquanto Administração e Controle Externo se digladiam sobre a melhor solução para o caso.

O mundo dos autos não mais retrata a realidade em todas as suas dimensões, o que não deixa de esvaziar certos brocados jurídicos que ainda rondam cabeças decisórias colegiadas ou individuais, v.g., "O que não está nos autos não está no mundo".

A racionalidade deferente impõe que o controlador demonstre concretamente que sua decisão traz benefício real ao interesse público, sob pena de praticar uma crueldade institucional travestida de zelo jurídico¹⁹.

A prudência, aqui, não é fraqueza; é o mais elevado exercício de responsabilidade pública e bom senso.

3.4. GRAU DE DILIGÊNCIA PROCESSUAL

O quarto parâmetro diz respeito ao grau de diligência do gestor na condução do processo. O erro prudente - aquele cometido após análise cuidadosa, fundamentação técnica e respeito aos trâmites - deve ser diferenciado do erro grosseiro, fruto de descuido, improviso ou má-fé e por isso mesmo não passível de anulação²⁰.

A LINDB, ao determinar que decisões públicas considerem as consequências práticas, pressupõe que tanto o administrador quanto o controlador sejam cuidadosos na fundamentação.

O gestor diligente, mesmo quando erra, contribui para a segurança jurídica, pois sua decisão é rastreável, argumentada e tecnicamente plausível. Já o gestor que age sem base documental ou analítica quebra o sistema de confiança (rememore-se Luhmann) e compromete a legitimidade de toda a Administração.

19 TAVARES, Lourdes Isabelle Andrade. **O Direito ao Erro e o Microssistema de Preservação Contratual**: proporcionalidade e racionalidade no controle dos atos administrativos. João Pessoa: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, 2025. Disponível em: < <https://tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2025/08/LIAT.pdf> > Acesso em: 20 out. 2025.

20 TAVARES, Lourdes Isabelle Andrade. **O Direito ao Erro e o Microssistema de Preservação Contratual**: proporcionalidade e racionalidade no controle dos atos administrativos. João Pessoa: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, 2025. Disponível em: < <https://tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2025/08/LIAT.pdf> > Acesso em: 20 out. 2025.

O controle maduro reconhece essa diferença: não sanciona a diligência (*due diligence*) que falha; corrige o descuido que ignora ou não sabe.

3.5. RISCO DE DISFUNÇÃO PÚBLICA INVERSA

O quinto parâmetro faz ao controle uma pergunta raramente feita: quais serão os efeitos colaterais da minha própria decisão?

Ao invalidar um ato ou contrato, o controlador deve considerar os riscos de disfunção inversa - paralisia de obras, interrupção de políticas públicas, dispersão de recursos ou descontinuidade de serviços essenciais²¹.

Essa análise consequencialista, prevista expressamente no art. 21 da LINDB, impõe ao controle o mesmo ônus de racionalidade esperado do gestor médio.

A anulação não é mais um ato de autoridade pura, mas de responsabilidade calculada.

3.6. COERÊNCIA SISTÊMICA E EXPECTATIVA LEGÍTIMA

O sexto parâmetro é a coerência sistêmica do controle com suas próprias decisões anteriores e com as expectativas legítimas geradas nos administrados. Um sistema que muda de entendimento a cada processo destrói a confiança e viola o princípio da segurança jurídica.

Como ensina Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a boa administração exige "fidelidade ao sistema e continuidade das razões públicas"²².

A deferência, nesse particular, é também um dever de autoconsistência institucional: não se trata de preservar o erro, mas de respeitar a coerência como elemento da legitimidade democrática.

Sancionar com fulcro em critérios fluidos e mutáveis é transferir ao gestor o custo da incerteza.

3.7. RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA E DIMENSÃO ESTRUTURAL DO ERRO

Por fim, o sétimo parâmetro alarga o horizonte de análise para incluir a dimensão estrutural do erro.

Muitos equívocos administrativos decorrem de falhas sistêmicas - falta de estrutura, de treinamento, de integração entre órgãos - e não da conduta individual do gestor médio.

21 TAVARES, Lourdes Isabelle Andrade. **O Direito ao Erro e o Microssistema de Preservação Contratual**: proporcionalidade e racionalidade no controle dos atos administrativos. João Pessoa: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, 2025. Disponível em: < <https://tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2025/08/LIAT.pdf> > Acesso em: 20 out. 2025.

22 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da boa administração pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 63.

O controle maduro deve, portanto, distinguir o erro pessoal (adrede) do erro organizacional (escusável, inclusive por causa do desconhecimento ou insuficiente informação).

Em tais casos, a resposta mais eficiente não é a sanção pecuniária ou a reparação do débito, mas o aprimoramento institucional: baixa de recomendações de governança, ajustes de processos administrativos falhos e lacunosos, capacitação técnica em áreas como o Controle Interno, licitação e contratos, gestão de pessoal, dívida pública e afins.

A responsabilidade é compartilhada entre o agente público, a Administração e o próprio sistema de controle, que deve aprender com o erro [alheio] tanto quanto o sancionado²³.

Esse é o ponto culminante da racionalidade deferente ampliada: o controle deixa de ser uma espécie de torre de vigília benthamniana e passa a atuar como organismo reflexivo, que aprende, retroalimenta e aperfeiçoa a atividade administrativa.

4. A DEFERÊNCIA ADMINISTRATIVA E O PRINCÍPIO DA CONFIANÇA INSTITUCIONAL

O controle público brasileiro parece sofrer de uma espécie de crise hermenêutica: a obsessão por encontrar a única resposta correta em detrimento, ilustrativamente, do *second best*.

Cada ato administrativo é tratado como uma equação moral a ser resolvida com fórmulas puras, como se o Direito fosse uma "geometria da virtude", sendo o reflexo de uma cultura jurídica que costuma evitar o dissenso e desconfiar da ambiguidade.

Ora, a Administração não é uma máquina de silogismos: é um organismo vivo, movido por escolhas complexas, permeadas de contingência, técnica e política.

O controle, ao pretender eliminar a incerteza, acaba por eliminar também a inteligência da decisão. Nesse cenário, a deferência administrativa emerge como antídoto civilizatório - não para abdicar do controle, mas para humanizá-lo.

Deferir não é submeter-se; é reconhecer limites. É o gesto hermenêutico de quem, ao interpretar, compreende que o sentido não é monopólio de um único centro decisório²⁴.

A deferência é o modo jurídico da humildade epistêmica. E a humildade, no campo do poder, constitui uma forma de cautela.

23 TAVARES, Lourdes Isabelle Andrade. **O Direito ao Erro e o Microsistema de Preservação Contratual**: proporcionalidade e racionalidade no controle dos atos administrativos. João Pessoa: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, 2025. Disponível em: < <https://tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2025/08/LIAT.pdf> > Acesso em: 20 out. 2025.

24 VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Direito Administrativo Contemporâneo*: racionalidade, interpretação e controle. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 49-52.

Em sentido profundo, portanto, pode-se asseverar que a deferência chega a ser uma virtude e, como toda virtude, ela não se impõe; cultiva-se.

Na concepção de Vanice Regina Lírio do Valle, trata-se de "um axioma justificante", uma postura de autocontenção racional que preserva a integridade do sistema jurídico sem suprimir a pluralidade de racionalidades administrativas²⁵.

O controlador deferente é aquele que compreende antes de corrigir, sem abandonar o dever de fiscalização, mas o exercendo com prudência interpretativa: aquele sabe que a decisão administrativa, por nascer de um ambiente técnico e político, carrega razões e tensões que o controle deve, primeiro, auscultar, sondar.

Neste arco de sentido, o oposto da deferência não é o rigor - é a arrogância institucional. Quando o controle se considera o único portador da racionalidade pública, transforma-se em centro de poder oracular: não interpreta, decreta.

A deferência, ao contrário, restitui o controle ao lugar da razão dialógica ou dialógica, na esteira do pensamento de Lon Fuller: "O Estado que pretende substituir a razão de todos pela razão de um só incorre na tirania do saber único"²⁶.

O controlador que acredita deter a última palavra pratica o mesmo erro epistemológico do déspota esclarecido: confunde autoridade com infalibilidade²⁷.

A deferência é o antídoto contra essa tirania - o reconhecimento de que a verdade administrativa é, em grande parte, uma construção interinstitucional.

O termo *deference*, na experiência norte-americana, ganhou corpo no célebre caso *Chevron U.S.A. v. Natural Resources Defense Council* (1984), em que a Suprema Corte estabeleceu que, diante de ambiguidades legislativas, deve-se deferir à interpretação administrativa sempre que esta for razoável²⁸.

Essa doutrina, conhecida como *Chevron deference*, não retirou poder do Judiciário; redistribuiu-o. Ao reconhecer a competência técnica e a legitimidade política da Administração, a Corte norte-americana inaugurou um modelo de deferência graduada: quanto maior a complexidade técnica e a ambiguidade normativa, maior a margem de apreciação administrativa.

Contudo, a deferência norte-americana, de criação essencialmente jurisprudencial, demonstrou sua fragilidade institucional com a revogação da *Chevron* no caso *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* (2024)²⁹.

Nessa decisão, a Suprema Corte americana derrubou o precedente de 40 anos, reafirmando o dever primário do Judiciário de interpretar a lei de forma independente, mesmo diante de estatutos ambíguos.

25 Idem ibidem, p. 63-68.

26 FULLER, Lon L. *The Morality of Law*. New Haven: Yale University Press, 1969.

27 DANTAS, Bruno. O risco de infantilizar a gestão pública. **O Globo**, Rio de Janeiro, 06 jan. 2018, 00:00. Opinião. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/opiniao/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica-22258401#ixzz53i3DcHyO>. > Acesso em: 13 out. 2025.

28 *Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837 (1984).

29 Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2025-jul-26/empresa-do-caso-que-extinguiu-a-doutrina-chevron-ganha-mas-nao-leva/> > Acesso em 05 ago. 2025.

O cerne da crítica em *Loper Bright* foi o abandono da presunção de que o Congresso tacitamente delega poder interpretativo à agência quando a lei é silente.

Em contraste, a deferência no Brasil possui um fundamento legal explícito na LINDB (arts. 20 a 28). A deferência brasileira não é uma presunção judicial de delegação, mas um dever legal imposto ao Judiciário e aos órgãos de controle (como as Cortes de Contas) de praticar a autocontenção racional, balizada pela proporcionalidade e pela análise de consequências³⁰.

No Brasil, Gustavo Binenbojm planteia uma leitura adaptada dessa teoria: a intensidade do controle deve variar conforme cinco variáveis – (i) o grau de objetividade da norma, (ii) a tecnicidade da matéria, (iii) a politicidade da decisão, (iv) o nível de participação social e (v) o impacto sobre direitos fundamentais³¹.

A deferência brasileira, portanto, não é submissão, mas modulação: uma técnica de calibragem entre autonomia administrativa e responsabilidade pública. É o reconhecimento de que nem toda decisão administrativa pode ser reduzida à legalidade formal – porque algumas pertencem ao domínio da racionalidade prudencial, onde a técnica e a política se misturam.

O controle público contemporâneo deve aprender a conjugar fiscalização e cooperação, fazendo o '*distinguishing*' entre temas de alta discricionariedade técnica e de legalidade estrita.

A deferência, quando compreendida como virtude institucional, se articula naturalmente com a consensualidade - conceito que, no Brasil, ganha força com a LINDB e com a atuação pragmática de Tribunais de Contas que celebram Termos de Ajustamento de Gestão (TAG)³².

Ditos instrumentos não representam condescendência, mas mecanismos de aprendizado recíproco. O controlador orienta, o gestor ajusta, e ambos preservam a finalidade pública.

Tem-se o que Francisco Arlem de Queiroz Sousa denomina de "controle cooperativo": um controle que não se contenta em punir, mas busca construir soluções institucionalmente estáveis³³.

30 O caso *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* (julgado pela Suprema Corte dos EUA em 28 de junho de 2024) resultou na revogação da doutrina de deferência administrativa mais famosa do mundo: a *Chevron Deference* (estabelecida em 1984 no caso *Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*).

A ação envolvia a Agência Nacional de Pesca Marinha dos EUA (*National Marine Fisheries Service - NMFS*), que havia emitido uma regra interpretando a *Magnuson-Stevens Act* de forma a exigir que empresas de pesca de arenque (como a *Loper Bright Enterprises*) pagassem pelos monitores federais obrigatórios a bordo dos seus navios.

A empresa, por seu turno, argumentou que o estatuto federal não autorizava explicitamente a agência a transferir esses custos para a indústria.

A Suprema Corte (em uma decisão de 6 a 3, com o voto do *Chief Justice Roberts*) derrubou a Doutrina *Chevron*. O fundamento principal foi a incompatibilidade da *Chevron* com a *Administrative Procedure Act (APA)*, a lei básica de direito administrativo dos EUA, que exige que os tribunais revisores "decidam todas as questões legais relevantes".

enquanto o modelo norte-americano volta a dar mais poder aos juízes na interpretação de estatutos, o Brasil, com a LINDB, avançou para um modelo que obriga o Judiciário (e as Cortes de Contas) à racionalidade e à deferência como dever legal de autocontenção, fortalecendo a segurança jurídica. Conferir verbete disponível em: < https://en.wikipedia.org/wiki/Chevron_U.S.A._Inc._v._Natural_Resources_Defense_Council,_Inc. > Acesso em: 05 ago. 2025.

31 BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo**, op. cit., p. 301-309.

32 Brasil. **Lei nº 13.655/2018**, arts. 26 e 27.

33 SOUSA, Francisco Arlem de Queiroz. **Direito Administrativo do medo**: o controle administrativo da gestão pública no Brasil.

A deferência, nesse contexto, adquire contornos de confiança: um modo de reconhecer que a fiscalização pode ser dialógica, e que a correção pode vir antes da condenação. É o retorno do controle à sua função civilizatória: educar o poder, e não o envergonhar.

Para Niklas Luhmann, repita-se, a confiança é o mecanismo que permite que sistemas complexos funcionem mesmo em cenários de incerteza³⁴. Sem confiança, cada decisão exigiria verificação exaustiva, e o sistema colapsaria sob o peso da dúvida.

A confiança, portanto, não é a ausência de controle, mas sua condição de possibilidade e a deferência é a forma jurídica dessa confiança. Quando o controle confia, ele não se desobriga de vigiar; apenas reconhece que a Administração também compartilha da mesma finalidade pública, reduzindo a entropia institucional, substituindo o ruído da desconfiança pelo acorde da cooperação.

Nos escólios de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, "a boa administração é inseparável da boa confiança" - não há governo eficiente onde cada ato é presumido suspeito³⁵.

A confiança institucional é, por conseguinte, o fundamento ético do novo controle público, exigindo reciprocidade: o gestor deve agir com transparência e justificar suas decisões; o controlador, com proporcionalidade e prudência; a reciprocidade é o que se chama de governança pública dialógica - o ponto de encontro - ou de inflexão - entre controle e gestão, no qual ambos "aprendem" a ser Estado, à guisa de "makers".

5. O MICROSSISTEMA DE PRESERVAÇÃO CONTRATUAL COMO EXPRESSÃO DA DEFERÊNCIA

Em um país que convive com o colapso de obras públicas e a interrupção de políticas essenciais, anular tornou-se verbo mais fácil que preservar.

A tradição jurídica brasileira - moldada por séculos de formalismo e temor institucional - aprendeu a confundir correção com destruição. Anula-se um contrato por falha documental, sem medir o preço do silêncio das máquinas; suspende-se uma licitação por vício de forma, e a cidade permanece às escuras.

O zelo burocrático, quando desprovido de prudência, deságua em crueldade institucional.

Foi justamente contra esse modelo "punitivo-ritualístico" que o legislador de 2018 e de 2021 ergueu as novas colunas da juridicidade administrativa.

2021. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.p. 156.

34 LUHMANN, Niklas. **Confiança e poder**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

35 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

Os arts. 21 e 28 da LINDB³⁶, combinados ao art. 147 da Lei nº 14.133/2021³⁷, não são meros dispositivos: são os alicerces de um microssistema de preservação contratual, destinado a reorientar o controle público da lógica do vício para a lógica da consequência³⁸.

Esse microssistema não protege o erro; protege o sentido público da decisão, pois impõe ao controlador o dever de pensar não apenas o que está errado, mas *o que acontecerá* se corrigir sem medir os efeitos, diccionando que toda decisão de invalidação deve explicitar seus impactos jurídicos, financeiros, sociais e operacionais – e que a extinção de um contrato só ocorra quando demonstrado, de modo inequívoco, que sua continuidade seria mais danosa ao interesse público do que a sua preservação³⁹.

Cuida-se, portanto, de uma transição da legalidade reflexa para a juridicidade deliberativa: o controle deixa de ser o ato automático de negar o erro para se tornar o ato refletido de justificar a correção, na esteira do artigo 21 da LINDB, ao determinar que "as decisões administrativas, controladoras e judiciais deverão indicar as consequências jurídicas e administrativas de sua aplicação".

A consequência, antes relegada ao campo da moral, exsurge como elemento de validade da decisão, porque a decisão que ignora seus efeitos já não é técnica, é arbitrária e a anulação que não mede suas repercussões deixa de ser controle e passa a ser autossabotagem institucional.

O artigo 21, em sua aparente simplicidade, opera como um espelho: devolve ao controlador a consciência de que também governa, pois, ao invalidar um ato, ele cria realidades novas, reorganiza fluxos, interrompe políticas e altera vidas.

Por isso, a prudência não é gentileza interpretativa. É responsabilidade política.

O artigo 147 da Nova Lei de Licitações e Contratos amplia esse raciocínio e o aplica ao campo das contratações públicas, marcando o ponto de encontro entre a deferência administrativa e o consequentialismo jurídico.

Ao estabelecer que a nulidade de um contrato deve ser declarada apenas quando demonstrado que tal medida é mais vantajosa ao interesse público, o legislador instituiu um novo padrão de racionalidade: a preservação como regra, a anulação como exceção com sopesamento do custo social, do impacto financeiro, da perda operacional.

36 BRASIL. Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 set. 1942. Atualizada até a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.

37 BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

38 BINENBOJM, Gustavo; DIONISIO, Pedro de Hollanda. **Os três passos do controle do erro administrativo**: as diferentes etapas e objetivos na construção de parâmetros de controle. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 280, p. 67-88, jan./abr. 2021.

39 TAVARES, Lourdes Isabelle Andrade. **O Direito ao Erro e o Microssistema de Preservação Contratual**: proporcionalidade e racionalidade no controle dos atos administrativos. João Pessoa: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, 2025. Disponível em: < <https://tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2025/08/LIAT.pdf> > Acesso em: 20 out. 2025.

O gestor que decide manter um contrato irregular, mas socialmente essencial, deve fundamentar; o controlador que decide rompê-lo, deve demonstrar - quem anula deve provar que destruir é mais eficiente do que corrigir.

O Tribunal de Contas da União, em decisões paradigmáticas, tem assimilado a racionalidade em destaque.

Em tema dos Acórdãos nº 988/2022⁴⁰, 2075/2021⁴¹ e 2601/2020⁴², o Plenário da Corte Nacional de Controle Externo reconheceu que, inexistindo má-fé ou dano ao erário, a continuidade de contratos em execução avançada pode ser mais benéfica ao interesse público do que a sua ruptura imediata.

A ênfase desloca-se da sanção à gestão, da culpa à funcionalidade, da forma ao resultado, confirmando que o microssistema da LINDB e da NLLC não é apenas um arranjo normativo, ao ensinar o Estado *lato sensu* a aprender com o erro, a corrigir sem aniquilar, a fiscalizar sem desmoralizar, convidando o controle e a gestão a partilharem o mesmo fogo - o da razão pública, que ilumina sem queimar.

Essa pedagogia se opera na prática por meio de instrumentos como os Termos de Ajustamento de Gestão - TAG, os acordos de cooperação interinstitucional, e as decisões dialogadas que ponderam, ajustam e reorientam em vez de simplesmente responsabilizar.

A deferência administrativa, nesse sentido, é a linguagem ética desse microssistema: ela dá forma jurídica à confiança e conteúdo racional à prudência.

Como anota a administrativista Vanice Lírio do Valle, a deferência é a escolha republicana pela maturidade: é o momento em que o controle deixa de humilhar o erro e passa a compreender o processo que o gerou⁴³.

O microssistema de preservação contratual, assim compreendido, representa o nascimento de uma *accountability* inteligente - que não confunde vigilância com espetáculo - e.g. a sociedade do espetáculo⁴⁴ descrita por Mario Vargas Llosa⁴⁵, nem rigor com destruição.

É a institucionalização daquilo defendido: controlar é compreender antes de corrigir, corrigir antes de sancionar e responsabilizar apenas quando preservar se tornar impossível.

40 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 988/2022 – Plenário**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 04/05/2022. Disponível em: < <https://www.tcu.gov.br> > Acesso em: 21 jul. 2025.

41 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2075/2021 – Plenário**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 18/08/2021. Disponível em: < <https://www.tcu.gov.br> > Acesso em: 21 jul. 2025.

42 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2601/2020 – Plenário**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 02/12/2020. Disponível em: < <https://www.tcu.gov.br> > Acesso em: 21 jul. 2025.

43 VALLE, Vanice Regina Lírio do. Deferência judicial para com as escolhas administrativas: resgatando a objetividade como atributo do controle do poder. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [s./l.], v. 25, n. 1, p. 110-132, 30 abr. 2020. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v25i1.1577> > Acesso em: 23 jul. 2025.

44 A “sociedade do espetáculo”, descrita por Mario Vargas Llosa em referência à obra de Guy Debord, é uma condição social e cultural em que a imagem e o entretenimento são o centro da vida pública, em detrimento da reflexão crítica e da ação responsável. É uma sociedade em que a aparência e o consumo são privilegiados em detrimento do conteúdo e da participação ativa na construção de uma sociedade mais justa e democrática.

45 LLOSA, Mario Vargas. **A civilização do espetáculo**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

6. O CONTROLE COMO COAUTORIA INSTITUCIONAL

O controle público, na experiência brasileira, foi moldado como um gesto de desconfiança. Fiscalizar significava vigiar, e vigiar significava punir, bem nos moldes foucaultianos⁴⁶.

Durante décadas, os órgãos de controle atuaram como autores morais do acerto, os guardiões da legalidade perfeita - quase sempre no pós-fato, como se legistas do corpo de delito administrativo.

Mas o tempo da sentença deu lugar ao tempo da deliberação compartilhada.

No Estado contemporâneo, controlar é também decidir. Toda decisão de controle é, em última instância, um ato de governo sobre o modo de governar⁴⁷.

A maturidade institucional ordena que essa evidência seja reconhecida: o controle não é o epílogo da gestão, mas o seu parágrafo reflexivo - o momento em que o Estado conversa consigo mesmo sobre o sentido de seus próprios atos.

6.1. DA PUNIÇÃO À COAUTORIA: O DESLOCAMENTO DA FUNÇÃO CONTROLADORA

A lógica punitivista, que historicamente conferiu prestígio ao controle, tornou-se seu próprio cárcere.

O controlador, ao buscar exemplaridade, converteu-se em juiz de moral; e a Administração, temendo a reprovação pública, passou a agir maiormente sob a liturgia do medo.

A deferência e a confiança rompem esse ciclo e instauram o paradigma do aprendizado institucional, porque o erro é compreendido como dado cognitivo e não como falha moral; e o controle, como instância de aprendizado coletivo, não como tribunal de autópsias.

O controlador maduro não edita a história; ele a reescreve junto ao gestor, incorporando as falhas como material de aperfeiçoamento.

No pensamento da professora Vanice Lírio do Valle⁴⁸, a boa Administração nasce da interação entre autonomia e controle, jamais da supremacia de um sobre o outro, sendo que a coautoria institucional é a expressão desse equilíbrio: não há controle legítimo sem gestão responsável, nem gestão legítima sem controle prudente.

46 FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. Nascimento da prisão. São Paulo: Vozes, 2014.

47 TAVARES, Lourdes Isabelle Andrade. **Ossificação administrativa e medo do controle externo da Administração Pública: há espaço para uma solução dialógica e deferente?** 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2023. Disponível em: < <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/27638> > Acesso em: 20 out. 2025.

48 VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito fundamental à boa administração, políticas públicas eficientes e a prevenção do desgoverno**. *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 10, n. 48, p. 1-254, 2008. p. 106.

6.2. A CURADORIA DA RACIONALIDADE PÚBLICA

A coautoria institucional conduz a uma transformação simbólica: o controlador deixa de ser censor para ser curador da racionalidade pública.

Curar, etimologicamente, é cuidar. Cuidar da racionalidade administrativa é orientá-la, preservá-la e, quando necessário, corrigi-la.

O controlador-curador é aquele que observa o ato administrativo não como inimigo, mas como obra em construção. Sua função é garantir que o processo decisório permaneça fiel aos princípios constitucionais - legalidade, eficiência, moralidade, publicidade e impessoalidade, dentre outros, mas também aos valores não escritos da governança: prudência, proporcionalidade e continuidade.

Sob essa ótica, o controle torna-se ato pedagógico. Ele ensina o Estado a pensar em termos de consequência, a decidir com base em evidências, a corrigir sem paralisar.

6.3. A ACCOUNTABILITY COLABORATIVA E A GOVERNANÇA PÚBLICA

A coautoria institucional encontra fundamento teórico na doutrina de Mark Bovens, que descreve a *accountability* colaborativa como modelo de interação horizontal entre instituições, baseado na transparência, no diálogo e na aprendizagem⁴⁹.

Não se cuida de substituir a crítica pela complacência, mas o isolamento pela cooperação.

Nesse paradigma, o controle é parte da rede de governança: participa do planejamento sem substituir ou suceder os protagonistas, antecipa riscos, contribui com *insights* para a formulação de políticas e acompanha a execução com olhar estratégico.

A fiscalização passa de episódica ou *ex post facto* a concomitante e o que é melhor: em regime de colaboração.

A perspectiva em mira aproxima o controle da ideia de governo reflexivo, em que cada decisão institucional é ao mesmo tempo ação e aprendizado.

Nesse cenário, o erro passa a ser insumo para a melhoria contínua da qualidade dos serviços disponibilizados aos cidadãos e a anulação cede lugar à convalidação, o que, finda por onerar bem menos o contribuinte.

7. CONCLUSÃO

Prometeu acorrentado à rocha não é apenas um mito sobre castigo divino. É o retrato simbólico de um Controle Externo que teme o próprio fogo - posto que, ao sancionar a conduta do administrador que agiu no cenário de incertezas e complexidade decisional, condena-se a repetir o erro.

49 BOVENS, Mark. "Analysing and Assessing Accountability: a conceptual framework." *European Law Journal*, v. 13, n. 4, 2007, p. 447-468.

Durante décadas, o controle público brasileiro manteve-se nessa posição: acorrentado à legalidade e ao formalismo, fustigado pela sanha da responsabilização, visitado diariamente pela desconfiança da qualidade e pertinência das escolhas primeiras dos gestores.

As transformações normativas introduzidas pela LINDB e pela Lei nº 14.133/2021 devolveram em grande parte ao controle a ponderação, a partir da conversão da razão prática em dever jurídico; da consequência em critério de legitimidade; e da deferência em garantia republicana.

Ditas Leis, lidas em conjunto, descortinaram o controle reflexivo, em que o poder de fiscalizar não se opõe ao de decidir, mas o aperfeiçoa e otimiza.

É que o controle da Administração Pública julgava proteger o erário, mas muitas vezes apenas sacrificava o interesse público em nome da forma.

Já o controle deferente e consequencialista reconhece que a legitimidade não está na pureza do rito, mas na integridade do resultado. Sua ética não é a da sanção pela sanção, mas a da responsabilização contextualizada; sua estética, não a da austeridade estéril, mas a da ponderação prudente.

O que o texto propôs foi uma ideia de possibilidade de reconciliação entre controle e decisão, estribado em pulsões de empatia institucional.

O direito ao erro escusável, previsto nos arts. 21 e 28 da LINDB, e o microssistema de preservação contratual, delineado no art. 147 da NLLC, são exemplos válidos de expressões normativas dessa nova racionalidade empática, porque convergem para um mesmo imperativo: ponderar antes de responsabilizar, compreender antes de invalidar, preservar sempre que destruir não se justificar em matéria de consequências práticas à comunidade de usuários.

O controle coautor é o ponto culminante dessa transição: de mero fiscal do passado, ele se torna curador do futuro e sua autoridade não decorre do rigorismo, mas da coerência; sua legitimidade, não da distância.

Ele aprende com o erro e ensina a errar menos - porque compreende que a coragem de decidir é o primeiro dever do gestor, e o dever de compreender é o primeiro ato de justiça do controlador, permitindo que a Administração decida com racionalidade e reconhecendo que a autocontenção é sinônimo de força, sendo que o diálogo institucional é o melhor antídoto contra o arbítrio e a disfuncionalidade.

A nova era do controle, fundada na deferência, na confiança e na coautoria, busca, de uma banda, pessoas capazes de decidir com lucidez e bom senso e, d'outra, de fiscalizar com discernimento. Prometeu, afinal, não roubou o fogo: devolveu-o à humanidade.

Que o controle público, à sua semelhança, devolva ao Estado Controlador a chama da razão, não para incendiá-lo, mas para iluminá-lo.

REFERÊNCIAS

- BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.
- BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André Rodrigues. O art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, edição especial (Direito Público na LINDB), Rio de Janeiro, p. 203–224, out. 2018.
- BINENBOJM, Gustavo; DIONISIO, Pedro de Hollanda. Os três passos do controle do erro administrativo: as diferentes etapas e objetivos na construção de parâmetros de controle. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 280, p. 67-88, jan./abr. 2021.
- BOVENS, Mark. *Analysing and Assessing Accountability: a conceptual framework*. **European Law Journal**, v. 13, n. 4, 2007, p. 447-468.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.
- BRASIL. Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 set. 1942. Atualizada até a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.
- Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837 (1984). Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jul-26/empresa-do-caso-que-extinguiu-a-doutrina-chevron-ganha-mas-nao-leva/>. Acesso em 05 ago. 2025.
- DANTAS, Bruno. O risco de infantilizar a gestão pública. **O Globo**, Rio de Janeiro, 06 jan. 2018, 00:00. Opinião. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniaao/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica-22258401#ixzz53i3DcHyO>. Acesso em: 13 out. 2025.
- DANTAS, Bruno; DIAS, Frederico. Racionalidade consequencialista e legitimação institucional: o TCU diante da complexidade. **Consultor Jurídico (ConJur)**, 19 maio 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-mai-19/racionalidade-consequencialista-e-legitimacao-institucional-tcu-diante-da-complexidade/>. Acesso em: 20 out. 2025.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. Nascimento da prisão. São Paulo: Vozes, 2014.
- FULLER, Lon L. *The Morality of Law*. New Haven: Yale University Press, 1969.
- LLOSA, Mario Vargas. **A civilização do espetáculo**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.
- LUHMANN, Niklas. **Confiança e poder**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da boa administração pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- SOUSA, Francisco Arlem de Queiroz. **Direito Administrativo do medo: o controle administrativo da gestão pública no Brasil**. 2021. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.
- TAVARES, Lourdes Isabelle Andrade. **O Direito ao Erro e o Microssistema de Preservação Contratual: proporcionalidade e racionalidade no controle dos atos administrativos**. João Pessoa: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, 2025. Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2025/08/LIAT.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.
- TAVARES, Lourdes Isabelle Andrade. **Ossificação administrativa e medo do controle externo da Administração Pública: há espaço para uma solução dialógica e deferente?** 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/27638>. Acesso em: 20 out. 2025.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2075/2021 – Plenário**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 18/08/2021. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 21 jul. 2025.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2601/2020 – Plenário**. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

Sessão de 02/12/2020. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 21 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 988/2022 – Plenário**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 04/05/2022. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 21 jul. 2025.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Deferência judicial para com as escolhas administrativas: resgatando a objetividade como atributo do controle do poder. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [s.l.], v. 25, n. 1, p. 110-132, 30 abr. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v25i11577>. Acesso em: 12 out. 2025.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Deferência judicial para com as escolhas administrativas: resgatando a objetividade como atributo do controle do poder. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [s.l.], v. 25, n. 1, p. 110-132, 30 abr. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v25i11577>. Acesso em: 23 jul. 2025.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito Administrativo Contemporâneo: racionalidade, interpretação e controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 49–52.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Direito fundamental à boa administração, políticas públicas eficientes e a prevenção do desgoverno. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 10, n. 48, p. 1-254, 2008.

AVALIAÇÃO CRÍTICA DO INDICADOR DE CAPACIDADE MUNICIPAL (ICM) APLICADO AO ESTADO DO PARANÁ: IDENTIFICAÇÃO DE LACUNAS EM MUNICÍPIOS PRIORITÁRIOS DE BAIXA PONTUAÇÃO E A RELAÇÃO COM PARÂMETROS SOCIOECONÔMICOS

CRITICAL ASSESSMENT OF THE MUNICIPAL CAPACITY INDICATOR (ICM) APPLIED TO THE STATE OF PARANÁ: IDENTIFICATION OF GAPS IN LOW-SCORING PRIORITY MUNICIPALITIES AND THE RELATIONSHIP WITH SOCIOECONOMIC PARAMETERS

Horácio Aaron C. G. Pedroso¹

Marília Minatel²

Mykaella Ribeiro Mello³

Suiane V. O. Zanardi⁴

Viviane da Costa Suckow⁵

RESUMO

Este artigo apresenta uma avaliação crítica do Indicador de Capacidade Municipal (ICM), ferramenta instituída pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional para mensurar a preparação dos municípios frente aos riscos e desastres naturais. A pesquisa tem como objetivo analisar a aplicabilidade do ICM nos municípios do Estado do Paraná classificados como prioritários nas listas C e D, identificando lacunas estruturais e relacionando-as com parâmetros socioeconômicos, especialmente o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). A metodologia adotada inclui análise documental, cruzamento de dados oficiais, e aplicação de técnicas de clusterização com base em indicadores de impacto e capacidade institucional. Os resultados evidenciam baixa adesão a variáveis essenciais do ICM, como capacitação técnica, planejamento de riscos e integração comunitária, além de inconsistências nos critérios de priorização.

A análise combinada entre ICM e IDHM revela que a vulnerabilidade municipal está fortemente associada à fragilidade institucional e às desigualdades sociais. Conclui-se que o uso articulado de indicadores e a atualização contínua dos registros de desastres são fundamentais para uma gestão de riscos mais justa, eficaz e preventiva.

¹ Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2009 – presente). Mestrando em Ciência de Dados pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (término previsto em 2025), com formações em Ciências Econômicas (UEL, 2004), Teologia (Faculdades Batista do Paraná, 2018) e Ciência da Computação (PUCPR, 2023)

² Profissional da área de Gestão Acadêmica na Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), atuando com avaliação da educação superior, indicadores de qualidade, políticas educacionais e gestão institucional do Enade. Mestre em Gestão Territorial Sustentável, pela UFPR, e doutoranda em Gestão Urbana, pela PUCPR, com pesquisa focada em qualidade do ar, saúde respiratória e modelagem preditiva aplicada à gestão urbana.

³ Advogada por formação (Universidade Positivo, 2016) com Pós-Graduação em Compliance e Gestão de Riscos: Governança e Inovação (Faculdade Pólis Civitas, 2020). Detentora do Certificado Profissional em Investigações Internas Corporativas (CPICC) pela LEC (2022) e concluiu recentemente a disciplina “Gestão de Risco de Desastres Climáticos nas Cidades” como parte do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da PUC-PR (PPGTU). Participante de cursos e congressos sobre comunicação pública, design thinking, linguagem simplificada, gestão de processos e performance, assim como outros temas emergentes relacionados à Agenda 2030 da ONU, sustentabilidade, cidades inteligentes e resilientes.

⁴ Formada em Ciências Contábeis. Exerce o cargo de Assessora Técnica da Secretaria do Ministério Público de Contas (MPC). Participou do curso “Gestão de Riscos de Desastres Climáticos nas Cidades”, promovido pelo Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR).

⁵ Formada em Direito, com pós-graduação em Direito Público, Direito Constitucional e Direito Tributário. Atualmente, exerce o cargo de Assessora da Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas.

Palavras-chave: Capacidade institucional; Desastres naturais; Gestão de riscos; Indicador de Capacidade Municipal; Índice de Desenvolvimento Humano.

ABSTRACT

This article presents a critical assessment of the Municipal Capacity Indicator (ICM), a tool established by the Ministry of Integration and Regional Development to measure the preparedness of municipalities in facing natural disasters. The research aims to analyze the applicability of the ICM in municipalities in the State of Paraná classified as priorities in lists C and D, identifying structural gaps and relating them to socioeconomic parameters, especially the Municipal Human Development Index (MHDI). The methodology includes document analysis, cross-referencing official data, and applying clustering techniques based on impact indicators and institutional capacity. The results show low adherence to essential ICM variables, such as technical training, risk planning, and community integration, as well as inconsistencies in prioritization criteria. The combined analysis of ICM and MHDI reveals that municipal vulnerability is strongly associated with institutional fragility and social inequalities. It is concluded that the articulated use of indicators and the continuous updating of disaster records are fundamental for a fairer, more effective, and preventive risk management.

Keywords: Disasters; Human Development Index; Institutional Capacity; Municipal Capacity Indicator; Risk Management.

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o Brasil tem enfrentado uma crescente recorrência de desastres naturais, como enchentes, deslizamentos e períodos prolongados de seca, intensificados pelas mudanças climáticas globais e por fragilidades estruturais nos sistemas locais de prevenção. Nesse cenário, torna-se essencial fortalecer a capacidade dos Municípios em antecipar, mitigar e responder de maneira eficiente a tais eventos. Dessa forma, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), por meio da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec), instituiu o Indicador de Capacidade Municipal (ICM), com o objetivo de mensurar o grau de preparação dos entes municipais frente aos riscos e desastres.

O ICM é uma ferramenta estratégica de autodiagnóstico que busca subsidiar gestores locais na identificação de fragilidades e no aprimoramento das estruturas de proteção e defesa civil, que também permite identificar fragilidades e avaliar o grau de preparação dos Municípios frente a situações de emergência. A aplicação do indicador é realizada mediante o preenchimento de um questionário técnico, a cargo do agente municipal de proteção e defesa civil, responsável por fornecer dados sobre políticas públicas, infraestrutura, pessoal qualificado, mecanismos de resposta e ações preventivas adotadas pelo Município. Embora a adesão ao preenchimento seja voluntária, a participação é fortemente recomendada, considerando-se os benefícios relacionados à priorização de apoio técnico e financeiro por parte do Governo

Estudos
Selecionados

Federal (Agência Gov, 2025). Lançado oficialmente em 2024, o ICM será atualizado semestralmente, e a coleta de dados referente ao segundo ciclo está prevista para iniciar no segundo semestre de 2025.

Diante do aumento da frequência e da intensidade dos desastres climáticos no Brasil, torna-se cada vez mais necessário que os órgãos de controle aprofundem seu entendimento sobre a realidade local dos Municípios, especialmente no que diz respeito à capacidade institucional para a gestão de riscos. A análise do ICM justifica-se pelo fato de que, por meio deste indicador, seja possível obter uma visão mais ampla e concreta das condições municipais, indo além dos aspectos financeiros ou formais. Com base nesse diagnóstico, é possível reconhecer vulnerabilidades específicas, como a ausência de planejamento, a insuficiência de recursos humanos capacitados ou a falta de integração entre os setores responsáveis pela defesa civil.

Desta forma, o presente estudo tem como objetivo geral avaliar a aplicabilidade do ICM à realidade dos Municípios do Paraná classificados como prioritários nas listas C e D.

Como objetivos específicos este estudo pretende identificar as vulnerabilidades municipais a partir da adesão das variáveis do ICM; mapear o IDH dos Municípios selecionados; e avaliar a consistência dos dados relacionados à desastres naturais, trazendo considerações ao final.

2. VARIÁVEIS DO ICM E PILARES ESSENCIAIS

O Indicador de Capacidade Municipal (ICM), assim definido pela Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - Lei nº 12.608/2012, é composto por 20 variáveis⁶, as quais estão estrategicamente divididas em três grupos: (I) Instrumento de Planejamento e Gestão; (II) Coordenação Intersetorial e Capacidade; e (III) Políticas, Programas e Ações.

A quantidade de variáveis implementadas em cada Município serve como referência para o seu enquadramento nas categorias de gestão de risco, assim ordenadas por “A, B, C ou D”, do melhor cenário para o mais crítico. Para a classificação nos grupos A e B é necessário o cumprimento mínimo de 17 e 12 variáveis, enquanto nos grupos C e D, 6 e 0, respectivamente. Em seu conteúdo, as variáveis refletem importantes faces da gestão municipal relacionadas ao bom funcionamento da defesa civil, das quais podemos citar: existência de legislação específica; existência de planos (municipal, diretor e de contingência); destinação orçamentária; mapeamento de riscos;

6 1- PPA Municipal incluindo Proteção e Defesa Civil; 2- Plano diretor aprovado por Lei Municipal incluindo Proteção e Defesa Civil; 3- Plano Municipal de Redução de Riscos; 4- Carta de Sustentabilidade ou documento equivalente de identificação de riscos de desastres; 5- Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização; 6- Mapeamento de áreas de risco; 7- Cadastro ou identificação de famílias em áreas de risco; 8- Plano de Contingência; 9- Sistema Municipal ou conselho Municipal Intersetorial de Proteção e Defesa Civil; 10- Coordenação Municipal de Proteção e defesa Civil (Compdec); 11- Dotação orçamentária (LOA) para proteção e Defesa Civil; 12- Existência de Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil (Nupdec); 13- Número mínimo de pessoas capacitadas em Proteção e Defesa Civil; 14- Pessoa certificada em pelo menos uma temática do Plano de Capacitação Continuada da Sedec; 15- Usuário habilitado no S2iD; 16- Controle e fiscalização para evitar a edificação em áreas suscetíveis, vistoriar edificações e áreas de risco; 17- Programação de habitação de interesse social para reassentamento de famílias removidas de áreas de risco ou desabrigadas em função de desastres; 18- Medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e mitigação de riscos de desastres; 19- Campanhas ou atividades educativas para conscientização sobre riscos de desastres; 20- Sistema municipal de monitoramento e alerta antecipado.

sistemas de monitoramento; criação de coordenação e conselhos municipais; pessoal capacitado e com habilitação nos sistemas integrados de informações; assistência para famílias afetadas; e, até mesmo, realização de campanhas educativas.

Nesse sentido, vale citar o exemplo de três Municípios de pequeno porte, no Estado do Paraná, classificados com perfil de risco prioritário, que estão próximos de alcançar uma nova categoria de classificação (de B para A), sendo: Jacarezinho, Medianeira e Porto Amazonas. Todos apresentam pontuação total de 12 variáveis atendidas, conforme os critérios do ICM, o que os coloca próximos da categoria A, que exige 13 variáveis para Municípios de mesmo perfil. Essa proximidade reforça que, embora classificados como de alto risco, esses municípios têm adotado práticas significativas no fortalecimento da gestão de riscos, ainda que com lacunas⁷.

Isto posto, voltando às variáveis, destacamos as cinco principais que podem ser consideradas prioritárias quando se está falando em estruturas minimamente viáveis de defesa civil na esfera municipal.

A começar pela (I) instituição da Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil (COMPDEC) e (II) criação do Plano de Contingência, para que se defina, jurídica e administrativamente, a base legal para atuação da Defesa Civil como instituição responsável pela prevenção, mitigação e resposta às situações de riscos. A COMPDEC, por sua vez, é responsável pela elaboração do Plano de Contingência do Município, em que estão definidas previamente as ações de resposta e proteção em situações de emergência.

Outra variável considerada essencial dispõe sobre a formação de uma (III) equipe capacitada tecnicamente e (IV) integrada aos sistemas informacionais utilizados para desempenho das funções. Nesse sentido, destacamos a importância do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID), o qual é instrumento para o registro de ocorrências de desastres e, eventualmente, quando necessário, o meio para reconhecimento de estado de calamidade pública perante o governo estadual e/ou federal.

Dessa forma, temos que sistemas específicos requerem treinamento, assim como o conhecimento técnico necessário quando se trata de questões que envolvem gestão pública e meio ambiente. Logo, a capacitação e maturidade de uma equipe - ainda que pequena, mas treinada e conhecedora de protocolos internacionais - promove melhores ações perante cenários desafiadores.

⁷ Jacarezinho e Medianeira possuem exatamente os mesmos indicadores atendidos, o que sugere práticas institucionais semelhantes, ou possível replicação de modelo de resposta. Porto Amazonas, no entanto, embora tenha pontuação total igual (12), se destaca por atingir 7 variáveis na dimensão I, que são referentes à área de planejamento e gestão, mostrando-se superior às outras duas cidades nesse aspecto. No entanto, apresenta desempenho inferior na dimensão II. Esta breve análise traz a reflexão de que embora as pontuações sejam semelhantes, cada Município terá seus pontos fortes e pontos vulneráveis, devido a realidade prática de cada ente - inclusive por questões socioeconômicas - e, em razão disso, esses diferentes cenários devem ser levados em consideração pelos órgãos públicos de controle quando da realização de fiscalizações e acompanhamentos municipais.

Não menos importante, (V) o mapeamento dos riscos. Embora o processo de gestão de riscos seja complexo, este representa uma chave essencial para identificação de possíveis vulnerabilidades ambientais, por isso sua aplicabilidade é tão importante. Mesmo com poucos recursos ou equipe técnica reduzida, é possível organizar frentes de ação que servem para realizar um mapeamento de riscos, como: formação de equipe multissetorial, reunindo representantes de diferentes áreas municipais; realização de diagnósticos preliminares; visitas in loco; classificação dos riscos por tipo de ocorrências (por exemplo, inundações, deslizamentos ou enxurradas) e estime a gravidade por cores (vermelho, amarelo ou verde); analise as informações e elabore um relatório; busque articulações intersetoriais para soluções.

Estas cinco variáveis, representam, os pilares básicos para a estruturação da defesa civil na esfera municipal, planejamento de ações preventivas e emergenciais que constituam um plano de ação e reação aos desastres ambientais. Destaca-se que o planejamento é essencial para a prevenção dos riscos.

3. ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS PRIORITÁRIOS A PARTIR DAS VARIÁVEIS DO ICM

Neste estudo, definimos como objeto de análise os Municípios paranaenses classificados como prioritários nas Listas C e D do ICM⁸ e realizamos um comparativo de variáveis para ver o nível de adesão de cada uma pelos Municípios. Ao total, as duas listas representam **137 Municípios do Paraná**⁹ cuja estrutura de gestão de riscos e desastres pode ser classificada como inicial intermediária (lista C - 99 Municípios) ou inicial (lista D - 38 Municípios).

8 Dados referentes à última atualização da plataforma (junho de 2025), assim obtidos através do site do governo federal sobre ICM, acessível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/icm>

9 Os 137 Municípios analisados, das listas C e D, em ordem alfabética: Abatiá; Altamira do Paraná; Alto Piquiri; Anahy; Andirá; Ângulo; Antonina; Arapoti; Arapuã; Araruna; Atalaia; Balsa Nova; Bandeirantes; Barracão; Bela Vista do Paraíso; Bituruna; Boa Esperança; Boa Vista da Aparecida; Bocaiúva do Sul; Borrazópolis; Cafeara; Cambará; Cambé; Campina Grande do Sul; Campo Largo; Cândido de Abreu; Cantagalo; Cerro Azul; Céu Azul; Chopinzinho; Cidade Gaúcha; Clevelândia; Coronel Domingos Soares; Corumbataí do Sul; Cruzeiro do Sul; Curiúva; Engenheiro Beltrão; Entre Rios do Oeste; Farol; Flor da Serra do Sul; Flórida; Francisco Alves; General Carneiro; Goioxim; Grandes Rios; Guamiranga; Guaraci; Guaraniaçu; Guaraqueçaba; Guaratuba; Ibiporã; Icaraíma; Iguatu; Imbituva; Irati; Iretama; Itaguajé; Itambé; Itaperuçu; Ivaí; Ivaté; Jacarezinho; Jaguapitã; Jaguariá; Jataizinho; Joaquim Távora; Juranda; Laranjal; Laranjeiras do Sul; Leopólis; Lidianópolis; Londrina; Luiziana; Lupionópolis; Mallet; Mamborê; Mandirituba; Manfrinópolis; Maria Helena; Marilena; Mariluz; Maringá; Maripá; Marquinho; Matinhos; Medianeira; Miraselva; Moreira Sales; Nossa Senhora das Graças; Nova Laranjeiras; Ouro Verde do Oeste; Paçandu; Palmital; Paranaguá; Paranaíba; Pato Bragado; Paula Freitas; Pérola; Piraí do Sul; Pitanga; Porto Amazonas; Porto Rico; Porto Vitória; Pranchita; Presidente Castelo Branco; Prudentópolis; Quatiguá; Quatro Pontes; Querência do Norte; Quitandinha; Rancho Alegre; Rancho Alegre D'Oeste; Renascença; Ribeirão Claro; Salto do Itararé; Santa Cruz de Monte Castelo; Santa Isabel do Ivaí; Santa Maria do Oeste; Santana do Itararé; Santo Antônio da Platina; Santo Antônio do Sudoeste; Santo Inácio; São Carlos do Ivaí; São José da Boa Vista; São Mateus do Sul; São Miguel do Iguaçu; São Pedro do Paraná; Sulina; Tamboara; Terra Roxa; Tijucas do Sul; Tomazina; Tunas do Paraná; Tuneiras do Oeste; Tupãssi; Uniflor; e Uraí.

Quadro 1 - Análise do nível de adesão de cada variável pelos Municípios da Lista C e D.

Dimensão	Nº	Variável	Municípios Lista C (99)	Municípios Lista D (38)	Total (137)
I - Instrumento de Planejamento e Gestão	1	PPA Municipal incluindo Proteção e Defesa Civil	96	37	133
	2	Plano diretor aprovado por Lei Municipal incluindo Proteção e Defesa Civil	40	23	63
	3	Plano Municipal de Redução de Riscos	5	2	7
	4	Carta de Sustentabilidade ou documento equivalente de identificação de riscos de desastres	4	0	4
	5	Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização	4	3	7
	6	Mapeamento de áreas de risco	40	17	57
	7	Cadastro ou identificação de famílias em áreas de risco	21	5	26
	8	Plano de Contingência	38	20	58
II - Coordenação Intersetorial e Capacidades	9	Sistema Municipal ou conselho Municipal Intersetorial de Proteção e Defesa Civil	28	8	36
	10	Coordenação Municipal de Proteção e Defesa Civil (Compdec)	87	36	123
	11	Dotação orçamentária (LOA) para proteção e Defesa Civil	15	6	21
	12	Existência de Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil (Nupdec)	5	5	10
	13	Número mínimo de pessoas capacitadas em Proteção e Defesa Civil	62	16	78
	14	Pessoa certificada em pelo menos uma temática do Plano de Capacitação Continuada da Sedec	1	1	2
	15	Usuário habilitado no S2ID	89	32	121
III - Políticas, Programas e Ações	16	Controle e fiscalização para evitar a edificação em áreas suscetíveis, vistoriar edificações e áreas de risco	18	0	18
	17	Programação de habitação de interesse social para reassentamento de famílias removidas de áreas de risco ou desabrigadas em função de desastres	19	1	20
	18	Medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e mitigação de riscos de desastres	86	6	92
	19	Campanhas ou atividades educativas para conscientização sobre riscos de desastres	54	5	59
	20	Sistema municipal de monitoramento e alerta antecipado	11	0	11

Estudos Selecionados

Deste grupo foi possível identificar as cinco variáveis que tiveram a menor adesão pelos Municípios, das quais apresentamos as seguintes considerações:

• **Pessoa certificada em pelo menos uma temática do Plano de Capacitação Continuada da Sedec (apenas 2 de 137);**

O Plano de Capacitação Continuada da SEDEC (Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil) oferece formação, qualificação e aperfeiçoamento de profissionais e agentes que atuam na área de proteção e defesa civil em todo o Brasil, de maneira acessível e gratuita, na modalidade de ensino à distância.¹⁰ A análise realizada demonstrou que esta foi a variável menos aderida entre os Municípios da Lista C e D, dos quais somente dois assinalaram positivamente. Questiona-se a razão para tão pouca adesão a um plano de capacitação - específico da área - e amplamente acessível. Seria a falta de divulgação? A falta de interesse? A resposta para tais perguntas demanda levantamento aprofundado e individualizado, os quais poderão ser analisados futura e oportunamente.

10 Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Plano de Capacitação continuada em Proteção e Defesa Civil (2024 - 2028).

- **Carta de Sustentabilidade ou documento equivalente de identificação de riscos de desastres (apenas 4 de 137);**

Tratam-se de documentos técnicos e declaratórios que devem ser elaborados pelo Município em conjunto com outras unidades responsáveis, especialmente naqueles com pouca estrutura técnica, como a COMPDEC, Secretarias Municipais, instituições de ensino e pesquisa e até mesmo sociedade civil. Estes documentos reúnem informações sobre riscos, áreas sensíveis e ações de resposta, dentre outros assuntos. A ausência de documento que formalize a identificação de riscos pode prejudicar o Município no que diz respeito à antecipação de problemas ambientais e acesso a recursos estaduais ou federais quando necessário, cujos repasses geralmente dependem de comprovações documentais.

- **Plano Municipal de Redução de Riscos (apenas 7 de 137);**

Enquanto as Cartas de Sustentabilidade referem-se à identificação de riscos, o Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR) serve como um instrumento de planejamento para ações de mitigação, prevenção e controle, e pode ser elaborado em conjunto com outras unidades da esfera municipal. A ausência de um planejamento de riscos aumenta a possibilidade de danos humanos e de patrimônio, o que também pode refletir em questões como planejamento urbano e prejuízo da imagem institucional (comprometimento da governança).

- **Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização (apenas 7 de 137);**

As cartas geotécnicas são documentos criados com foco na análise de fenômenos geológicos e hidrológicos que podem interferir na área urbana, como deslizamentos, enchentes, erosões, ou outros processos decorrentes de desastres naturais. A avaliação destes fenômenos contribuiu para que o Município delimite as áreas onde não se deve permitir a aprovação de novos lotes urbanos voltados para ocupação permanente, devido à exposição ao risco. Municípios de pequeno porte, ou com pouca estrutura na área, podem realizar um pedido de apoio técnico à Defesa Civil Estadual ou universidades e instituições de pesquisa para elaboração da Carta Geotécnica. Consórcios Públicos Intermunicipais podem prestar serviços técnicos de engenharia e geologia aos Municípios consorciados.

- **Existência de Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil (Nupdec) (apenas 10 de 137);**

Os Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil (NUPDECs) são geralmente formados por moradores das comunidades locais, os quais atuam como ponte entre a sociedade e a defesa civil. Sua presença no âmbito municipal é essencial para promover integração entre moradores e o poder público, possibilitando a atuação conjunta com a Defesa Civil. A ausência dos NUPDECs dificulta a mobilização social e rede de apoio às comunidades mais afastadas.

A análise realizada evidencia que, nos Municípios do Estado do Paraná classificados como prioritários nas listas C e D do ICM, ainda há significativa carência na implementação de variáveis essenciais para uma estrutura mínima e eficaz de

proteção e defesa civil. A baixa adesão das variáveis analisadas, especialmente aquelas relacionadas à capacitação, identificação de riscos e integração com a comunidade, reflete não somente os desafios estruturais e financeiros, mas também dificuldades de articulação institucional e de mobilização social.

Elementos como a inexistência de documentos técnicos — a exemplo da Carta de Sustentabilidade, do Plano Municipal de Redução de Riscos e da Carta Geotécnica — comprometem diretamente a capacidade do Município em prevenir desastres e acessar recursos externos. Por outro lado, a ausência dos Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil revela um cenário de fragilidade na articulação entre poder público e comunidades, limitando a resposta local diante de eventos adversos. Por isso, destaca-se a necessidade de fortalecimento institucional com foco na capacitação continuada e na construção colaborativa de instrumentos de gestão de riscos.

Essas áreas de fragilidade indicam oportunidades de melhoria institucional e podem orientar políticas públicas de capacitação técnica e investimentos estratégicos em prevenção de desastres, sobretudo nas dimensões relacionadas à articulação intersetorial e mecanismos de resposta coordenada.

4. MAPEAMENTO DO IDH NOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ

As vulnerabilidades encontradas demonstram uma grande fragilidade institucional no que diz respeito à capacitação técnica, planejamento, gestão e integração com a sociedade. Por muitas vezes os reais problemas estruturais de um Município não resumem-se à questões financeiras ou repasses advindos do Governo. O que se percebe, de antemão, é que existe uma questão cultural que “impede” os Municípios de enxergarem os desafios ambientais com seriedade, principalmente quando se fala no cenário de desastres climáticos em cidades e o risco existente de perda de vidas humanas e danos irreversíveis ao patrimônio.

Nesse sentido, será apresentado a seguir um mapeamento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) nos Municípios do Estado do Paraná, o qual serve como instrumento para avaliar o bem-estar social tendo como ponto de partida aspectos relacionados à educação, saúde (longevidade) e renda. Entendemos que é importante fazer esta relação entre o IDH dos Municípios Paranaenses e como as questões sócio econômicas podem afetar a gestão pública e, especificamente, refletir no Indicador de Capacidade Municipal (ICM).

Quadro 2 - Classificação IDHM

FAIXA	INTERVALO DE IDHM	CLASSIFICAÇÃO OFICIAL PNUD
Muito baixo	0,000 – 0,499	Muito baixo
Baixo	0,500 – 0,599	Baixo
Médio	0,600 – 0,699	Médio
Alto	0,700 – 0,799	Alto
Muito alto	0,800 – 1,000	Muito alto

Fonte: PNUD

A partir da classificação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e da lista do ICM, classes combinadas foram propostas como forma de identificação da vulnerabilidade dos Municípios. A partir da análise exploratória dos dados do IDHM, constatou-se a inexistência da categoria do IDHM ‘muito baixo’. Assim, a classificação iniciou com a análise de IDHM baixo, reduzindo também os intervalos para melhor visualização das classes. Assim, a nova classificação proposta para o estudo é apresentada no Quadro 3.

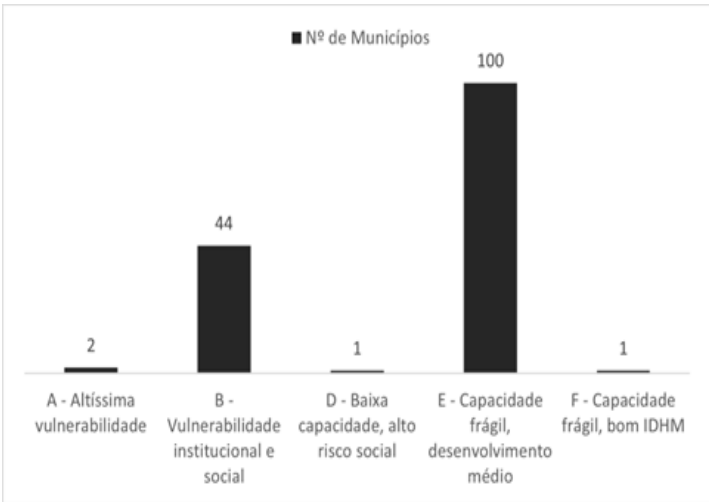
Quadro 3 - Classificação combinada entre a lista do ICM e o IDHM

CLASSE	LISTA ICM	IDHM	DESCRIÇÃO
A	D	Muito Baixo (até 0,599)	Altíssima vulnerabilidade institucional e social
B	D	Baixo/Médio (0,600 – 0,799)	Vulnerabilidade institucional com desigualdade média
C	D	Alto (maior que 0,799)	Baixa capacidade, mas bom desenvolvimento humano
D	C	Muito Baixo (até 0,599)	Alguma capacidade, mas altíssima fragilidade social
E	C	Baixo/Médio (0,600 – 0,799)	Capacidade frágil, contexto de desenvolvimento médio
F	C	Alto (maior que 0,799)	Capacidade frágil, mas contexto urbano consolidado

Fonte: Autores (2025).

A Figura 1 permite visualizar o resumo dos totais de municípios entre a classificação final entre o ICM e o IDHM. Observa-se um grupo expressivo (100) na classe E, o que sugere um padrão frequente de fragilidade institucional combinada com desenvolvimento médio, bem como a inexistência da classe C, a qual representaria os municípios da lista D com alto IDHM.

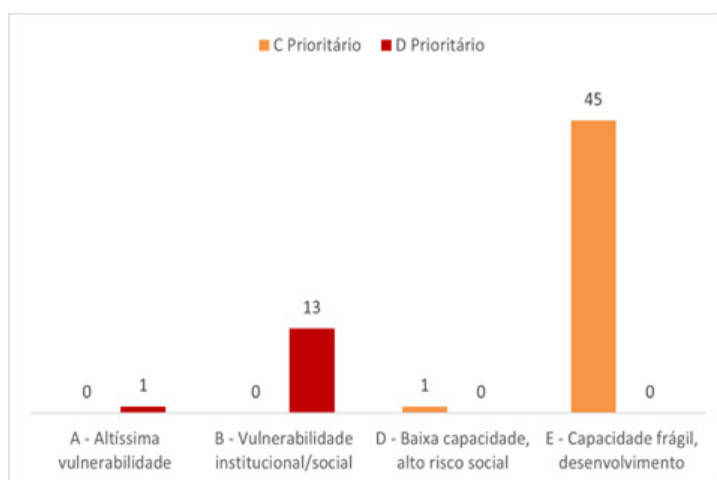
Figura 1 - Distribuição geral das classes de vulnerabilidade



Fonte: Autores (2025)

Ao analisar, com base nos Municípios prioritários (Figura 2), existe uma maioria (45 municípios) dos prioritários da lista C na classe E, ou seja, são municípios com capacidade institucional frágil, mas IDHM médio. Um indicador positivo, nesse sentido, é que apenas o Município de Guaraqueçaba encontra-se na classe D, situação de baixa capacidade e alto risco social. Já os demais Municípios prioritários da lista D estão em classes mais críticas, com parte significativa na classe B, de vulnerabilidade institucional e social. Essa análise reforça a validade da priorização por múltiplos critérios (como número de eventos, população em risco etc).

Figura 2 – Relação entre a lista dos municípios prioritários e as classes entre ICM e IDHM



Fonte: Autores (2025).

De maneira específica destacamos o caso do Município de Laranjal (PR), que configura-se entre os municípios de altíssima vulnerabilidade institucional (lista D) e social (IDHM muito baixo), porém não está configurado como um município prioritário. De uma perspectiva social deste município, assim como Cerro Azul, apresenta-se uma grande fragilidade, enquadrando como um ponto de atenção ao olhar para o ICM.

Segundo o Anexo I da Nota Técnica nº 1/2023¹¹, da Casa Civil e Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento, o Município de Cerro Azul aparece com população em área de risco geo-hidrológico (951 pessoas) e foi identificado com ocorrência de deslizamento e enxurrada, fazendo parte da lista de Municípios prioritários. No entanto, o Município de Laranjal, desde o ano de 2012 registrou um total de 4 (quatro) ocorrências, sendo 3 (três) enxurradas nos anos de 2017, 2019 e 2023, e uma por inundação em 2013. Em todas as ocorrências de Laranjal foi decretado o Estado de Emergência, totalizando mais de 7.710 afetados, sem óbitos, e um prejuízo de R\$20.107.730,00, conforme resumo na Tabela 1.

11 Esta Norma Técnica estabeleceu critérios específicos para classificar Municípios como prioritários ou não, utilizando o período de análise de 1991 a 2022, considerando os seguintes fatores: constarem na lista de municípios críticos de 2012; possuírem registro de óbitos relacionados a desastres; terem ocorrido 10 ou mais eventos de desastres; terem registrado 900 ou mais pessoas desalojadas ou desabrigadas; terem identificado 500 ou mais pessoas em áreas mapeadas com risco geo-hidrológico; apresentarem alta vulnerabilidade a inundações conforme o Atlas de Vulnerabilidade a Inundações da ANA (2014); terem registrado 400 ou mais dias de chuvas acima de 50 mm no período analisado.

Tabela 1 – Quadro de ocorrências, de característica hidrológica, da Coordenadoria Estadual da Defesa Civil para o município de Laranjal

DATA DO DESASTRE	TIPOLOGIA	DECRETO	RECONHECIMENTO ESTADUAL / FEDERAL	AFETADOS	PREJUÍZO
				7.710	R\$20.107.730,00
30/10/2023	Enxurradas	Situação de Emergência	Sim / Sim	3.055	R\$1.937.000,00
31/05/2019	Enxurradas	Situação de Emergência	Sim / Sim	1.750	R\$889.700,00
06/06/2017	Enxurradas	Situação de Emergência	Sim / Sim	1.865	R\$515.030,00
12/03/2013	Inundações	Situação de Emergência	Sim / Sim	1.040	R\$16.766.000,00

Fonte: <https://bi2.pr.gov.br/single/?appid=47cda2a2-9ddf-4ce2-ac9c-6725815479bb&sheet=83a81ddb-9fbc-459c-875d-5c5258c570fa&opt=currsel%2Cctxmenu>

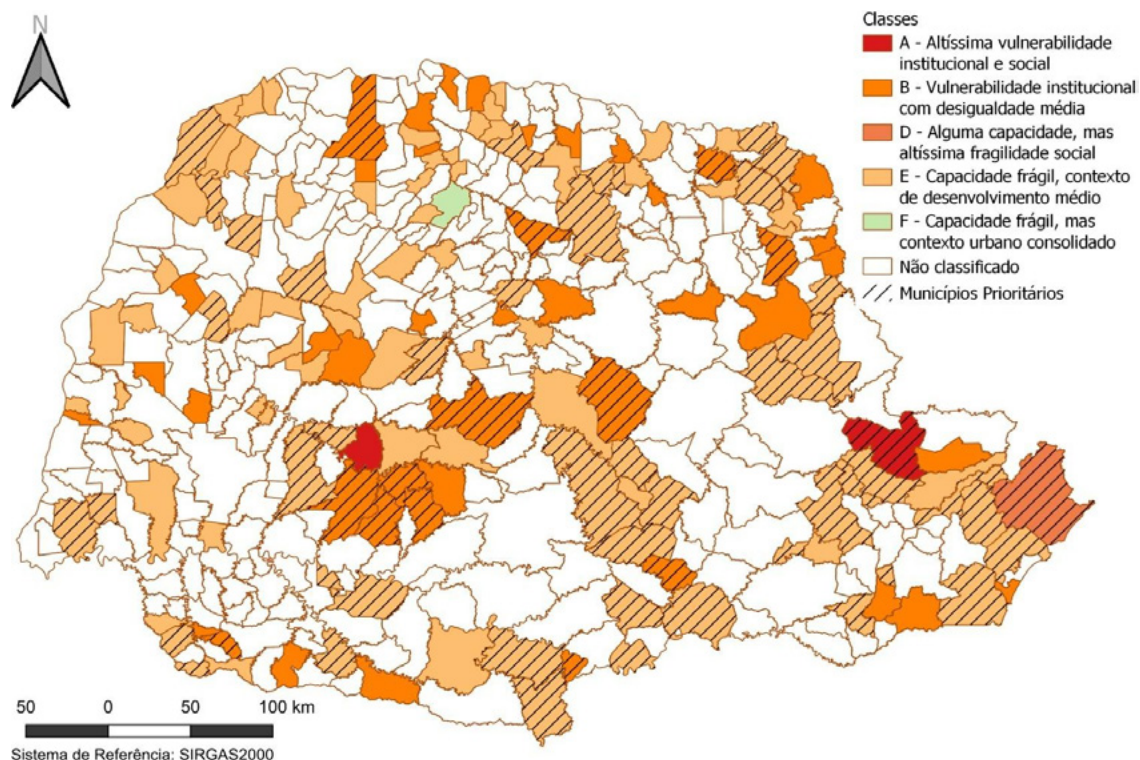
Por fim, compara-se as classes do ICM e IDHM com o próprio IDHM (Tabela 2). A maior parte dos municípios classificados (classes E e B) possuem IDHM médio ou baixo. Nessa perspectiva, os casos com IDHM muito baixo (classes A e D) coincidem com as categorias mais graves, reforçando a fragilidade dos municípios. Porém, o único caso com IDHM alto está na classe F, onde consta somente o município de Maringá, o que demonstra fragilidade institucional mesmo em contextos mais desenvolvidos.

Tabela 2 - Cruzamento com as faixas do IDHM

CLASSES ICM E IDHM	IDHM ALTO	IDHM MÉDIO	IDHM BAIXO	IDHM MUITO BAIXO
A - Altíssima vulnerabilidade	0	0	0	2
B - Vulnerabilidade institucional/social	0	23	21	0
D - Baixa capacidade, alto risco social	0	0	0	1
E - Capacidade frágil, desenvolvimento	0	59	41	0
F - Capacidade frágil, bom IDH	1	0	0	0
Não classificado (municípios nas listas A ou B)	1	154	95	1

Fonte: Autores (2025)

Figura 3 – Mapeamento do IDH nos Municípios do Estado do Paraná



A integração entre o IDH e o ICM revela que as vulnerabilidades municipais não se limitam apenas à capacidade institucional e administrativa, mas estão profundamente associadas às condições socioeconômicas locais. A análise realizada demonstra que muitos Municípios do Paraná apresentam fragilidades combinadas: possuem baixa capacidade institucional e, ao mesmo tempo, níveis médios ou baixos de desenvolvimento humano.

Ao relacionar o IDH com o ICM, o estudo evidencia que, mesmo municípios com desenvolvimento humano considerado “médio” podem enfrentar severas limitações na gestão de riscos e desastres, o que reforça que as áreas de educação, saúde e renda são fatores decisivos para fortalecer a capacidade de prevenção e resposta de um Município, seja qual for a ação necessária. Não basta o repasse financeiro ou a existência de uma estrutura administrativa formal, existem fatores culturais e estruturais que dificultam a priorização da agenda de riscos climáticos nos governos locais.

O caso do Município de Laranjal merece destaque, pois, mesmo com altíssima vulnerabilidade institucional e social, e com histórico de desastres severos, não figura entre os prioritários, o que revela lacunas nos critérios atuais de priorização. Isso reforça a importância de utilizar indicadores combinados como IDH e ICM para orientar políticas públicas de maneira mais justa, eficiente e preventiva, considerando as desigualdades sociais e os riscos climáticos de forma integrada.

5. AVALIAÇÃO CRÍTICA FRENTE AOS DADOS DA DEFESA CIVIL DO PARANÁ

A metodologia empregada para o cálculo do Índice de Classificação Municipal (ICM) se baseia em diversas premissas, tais como o tamanho populacional e o nível de exposição dos municípios paranaenses a riscos de desastres naturais, conforme descrito na Norma Técnica nº 1/2023. Essa norma técnica estabeleceu critérios específicos para classificar municípios como prioritários ou não, utilizando o período de análise de 1991 a 2022, entre eles:

- Possuírem registro de óbitos relacionados a desastres;
- Terem ocorrido 10 ou mais eventos de desastres;

Com base nesses critérios, entre os 399 municípios paranaenses analisados, 80 foram classificados como prioritários. Este grupo prioritário inclui um total de 62.999 pessoas residentes em áreas de risco geo-hidrológico, aproximadamente 1% da população total do Paraná.

A partir dos dados extraídos do banco da Defesa Civil do Paraná, abrangendo todos os municípios e considerando o intervalo de 01/01/1991 a 31/12/2022, foram analisados eventos específicos como tsunamis, tremor de terra, enxurradas, deslizamentos, corridas de massa (solo/lama e rocha/detrito) e alagamentos.

Ao avaliar os municípios que tiveram registro de óbitos decorrentes de desastres naturais, verificou-se que três deles não foram classificados como prioritários pelo ICM, conforme tabela a seguir:

Quadro 4 – Municípios com óbitos no período e que não foram priorizados pelo ICM

MUNICÍPIOS	ÓBITOS	FAIXA	PERFIL DE RISCO
Cianorte	1	A	Não Prioritário
Honório Serpa	1	B	Não Prioritário
Sarandi	1	B	Não Prioritário
TOTAL	3	-	-

Esses casos merecem atenção especial, uma vez que a classificação não reflete integralmente a realidade, especialmente quanto à ocorrência de óbitos, o que poderia sugerir uma reavaliação dos critérios ou revisão das informações utilizadas. Outro ponto é que, devido a própria metodologia do ICM, a priorização pode alterar significativamente a classificação por faixa, de forma que seria possível que estes Municípios obtivessem uma classificação menor, estando uma vez priorizados.

Também foram identificados 17 municípios que, apesar de registrarem 10 ou mais eventos de desastres no período analisado, não foram classificados como prioritários. Desses, 13 municípios estão classificados nas faixas A ou B. Entre eles

destaca-se Ponta Grossa, com 35 eventos registrados, impactando mais de 249 mil pessoas, apesar da ausência de óbitos. A tabela seguinte apresenta os detalhes:

Quadro 5 – Municípios com mais de 10 ocorrências no período e que não foram priorizados pelo ICM

MUNICÍPIOS	OCORRÊNCIAS	FAIXA	PERFIL DE RISCO
Arapongas	12	B	Não Prioritário
Carambeí	12	B	Não Prioritário
Cascavel	17	A	Não Prioritário
Castro	11	B	Não Prioritário
Maringá	17	C	Não Prioritário
Matinhos	11	D	Não Prioritário
Moreira Sales	12	C	Não Prioritário
Nova Londrina	11	B	Não Prioritário
Palmas	12	A	Não Prioritário
Ponta Grossa	35	B	Não Prioritário
Quatro Barras	18	A	Não Prioritário
Salto do Lontra	13	B	Não Prioritário
Santa Cruz de Monte Castelo	16	C	Não Prioritário
Santa Tereza do Oeste	16	A	Não Prioritário
Siqueira Campos	12	A	Não Prioritário
Tibagi	11	A	Não Prioritário
Vitorino	12	B	Não Prioritário

Considerando os eventos detalhados para Ponta Grossa:

Tabela 3 – Detalhamento das ocorrências no município de Ponta Grossa (1991-2022)

MUNICÍPIOS	ÓBITOS	PESSOAS AFETADAS	OCORRÊNCIAS
Alagamentos	0	1.446	23
Deslizamentos	0	240.035	6
Enxurradas	0	7.732	6
TOTAL	0	249.213	35

A ausência de priorização desse Município pode representar uma significativa lacuna no método atual de classificação. Logo, conforme também citado no capítulo de análise do IDHM, essas observações demonstram a necessidade de revisão dos critérios adotados no ICM, reforçando que os resultados aqui apresentados têm caráter indicativo e exploratório. Destaca-se a importância de análises complementares e contínuas para assegurar uma melhor aderência da classificação com a realidade enfrentada pelos municípios paranaenses.

**Estudos
Selecionados**

6. ANÁLISE DE CLUSTER PARA PRIORIZAÇÃO DE VULNERABILIDADE E RISCO EM DESASTRES NATURAIS

O Paraná enfrenta regularmente eventos relacionados a desastres naturais, especialmente os de natureza hidrogeológica, tais como alagamentos, inundações e deslizamentos, causando impactos sociais e econômicos relevantes. Este capítulo apresenta um ensaio analítico sobre a vulnerabilidade dos municípios paranaenses a esses eventos, baseado em dados disponíveis parcialmente em formato aberto. Devido às limitações na obtenção integral dos dados relativos aos desastres, os resultados aqui apresentados devem ser interpretados como indicativos, e não taxativos, servindo como base preliminar para futuros estudos mais aprofundados.

6.1. METODOLOGIA

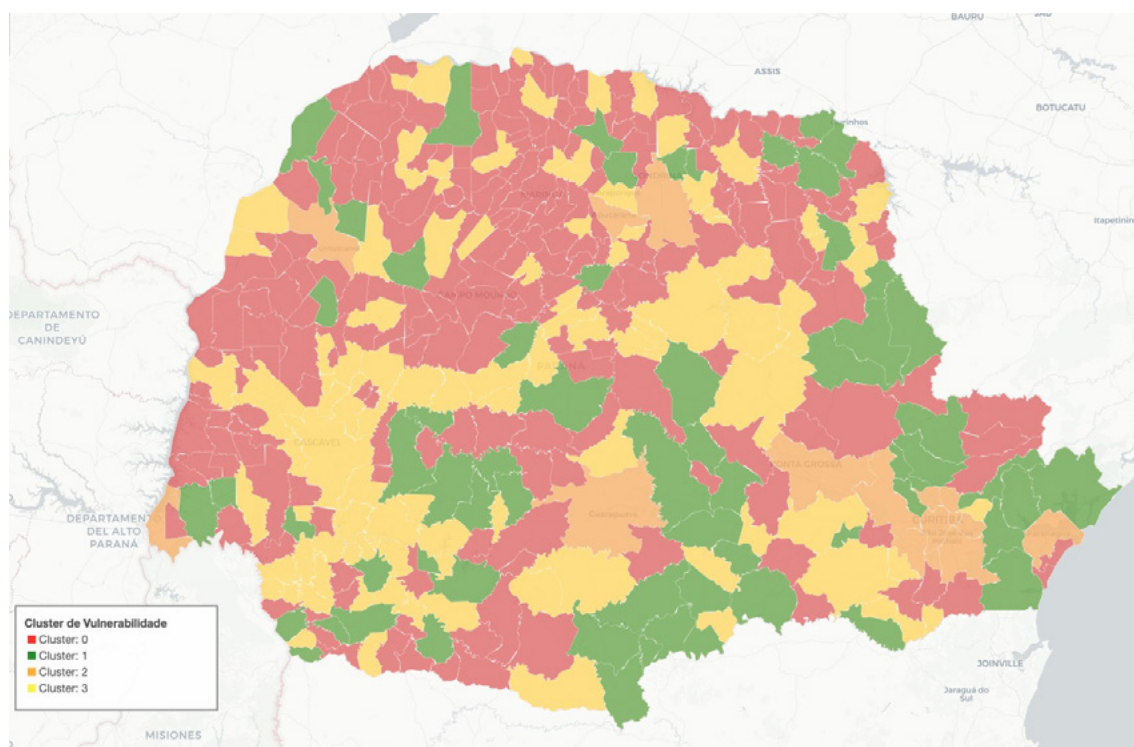
Realizou-se uma análise exploratória seguida por uma clusterização utilizando o método não supervisionado K-Means. Os indicadores considerados incluem número de óbitos, pessoas afetadas, número de ocorrências, todos com o período base do ICM, Índices de Defesa Civil (DI, DII e DIII), PIB per capita, Índice Paranaense de Desenvolvimento Municipal (IPDM), porte e grau de prioridade previamente atribuído pela Defesa Civil estadual. A avaliação dos clusters foi efetuada utilizando os métodos Elbow, Silhouette e Davies-Bouldin.

6.2. RESULTADOS

A análise resultou em quatro agrupamentos distintos de municípios:

- Cluster 0 – Baixa capacidade e baixo impacto registrado: Municípios com poucos eventos adversos reportados, baixo número de óbitos e de pessoas afetadas, mas com significativa limitação institucional para resposta, conforme demonstrado pelos índices DI, DII e DIII do ICM.
- Cluster 1 – Alto impacto e alta capacidade: Agrupamento que inclui grandes municípios como Curitiba, Londrina, Maringá e Foz do Iguaçu, com alta frequência de ocorrências, elevado número de pessoas afetadas e registros de óbitos, mas com boa estrutura de gestão e já classificados como prioritários.
- Cluster 2 – Altíssimo impacto e boa gestão: Municípios com maior concentração de ocorrências, pessoas afetadas e maior mediana de óbitos, porém com forte desempenho nos índices de gestão, porte elevado e status de prioridade já reconhecido.
- Cluster 3 – Baixo impacto e capacidade intermediária: Municípios com eventos esporádicos, baixo número de afetados e capacidade institucional em nível mediano, embora também fora da priorização atual.

Figura 4 – Mapeamento dos clusters de priorização de atenção para os municípios paranaenses



**Estudos
Selecionados**

6.3. DISCUSSÃO

A interpretação da priorização pode assumir duas abordagens complementares, conforme o foco da análise:

- **Cenário 1 – Foco no impacto direto: ocorrências, pessoas afetadas e óbitos**

Este cenário avalia o risco inerente, com base em dados históricos de desastres. A ênfase recai sobre a gravidade e frequência dos eventos, buscando orientar ações emergenciais e alocação rápida de recursos.

Quadro 6 – Priorização dos clusters com base no risco inerente

CLUSTER	OCORRÊNCIAS	PESSOAS AFETADAS	ÓBITOS	GESTÃO (DI/DII/DIII)	PRIORIDADE
2	Muito alto	Muito alto	Alto	Boa	■ Altíssima
1	Alto	Moderado/alto	Moderado	Boa	■ Alta
3	Baixo	Baixo	Baixo	Média	■ Média
0	Baixo	Baixo	Muito baixo	Fraca	■ Baixa

Os clusters 2 e 1 demandariam atenção prioritária por concentrar os maiores impactos humanos e operacionais registrados, mesmo contando com boa gestão. Já o cluster 0, apesar da frágil estrutura institucional, apresenta baixa incidência histórica e não requer ação imediata, mas sim atenção preventiva.

• Cenário 2 – Foco no risco residual: vulnerabilidade estrutural e capacidade de resposta

Este cenário considera que uma boa gestão pode evitar ou mitigar desastres, mesmo diante de riscos potenciais. Portanto, municípios com baixa capacidade institucional e econômica devem ser priorizados preventivamente.

Quadro 7 – Priorização dos clusters com base no risco residual

CLUSTER	PIB/IPDM	GESTÃO (DI/DII/DIII)	PRIORITÁRIO	OCORRÊNCIAS/ IMPACTO ATUAL	PRIORIDADE
0	Muito baixo	Fraca	Não	Baixo	 Altíssima
3	Baixo	Média	Não	Baixo	 Alta
1	Médio	Boa	Sim	Alto	 Média
2	Médio	Boa	Sim	Muito alto	 Baixa

Municípios do Cluster 0 têm menor desenvolvimento humano e econômico, não são priorizados atualmente e possuem gestão da defesa civil menos eficaz — o que configuraria uma situação de alta vulnerabilidade estrutural latente. Mesmo com baixa ocorrência histórica, a ausência de estrutura poderia transformar pequenos eventos em tragédias.

A escolha entre os cenários dependeria da finalidade da política pública: se o objetivo for responder aos efeitos atuais, a ênfase deve estar nos clusters com maiores impactos registrados; se o enfoque for prevenir tragédias futuras, a atenção deve recair sobre os mais vulneráveis institucionalmente.

Há que se destacar, que essa clusterização estaria apontando certos níveis de atenção, assim, ao direcionar maior enfoque à determinado grupo não significaria que os demais poderiam ser negligenciados.

Este estudo tem caráter de ensaio exploratório devido às limitações na obtenção integral dos dados abertos relacionados a desastres naturais no estado. Portanto, os resultados apresentados devem ser considerados como indicativos preliminares, sujeitos a revisões mediante acesso mais abrangente a bases completas e detalhadas.

Assim, este ensaio apresenta uma metodologia inicial para a identificação de municípios paranaenses potencialmente prioritários em razão da vulnerabilidade a desastres naturais. Espera-se que este esforço contribua para fomentar estudos posteriores detalhados e ajude a orientar a alocação racional de esforços de acompanhamento e fiscalização por órgãos competentes, como o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR).

7. CONCLUSÃO

A gestão de riscos e desastres é um grande desafio para os Municípios, especialmente pelas vulnerabilidades naturais e sociais que diversas regiões enfrentam. O Índice de Capacidade Municipal (ICM) é uma ferramenta importante que permite avaliar a capacidade dos municípios em planejar, prevenir e responder a situações adversas, de acordo com as orientações do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil. Ele leva em conta o nível de organização das instituições, os recursos disponíveis e a infraestrutura local. Ao mesmo tempo, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que considera fatores como renda, educação e longevidade, é uma referência consolidada para medir as condições sociais e o bem-estar da população, identificando desigualdades e orientando políticas públicas.

O estudo realizado evidenciou a relevância do Indicador de Capacidade Municipal (ICM) como ferramenta essencial para o diagnóstico e fortalecimento da gestão de riscos e desastres nos municípios do Paraná. A análise demonstrou que muitos municípios, especialmente aqueles classificados nas listas C e D, ainda enfrentam fragilidades institucionais significativas, relacionadas tanto à ausência de planejamento e capacitação técnica quanto à limitada integração com a sociedade.

As baixas taxas de adesão a variáveis como o Plano de Capacitação Continuada, o Plano Municipal de Redução de Riscos, a Carta Geotécnica e os Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil evidenciam a necessidade urgente de maior investimento em estrutura institucional e de um esforço conjunto para fomentar a cultura da prevenção. Esses instrumentos, quando devidamente implantados, permitem que o município atue de forma mais eficiente na mitigação dos riscos e na resposta a desastres, além de facilitar o acesso a recursos financeiros externos.

Outro ponto crucial identificado no estudo refere-se à importância da atualização contínua dos registros de desastres em sistemas integrados de informação, como o Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID). A falta de registros atualizados ou completos pode comprometer a capacidade dos órgãos públicos em reconhecer a real dimensão das vulnerabilidades locais, afetando desde a priorização de políticas públicas até o repasse de recursos e a formulação de planos emergenciais. A manutenção de bases de dados atualizadas e acessíveis não apenas fortalece a atuação municipal, mas também beneficia outras esferas governamentais e instituições de pesquisa, criando uma base de conhecimento sólida e compartilhada, que amplia a capacidade de resposta e prevenção.

Por fim, o cruzamento entre o ICM e o IDHM confirmou que as vulnerabilidades dos municípios não se limitam às capacidades administrativas, mas refletem desigualdades sociais profundas, que comprometem a eficiência das ações locais em situações de risco. Casos como os de Laranjal e Ponta Grossa evidenciam que a atual metodologia de priorização do ICM pode não captar todas as situações críticas, reforçando a necessidade de ajustes nos critérios e de análises complementares.

**Estudos
Selecionados**

Ainda como proposta de possível avaliação de priorização de municípios paranaenses, fora elaborado um ensaio – obviamente que necessita de maior aprofundamento para qualquer aplicação prática – com emprego de técnicas de *Machine Learning*, Clusterização, a fim de agrupar municípios com características e perfil de risco semelhantes.

Dessa forma, conclui-se que o uso articulado de indicadores como o ICM, associado à atualização permanente dos registros de ocorrências e à consideração dos fatores socioeconômicos, é essencial para promover uma gestão de riscos mais justa, eficaz e preventiva. Recomenda-se que tais dados sejam incorporados como referência permanente pelos órgãos de controle e pelas administrações municipais, orientando ações estruturantes e políticas públicas que assegurem maior resiliência e proteção às comunidades em face dos desastres climáticos.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA GOV. **Saiba como se preparar para fortalecer a gestão de riscos e desastres com o Indicador de Capacidade Municipal**. Brasília, 18 jun. 2025. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202506/saiba-como-se-preparar-para-fortalecer-a-gestao-de-riscos-e-desastres-com-o-indicador-de-capacidade-municipal>>. Acesso em: 25 jun. 2025.

ANEXO I - **Nota Técnica nº 1/2023 - Processo nº 00042.000497/2023-74, Casa Civil – Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento**. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec/lista_municipios_prioritarios_1972_anexos_I_e_II_20240606.pdf

PEREIRA, M. A., SOUZA, R. F., & LIMA, J. P. (2020). Gestão de riscos e desenvolvimento humano: análise dos planos municipais de prevenção de desastres no Brasil. **Revista Brasileira de Gestão Pública**, 26(4), 678-695.

SILVA, T. M., & CARVALHO, L. M. (2018). Relação entre indicadores sociais e capacidade de resposta a desastres naturais em municípios brasileiros. **Cadernos de Saúde Pública**, 34(12).

Orientações para Envio de Artigos

O Conselho Editorial da Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná (MPC/PR) convida servidores, pesquisadores, docentes e estudantes de pós-graduação, mestrado e doutorado, a apresentarem artigos para publicação.

A linha editorial da Revista é centrada no Controle Externo da Administração Pública, admitindo-se a publicação artigos alinhados às seguintes disciplinas: direito administrativo, direito constitucional, direito financeiro, direito econômico, políticas públicas, planejamento.

Os artigos deverão ser submetidos diretamente no site da Revista (<https://revista.mpc.pr.gov.br/>), no campo “Enviar Submissão”.

Para isso, basta fazer um simples cadastro no site e seguir as etapas que serão indicadas.

As “Diretrizes para Autores” podem ser acessadas na página: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/information/authors>.

Após a submissão, os arquivos serão submetidos à dupla revisão cega por pares (*double blind peer review*), de modo que a publicação estará condicionada à aprovação pelos avaliadores.

Para o esclarecimento de dúvidas é possível enviar e-mail para a Revista (revista@mpc.pr.gov.br).

Todas as edições encontram-se disponíveis no seguinte endereço: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/issue/archive>

