

De Jure

Revista Jurídica

Ana Maria Andrade Lara
Cristiane Alves Belles
Fernanda Paula Diniz
Gabryel Fraga Lima
Lorena Silva de Lima
Luiza Carneiro Ramos
Mateus Júnio da Cruz Costa
Stefano Naves Boglione
Vanessa de Castro Rosa
Victor V. Carneiro de Albuquerque

43



CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL

DIRETORIA DE PRODUÇÃO EDITORIAL

De Jure: Revista Jurídica

<http://dejure.mpmg.mp.br>

Endereço/Address:

Av. Álvares Cabral, 1.740, 3º andar

Santo Agostinho - Belo Horizonte, MG - Brasil

CEP: 30170-008

<http://dejure.mpmg.mp.br>

dejure@mpmg.mp.br

+55 (31)3330-8262

De Jure: Revista Jurídica / Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

v. 24, n. 43, jan./jun. 2026. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais / Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional / Diretoria de Produção Editorial, 2026.

Semestral.

ISSN: 2358-453X

Continuação de: De Jure - Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.
O novo título mantém a sequência numérica do título anterior.

1. Direito – Periódicos. I. Minas Gerais. Ministério Público.

CDU. 34

CDD. 342

Descritores / Main entry words: Direito, Ministério Público, Direito Coletivo, Direitos Fundamentais, Neoconstitucionalismo, Multidisciplinariedade, Transdisciplinariedade / Law, Public Prosecution Service, Collective Rights, Fundamental Rights, Neoconstitutionalism, Multidisciplinarity, Transdisciplinarity.

Linha teórica

A De Jure foi sistematizada dentro de uma nova filosofia pluralista transdisciplinar e multidisciplinar, permitindo o acesso à informação em diversas áreas do Direito e de outras ciências. A revista destina-se aos operadores de Direito, e sua linha teórica segue, principalmente, o pós-positivismo jurídico no que é denominado neoconstitucionalismo, valorizando a Constituição de 1988 como centro de irradiação do sistema e como fonte fundamental do próprio Direito nacional. O neoconstitucionalismo é uma nova forma de estudar, interpretar e aplicar a Constituição, de modo emancipado e desmistificado. A finalidade é superar as barreiras impostas ao Estado Democrático de Direito pelo positivismo meramente legalista e gerador de bloqueios ilegítimos ao projeto constitucional de transformação da realidade social.

A responsabilidade dos trabalhos publicados é exclusivamente de seus autores.

Theoretical profile

De Jure was systematized according to a new philosophy pluralist, trans-disciplinar and multidisciplinary, allowing the access to information in many areas of Law and of other Sciences. It is intended for law enforcement agents, and its theoretical grounds mainly follow the legal post-positivism doctrine, with a special emphasis on the neoconstitutionalist approach. Neoconstitutionalism is a new theory to study, interpret and enforce the Constitution, aiming at overcoming barriers imposed to the lawful democratic states by the legal positivism, which blocks the constitutional project of transformation of the social reality.

The responsibility for the content of the articles is solely of their authors.

DE JURE

De Jure é uma publicação semestral editada pela Diretoria de Produção Editorial, órgão do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em circulação desde 1997.

FOCO

A De Jure tem como foco a publicação de trabalhos técnico-científicos no campo do Direito ou ciências afins, tendo como tema principal o estudo das áreas de atuação do Ministério Público.

MISSÃO

Divulgar a produção intelectual sobre estudos de áreas pertinentes à atuação funcional ou áreas de interesse do Ministério Público, democratizando o conhecimento e valorizando pesquisas acadêmicas, avanços teóricos e empíricos na área do Direito e em áreas afins.

OBJETIVOS

- Promover a produção intelectual sobre temas relacionados às áreas de atuação ou de interesse do Ministério Público;
- Disseminar os conhecimentos teórico, metodológico e empírico do Direito junto aos operadores do Direito e à comunidade acadêmica;
- Estimular a reflexão sobre temas relacionados às áreas de atuação do Ministério Público e áreas correlatas;
- Contribuir para melhorias nos processos de gestão estratégica das organizações, decorrentes da identificação de tendências e transformações no ambiente.

PÚBLICO-ALVO

A De Jure está voltada a um público de membros do Ministério Público, magistrados, defensores públicos, advogados, pesquisadores, professores, estudantes e tomadores de decisão de alta qualificação que atuam na área de administração de organizações públicas, privadas e do terceiro setor, operadores do Direito em geral.

COPYRIGHT

A responsabilidade dos trabalhos publicados é exclusivamente de seus autores. Permite-se a reprodução total ou parcial dos trabalhos, desde que explicitamente citada a fonte. A De Jure requer aos autores que estes concedam a propriedade de seus direitos de autor, para que os artigos e materiais sejam reproduzidos e publicados em meio impresso ou na homepage da revista, para fins exclusivamente científicos e culturais, sem fins de lucro.

INDEXAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO

A revista encontra-se depositada nas principais bibliotecas do sistema nacional (COMUT) e indexada em: RVBI – Senado Federal; Biblioteca Virtual do Ministério Público de Minas Gerais; Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT); Ulrich's Periodicals Directory; Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX). A De Jure também recebeu a qualificação de periódicos da QUALIS – sistema nacional de avaliação do Ministério da Educação (MEC), utilizado para avaliar e classificar periódicos como meios de produção científica.

DE JURE

De Jure is a technical-scientific journal that has been published twice a year by the Center of Professional Development of the Public Prosecution Service of the State of Minas Gerais since 1997.

FOCUS

De Jure focuses on the publication of technical and scientific works in the areas of law that interest the Public Prosecution Service and other correlate areas.

MISSION

The mission of De Jure is to disseminate intellectual production concerning areas of interest to the Public Prosecution Service, allowing wide access to information, and valuing academic research, theoretical and empirical improvements in the area of Law and related areas.

OBJECTIVES OF THE JOURNAL

- Promote intellectual production on topics related to the areas of interest of the Public Prosecution Service;
- Disseminate theoretical, methodological and empirical knowledge on Law amongst legal practitioners and the academic community;
- Stimulate discussion on topics related to the areas of interest to the Public Prosecution Service and related areas;
- Contribute to improvements in the strategic management processes, due to the identification of environmental trends and transformation.

TARGET AUDIENCE

De Jure is intended for an audience of members of the Public Ministry, judges, public defenders, lawyers, researchers, professors, students and highly qualified decision makers who work in the administration area of public, private and third sector organizations, operators of law in general.

COPYRIGHT

The responsibility for the content of material published is solely of their authors. Partial or total reproduction of works is allowed provided there is explicit citation of the source. De Jure requires that authors renounce their authorship rights so that the articles and other materials are reproduced and published in printed version or at the homepage of the journal, for non-profit scientific and cultural purposes.

INDEXATION AND DISTRIBUTION

The journal can be found in the main libraries of the Brazilian national system (COMUT) and it is indexed at: RVBI – Brazilian Federal Senate; Virtual Library of the Public Prosecution Service of Minas Gerais; Brazilian Institute of Information on Science and Technology (Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia - IBICT); Ulrich's Periodicals Directory; Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX). De Jure was also qualified in the QUALIS system – the national system of the Brazilian Ministry of Education (MEC), to evaluate and classify journals as means of scientific production.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

PUBLIC PROSECUTION OFFICE OF THE STATE OF MINAS GERAIS

ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR SUPERIOR ADMINISTRATION

Paulo de Tarso Morais Filho
Procurador-Geral de Justiça
Attorney General

Mário Drummond da Rocha
Corregedor-Geral do Ministério Público
Inspector General of the Public Prosecution Service

Rolando Carabolante
Ouvidor do Ministério Público
Ombudsman of the Public Prosecutor's Office

Reyvani Jabour Ribeiro
Procuradora-Geral de Justiça Adjunta Jurídica
Deputy Attorney General for Legal Affairs

Iraídes de Oliveira Marques
Procuradora-Geral de Justiça Adjunto Administrativa
Administration Deputy Attorney General

Hugo Barros de Moura Lima
Procurador-Geral de Justiça Adjunto Institucional
Institutional Deputy Attorney General

Francisco Chaves Generoso
Chefe de Gabinete
Head of Cabinet

Thiago Ferraz de Oliveira
Secretário-Geral
Secretary-General

Ana Paula Moreira Gurgel
Diretora-Geral
General Director

CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL

CENTER OF PROFESSIONAL DEVELOPMENT

Cássia Virgínia Serra Teixeira Gontijo

Diretora do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

Director of the Center of Professional Development

Leonardo Barreto Moreira Alves

Coordenador Pedagógico do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

Pedagogical Coordinator of the Center of Professional Development

Maria Carolina Silveira Beraldo

Coordenadora Pedagógica Cooperadora do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

Cooperating Pedagogical Coordinator of the Center of Professional Development

Tereza Cristina Santos Barreiro

Superintendente de Formação e Aperfeiçoamento

Superintendent of Professional Development

Leonardo Camargo Souza

Diretor de Produção Editorial

Director of Editorial Production

CONSELHO EDITORIAL

EDITORIAL BOARD

Cássia Virgínia Serra Teixeira Gontijo

Diretora do Ceaf e Presidente do Conselho Editorial
Director of Ceaf and President of the Editorial Board

Leonardo Barreto Moreira Alves

Promotor de Justiça e Coordenador Pedagógico do Ceaf, Mestre
Public Prosecutor and Pedagogical Coordinator of Ceaf, Master

Alderico de Carvalho Júnior

Promotor de Justiça de Minas Gerais, Mestre
Minas Gerais State Prosecutor, Master

Bergson Cardoso Guimarães

Promotor de Justiça de Minas Gerais, Doutor
Minas Gerais State Prosecutor, PhD

Flávia Mussi Bueno do Couto

Promotora de Justiça de Minas Gerais
Minas Gerais State Prosecutor

Giselle Luciane de Oliveira Lopes Viveiros Melo

Promotora de Justiça de Minas Gerais, Mestre
Minas Gerais State Prosecutor, Master

Guilherme Roedel Fernandez Silva

Promotor de Justiça de Minas Gerais, Mestre
Minas Gerais State Prosecutor, Master

Luciana Imaculada de Paula

Promotora de Justiça de Minas Gerais, Mestre
Minas Gerais State Prosecutor, Master

Maria Carolina Silveira Beraldo

Promotora de Justiça de Minas Gerais, Doutora
Minas Gerais State Prosecutor, PhD

Pablo Gran Cristóforo

Promotor de Justiça de Minas Gerais, Mestre
Minas Gerais State Prosecutor, Master

Antonio Gidi

Doutor - Universidade de Houston (Houston/Estados Unidos)

PhD - Houston University (Houston/United States of America)

Antonio Hermen de Vasconcellos e Benjamin

Doutor - Ministro do Superior Tribunal de Justiça (Brasília/Brasil)

PhD - Minister - Superior Tribunal de Justiça (Brasília/Brazil)

Aziz Tuffi Saliba

Doutor - Universidade Federal de Minas Gerais (Belo Horizonte/Brasil)

PhD - Universidade Federal de Minas Gerais (Belo Horizonte/Brazil)

Belinda Pereira da Cunha

Doutora - Universidade Federal da Paraíba (João Pessoa/Brasil)

PhD - Universidade Federal da Paraíba (João Pessoa/Brazil)

Carlos Francisco Molina del Pozo

Doutor - Universidade de Alcalá (Madri/Espanha)

PhD - Universidad de Alcalá (Madrid/Spain)

Cristina Godoy de Araújo Freitas

Mestra - Promotora de Justiça do Ministério Público de São Paulo (São Paulo/Brasil)

Master - São Paulo State Prosecutor - Ministério Público do Estado de São Paulo (São Paulo/Brazil)

Dermeval Farias Gomes Filho

Doutor - Promotor de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (Brasília/Brasil)

PhD - Distrito Federal e Territórios Prosecutor - Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (Brasília/Brazil)

Eduardo Ferrer Mac-Gregor

Doutor - Universidade Nacional Autónoma do México (Cidade do México/México)

PhD - Universidad Nacional Autónoma do México (Mexico City/Mexico)

Eduardo Martínez Alvarez

Doutor - Universidade do Museu Social Argentino (Buenos Aires/Argentina)

PhD - Universidad del Museo Social Argentino (Buenos Aires/Argentina)

Elton Venturi

Doutor - Procurador da República do Ministério Público Federal (São Paulo/Brasil)

PhD - Federal Prosecutor -Ministério Público Federal (São Paulo/Brazil)

Emerson Garcia

Doutor - Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro/Brasil)

PhD - Rio de Janeiro State Prosecutor - Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro/Brazil)

Fabiano Augusto Martins Silveira

Doutor - Consultor Legislativo do Senado Federal (Brasília/Brasil)

PhD - Legislative Consultant – Senado Federal (Brasília/Brazil)

Giovanni Aldo Luigi Alleghretti

Doutor - Investigador Sênior do Centro de Estudos Sociais (Coimbra/Portugal)
PhD - Senior Researcher - Centro de Estudos Sociais (Coimbra/Portugal)

José Aroudo Mota

Doutor - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Brasília/Brasil)
PhD - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Brasília/Brazil)

José Roberto Marques

Doutor - Faculdade de Direito de Franca (Franca/Brasil)
PhD - Faculdade de Direito de Franca (Franca/Brazil)

Juan Carlos Ferré Olivé

Doutor - Universidade de Huelva (Huelva/Espanha)
PhD - Universidad de Huelva (Huelva/Spain)

Juarez Estevam Xavier Tavares

Doutor - Universidade Federal do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro/Brasil)
PhD - Universidade Federal do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro/Brazil)

Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira

Doutora - Universidade Paranaense (Umuarama/Brasil)
PhD - Universidade Paranaense (Umuarama/Brazil)

Leonardo Silva Nunes

Doutor - Universidade Federal de Ouro Preto (Ouro Preto/Brasil)
PhD - Universidade Federal de Ouro Preto (Ouro Preto/Brazil)

Luciano José Alvarenga

Doutor - Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Belo Horizonte/Brasil)
PhD - Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Belo Horizonte/Brazil)

Luis María Desimoni

Doutor - Universidade de Ciências Empresariais e Sociais (Buenos Aires/Argentina)
PhD - Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (Buenos Aires/Argentina)

Luiz Manoel Gomes Junior

Doutor - Universidade Paranaense (Umuarama/Brasil)
PhD - Universidade Paranaense (Umuarama/Brazil)

Maria Creusa de Araújo Borges

Doutora - Universidade Federal da Paraíba (João Pessoa/Brasil)
PhD - Universidade Federal da Paraíba (João Pessoa/Brazil)

Maria Garcia

Doutora - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo/Brasil)
PhD - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo/Brazil)

Maria Tereza Aina Sadek

Doutora - Universidade de São Paulo (São Paulo/Brasil)

PhD - Universidade de São Paulo (São Paulo/Brazil)

Mário Frota

Doutor - Associação Portuguesa de Direito do Consumo (Coimbra/Portugal)

PhD - Associação Portuguesa de Direito do Consumo (Coimbra/Portugal)

Mário Lúcio Quintão Soares

Doutor - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Belo Horizonte/Brasil)

PhD - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Belo Horizonte/Brazil)

Miracy Barbosa de Sousa Gustin

Doutora - Universidade Federal de Minas Gerais (Belo Horizonte/Brasil)

PhD - Universidade Federal de Minas Gerais (Belo Horizonte/Brazil)

Nelson Nery Junior

Doutor - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo/Brasil)

PhD - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo/Brazil)

Nilo Batista

Doutor - Universidade Federal do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro/Brasil)

PhD - Universidade Federal do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro/Brazil)

Ricardo Carneiro

Doutor - Fundação João Pinheiro (Belo Horizonte/Brasil)

PhD - Fundação João Pinheiro, (Belo Horizonte/Brazil)

Rosania Rodrigues de Sousa

Doutora - Fundação João Pinheiro (Belo Horizonte/Brasil)

PhD - Fundação João Pinheiro (Belo Horizonte/Brazil)

Rosemiro Pereira Leal

Doutor - Universidade Federal de Minas Gerais (Belo Horizonte/Brasil)

PhD - Universidade Federal de Minas Gerais, (Belo Horizonte/Brazil)

Vittorio Manes

Doutor - Universidade de Bolonha (Bolonha/Itália)

PhD - Universidade de Bolonha (Bologna/Italy)

EDITORIAL

EDITORIAL

EDITORAÇÃO | EDITING

Leonardo Camargo Souza

Diretor de Produção Editorial | Director of Editorial Production

Raquel Diniz Guerra

Oficial do Ministério Público | Public Prosecutor's Office Official

REVISÃO | PROOF READING

Larissa Vasconcelos Avelar

Analista do Ministério Público | Public Prosecutor's Office Analyst

Luiz Carlos Freitas Pereira

Analista do Ministério Público | Public Prosecutor's Office Analyst

Renato Felipe de Oliveira Romano

Analista do Ministério Público | Public Prosecutor's Office Analyst

CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO COVER, GRAPHIC PROJECT AND LAYOUT

Rafael de Almeida Borges

Analista do Ministério Público | Public Prosecutor's Office Analyst

TRADUÇÃO | TRANSLATION

Alessandra de Souza Santos

Analista do Ministério Público | Public Prosecutor's Office Analyst

REVISORES AD HOC
AD HOC REVIEW

André Pascoal

Doutor - Ministério Público do Estado de São Paulo (São Paulo/Brasil)

PhD - Ministério Público do Estado de São Paulo (São Paulo/Brazil)

Andressa de Oliveira Lanchotti

Doutora - Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Belo Horizonte/Brasil)

PhD - Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Belo Horizonte/Brazil)

Carolina Costa de Aguiar

Mestra - Universidade do Estado de Minas Gerais (Belo Horizonte/Brasil)

Master - Universidade do Estado de Minas Gerais (Belo Horizonte/Brazil)

Fernando Rodrigues Martins

Doutor - Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Belo Horizonte/Brasil)

PhD - Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Belo Horizonte/Brazil)

João Gaspar Rodrigues

Mestre - Ministério Público do Estado do Amazonas (Manaus/Brasil)

Master - Ministério Público do Estado do Amazonas (Manaus/Brazil)

Joedson de Souza Delgado

Doutor - Universidade de Brasília (Brasília/Brasil)

PhD - Universidade de Brasília (Brasília/Brazil)

Júlia Klehm Fermino

Mestra - Faculdade de Direito do Sul de Minas (Pouso Alegre/Brasil)

Master - Faculdade de Direito do Sul de Minas (Pouso Alegre/Brazil)

Magno Gomes de Oliveira

Doutor - Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (Fortaleza/Brasil)

PhD - Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (Fortaleza/Brazil)

Paulo Cesar Ferreira Ayres Júnior

Mestre - Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Belo Horizonte/Brasil)

Master - Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Belo Horizonte/Brazil)

Raphael Silva Rodrigues

Doutor - Centro Universitário Unihorizontes (Belo Horizonte/Brasil)

PhD - Centro Universitário Unihorizontes (Belo Horizonte/Brazil)

Roy Reis Friede

Doutor - TRF 2ª Região (Rio de Janeiro/Brasil)

PhD - TRF 2ª Região (Rio de Janeiro/Brazil)

COLABORADORES DESTA EDIÇÃO

CONTRIBUTORS TO THIS EDITION

ANA MARIA ANDRADE LARA

Especialista em Direito | Specialist in Law

CRISTIANE ALVES BELLES

Especialista em Direito | Specialist in Law

FERNANDA PAULA DINIZ

Doutora em Direito | Doctor of Law

GABRYEL FRAGA LIMA

Bacharel em Direito | Bachelor of Laws

LORENA SILVA DE LIMA

Bacharela em Direito | Bachelor of Laws

LUIZA CARNEIRO RAMOS

Especialista em Direito | Specialist in Law

MATEUS JÚNIO DA CRUZ COSTA

Especialista em Direito | Specialist in Law

STEFANO NAVES BOGLIONE

Bacharel em Direito | Bachelor of Laws

VANESSA DE CASTRO ROSA

Doutora em Direito | Doctor of Law

VICTOR V. CARNEIRO DE ALBUQUERQUE

Doutor em Direito | Doctor of Law

PREFÁCIO

Comprometida com a valorização do conhecimento, a 43^a edição da Revista De Jure chega como a concretização de que seguimos dispostos com o intuito de propagar informações relevantes.

Publicar mais um volume é motivo de orgulho, pois ele representa a robustez da De Jure, que, sempre atual e ética, merece sua consolidada posição entre as mais respeitadas publicações da comunidade jurídica.

A presente edição ilustra a riqueza de conteúdos veiculados por nossa revista. Com olhares diversos, aborda temas caros tanto à comunidade jurídica quanto à sociedade como um todo.

Por isso, convidamos para esta leitura não somente os operadores do Direito, mas também o grande público, a fim de que informações variadas, tratadas sob visões plurais, exerçam a importante função de disseminar e democratizar o saber.

CÁSSIA VIRGÍNIA SERRA TEIXEIRA GONTIJO

Diretora do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

APRESENTAÇÃO

O Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional tem a satisfação de apresentar a 43ª edição da Revista De Jure, que reúne reflexões qualificadas sobre temas atuais e estratégicos para a atuação do Ministério Público.

Os artigos desta edição abordam, com profundidade e pluralidade de perspectivas, questões centrais como probidade administrativa, persecução penal, proteção do meio ambiente e o papel institucional do Senado. São temas que dialogam diretamente com os desafios contemporâneos da sociedade e com a missão constitucional do Ministério Público na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais.

A diversidade de enfoques presente na De Jure 43 amplia o alcance do debate jurídico, promovendo um espaço inclusivo de construção do conhecimento, no qual diferentes visões contribuem para o aprimoramento institucional e para o fortalecimento da cidadania.

Mais do que uma coletânea de artigos, esta edição se apresenta como um convite à reflexão crítica, ao intercâmbio de ideias e ao contínuo aperfeiçoamento profissional, reafirmando o compromisso com uma atuação cada vez mais ética, eficiente e conectada às demandas sociais.

Boa leitura!

PAULO DE TARSO MORAIS FILHO

Procurador-Geral de Justiça

SUMÁRIO

20 - 47

Artigo

**O DIREITO DE
ACESSO ÀS CACHOEIRAS
NO DIREITO BRASILEIRO**

THE RIGHT OF ACCESS TO WATERFALLS IN BRAZILIAN LAW

VANESSA DE CASTRO ROSA

LORENA SILVA DE LIMA

48 - 88

Artigo

**A SABATINA DO SENADO
FEDERAL PARA ESCOLHA
DE MINISTROS DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

THE SENATE'S HEARING ON THE NOMINATION
OF SUPREME COURT JUSTICES

MATEUS JÚNIO DA CRUZ COSTA

89 - 121

Artigo

**BLACK CAT, WHITE CAT?
GOVERNANÇA PÚBLICA
E CONTROLE DA
ADMINISTRAÇÃO NO DIREITO
ADMINISTRATIVO BRASILEIRO**

BLACK CAT, WHITE CAT?
GOVERNANCE AND CONTROL OF AGENCIES
IN BRAZILIAN ADMINISTRATIVE LAW

VICTOR V. CARNEIRO DE ALBUQUERQUE

122 - 167

Artigo

**DEFININDO O CONTEÚDO DO
ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO
CIVIL: REFLEXÕES SOBRE A
ESTIPULAÇÃO NEGOCIADA
DE SANÇÕES E OBRIGAÇÕES
POR ATO DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

DEFINING THE CONTENT OF THE CIVIL NON-PROSECUTION
AGREEMENT: REFLECTIONS ON THE NEGOTIATED
IMPOSITION OF SANCTIONS AND OBLIGATIONS ARISING
FROM ACTS OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY

LUIZA CARNEIRO RAMOS

168 - 190

Artigo

**O CRIME AMBIENTAL DE
MAUS-TRATOS CONTRA ANIMAIS
E A IMANENTE INVIABILIDADE
DO ACORDO DE NÃO
PERSECUÇÃO PENAL (ANPP)**

THE ENVIRONMENTAL CRIME OF ANIMAL CRUELTY
AND THE INHERENT INAPPLICABILITY
OF THE NON-PROSECUTION AGREEMENT (NPA)

**ANA MARIA ANDRADE LARA
STEFANO NAVES BOGLIONE**

191 - 230

Artigo

**ATUAÇÃO RESOLUTIVA DA
PROMOTORIA DE JUSTIÇA
ESPECIALIZADA DE DEFESA DA
EDUCAÇÃO EM FACE DA ESCASSEZ
NA OFERTA DE EQUIPAMENTOS
EDUCACIONAIS COMUNITÁRIOS NO
MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA/MG**

PROBLEM-SOLVING ACTION BY THE SPECIALIZED PUBLIC
PROSECUTOR'S OFFICE FOR THE PROTECTION OF EDUCATION
IN RESPONSE TO THE SHORTAGE OF COMMUNITY EDUCATIONAL
FACILITIES IN THE MUNICIPALITY OF JUIZ DE FORA, MINAS GERAIS

**CRISTIANE ALVES BELLES
FERNANDA PAULA DINIZ**

231 - 257

Artigo

**TRANSAÇÃO PENAL, SUSPENSÃO
CONDICIONAL DO PROCESSO
E ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO
PENAL: DIFERENCIAÇÃO,
LIMITES E APLICABILIDADE**

PENAL TRANSACTION, CONDITIONAL SUSPENSION OF
PROSECUTION AND NON-CRIMINAL PROSECUTION AGREEMENT:
DIFFERENTIATION, LIMITS AND APPLICABILITY

GABRYEL FRAGA LIMA

258 - 270

**NORMAS DE
SUBMISSÃO/PUBLICAÇÃO**

20 - 47

Artigo

**O DIREITO DE
ACESSO ÀS CACHOEIRAS
NO DIREITO BRASILEIRO**

VANESSA DE CASTRO ROSA
LORENA SILVA DE LIMA

O DIREITO DE ACESSO ÀS CACHOEIRAS NO DIREITO BRASILEIRO

THE RIGHT OF ACCESS TO WATERFALLS IN BRAZILIAN LAW

VANESSA DE CASTRO ROSA

Doutora em Direito
Universidade do Estado de Minas Gerais (Ituiutaba/Brasil)
vanisros@hotmail.com

LORENA SILVA DE LIMA

Graduanda em Direito
Ministério Público de Minas Gerais (Frutal/MG)
lorena.1095095@discente.uemg.br

RESUMO: As cachoeiras integram o conceito de recurso hídrico e são bens ambientais, porém há dúvidas se seriam bens de uso comum do povo ou bens públicos da União/Estado, e se o seu uso seria um direito de todos ou exclusividade dos proprietários dos imóveis em que se situam. A pesquisa adota o método de abordagem dedutivo e os métodos de procedimento descritivo e comparativo com o constitucionalismo latino-americano, objetivando investigar se no ordenamento jurídico brasileiro há este direito de acesso. Conclui-se que o acesso deve ser garantido, de forma geral, a todos os seres vivos que dele necessitem, a fim de garantir a satisfação de necessidades vitais e de direitos como lazer, cultura, turismo e desenvolvimento social sustentável, cabendo ao Poder Público e ao Judiciário a garantia de acesso para as presentes e futuras gerações.

PALAVRAS-CHAVE: direito das águas; cachoeiras; bens públicos.

ABSTRACT: The waterfalls are part of the concept of water resources and are environmental goods, but there are doubts whether they fall under common use of the people or are a public good of the Union/State, and whether their use is a right of all or exclusive to the owners of the properties in which they are located. The research adopts a deductive approach and a descriptive and comparative procedural method with Latin American constitutionalism, aiming to investigate whether such a right of access exists in the Brazilian legal system. It is concluded that access must be guaranteed to all living beings who need it, in order to ensure the satisfaction of vital needs and rights such as leisure, culture, tourism and sustainable social development, and that it is the responsibility of the Government and the Judiciary to guarantee access for present and future generations.

KEYWORDS: water law; waterfalls; public goods.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Colocação do problema. 2.1. A preocupação legislativa no contexto internacional. 2.2. Águas no Constitucionalismo latino-americano. 2.3. As águas no ordenamento brasileiro. 3. Considerações finais. 4. Referências.

1. Introdução

O acesso às cachoeiras é um tema ainda pouco explorado no meio jurídico. Não há um documento legislativo que regule o tema, apenas um projeto de lei ainda não aprovado. Assim, diante da ausência de norma específica, há que se recorrer à interpretação sistêmica para construir uma solução efetiva para o problema. A tarefa não é fácil e envolve a ponderação de valores que podem entrar em choque entre si.

A Constituição de 1988 coloca os bens ambientais como bens de uso comum do povo, essenciais à sadia qualidade de vida, o que, conjugado com a Lei nº 9.433/97, que garante o uso múltiplo das águas, permite pensar em novas dimensões para o uso da água, juntamente com a satisfação de outros direitos sociais, necessários à dignidade humana, tais como lazer, transporte, recreação, educação ambiental, bem-estar, qualidade de vida, turismo e desenvolvimento sustentável.

Todavia, os donos de propriedades particulares que possuem cachoeiras em seus territórios se veem no direito de negar a liberdade de acesso a elas ou de cobrar por tal acesso, muitas vezes sem a respectiva contrapartida ao valor pago, haja vista que não há normas para a regulamentação da cobrança, muito menos para a fiscalização.

A pesquisa buscou mostrar, por meio da incipiente legislação sobre o tema, comparada com as conquistas alcançadas pelos países latino-americanos, formas de garantir efetivamente esse direito para todos. O novo constitucionalismo latino-americano foi essencial para essa conquista em países como Equador, Bolívia, Venezuela e Colômbia, mas o Brasil, apesar de ter importantes conquistas ambientais, como a constitucionalização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ainda não conseguiu efetivar a natureza pública da água e, consequentemente, tem dificuldades em garantir o acesso público às cachoeiras em suas preocupações legislativas.

A titularidade das cachoeiras é uma questão tormentosa, pois, quando se leva em consideração que a água é um bem de uso comum do povo e que os rios são bens da União ou do Estado, a privatização das cachoeiras torna-se um ponto jurídico incongruente.

Trata-se de pesquisa bibliográfica jurídico-teórica, de cunho doutrinário e documental, com análise de documentos legislativos e julgados paradigmáticos sobre a natureza jurídica da água. O método de abordagem foi o dedutivo, a partir do qual se desenvolveu a análise jurídica valorativa, calcada nos princípios gerais ambientais e nos princípios do direito das águas, a fim de se chegar a uma possível resposta pontual sobre a liberdade de acesso às cachoeiras. Como método de procedimento, foram adotados os métodos descritivo e comparativo, para descrever e comparar as soluções jurídicas nacionais com o constitucionalismo latino-americano, especialmente no tocante ao direito das águas.

2. Colocação do problema

O acesso às cachoeiras constitui um problema social da realidade brasileira, pois muitas delas se localizam em áreas públicas ou privadas, cujo acesso se torna por isso proibido à população. Nas áreas privadas, os proprietários alegam, entre outros argumentos, o direito à segurança, para cercar a propriedade e impedir o acesso de turistas e visitantes às cachoeiras.

O fato não é diferente em propriedades públicas, nas quais muitas vezes a instalação de cercas e muros barra o acesso às cachoeiras, sem um motivo aparente e justificável. É claro que existem casos em que pode haver a necessidade de proteção e defesa, como em áreas de segurança nacional, reservas indígenas, terrenos tradicionais, unidades de conservação e mesmo em cachoeiras que ofereçam perigo de morte aos visitantes desavisados, situação em que a visitação e/ou uso poderiam ser disciplinados de modo específico.

As cachoeiras são importantes para o turismo nacional, sendo consideradas “belezas naturais [que] estão entre as maiores riquezas do turismo de natureza no país” (Bispo, 2024). Além disso, favorecem o desenvolvimento rural e nacional do país, pois incentivam a sustentabilidade para que sejam preservadas e desfrutadas por todos.

Contudo, um dos grandes problemas a serem enfrentados diz respeito ao franqueamento do acesso a esses bens ambientais. Embora a água seja um bem público e um direito fundamental, tal percepção parece ser esquecida no tocante às cachoeiras – vale lembrar que cachoeiras são quedas d’água, ou seja, uma outra forma de apresentação do recurso hídrico.

No Brasil, o direito de acesso à água, embora não esteja expressamente previsto na Constituição, pode ser facilmente compreendido como um direito fundamental implícito, decorrente da natureza difusa dos bens ambientais e da titularidade pública das águas.

Cumprе registrar que, no plano infraconstitucional, o Código das Águas (Decreto nº 24.643/1934) teve diversos dispositivos não recepcionados pela Constituição de 1988, os quais se tornaram despidos de aplicabilidade, sendo considerados tacitamente revogados. Um exemplo disso é o art. 8º, que trata das águas particulares, norma frequentemente invocada pelos proprietários para afirmar que as cachoeiras são bens privados e, assim, restringir seu acesso à população.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), porém, já decidiu, guiando a jurisprudência nacional, no sentido de que não existem rios (incluindo suas margens) municipais, nem particulares, conforme aduz o seguinte julgado:

[...] 3. O Código de Águas (Decreto 24.643/1934) deve ser interpretado à luz do sistema da Constituição Federal de 1988 e da Lei 9.433/1997 (Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos), que **admitem apenas domínio público sobre os recursos hídricos.**

4. Na forma dos arts. 20, III, e 26, I, da Constituição, abolida **está a propriedade privada de lagos, rios, águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes ou em depósito, bem como a de quaisquer correntes de água.**

5. Nesse sentido, a interpretação do art. 31 do Código de Águas, segundo o qual “pertencem aos Estados os terrenos reservados às margens das correntes e lagos navegáveis, se, por algum título, não forem do domínio federal, municipal ou particular”, implica a propriedade do Estado sobre todas as margens dos rios estaduais, tais como definidos pelo art. 26 da CF, excluídos os federais (art. 20 da CF), tendo em vista que já não existem rios municipais nem particulares (Brasil, 2016). (negritamos)

Na mesma esteira constitucional, a Lei nº 9.433/97 – que estabelece a Política Nacional dos Recursos Hídricos – dispõe que a água é um bem de domínio público, cuja gestão deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas, no qual se inclui o direito ao lazer, à recreação, ao turismo, ao bem-estar, à educação ambiental e ao uso democrático dos recursos naturais comuns. O fato de a cachoeira se encontrar numa propriedade privada não pode significar a sua apropriação privada, tendo em vista que ela é um bem público.

Contudo, há doutrina em sentido contrário, considerando que as águas no Brasil são públicas de propriedade da União e dos Estados, e não bem de uso comum do povo – conforme regra geral para todos os bens ambientais –, ressaltando que isso não significa que os detentores do domínio (União ou Estado membro) possam exercer sobre elas poder absoluto (Freitas, 2015).

Assim, os proprietários de terras que possuem quedas d’águas (cachoeiras) em seus imóveis podem explorá-las economicamente, permitindo que elas sejam frequentadas por terceiros mediante a cobrança de valores controlados pelo poder público municipal e adequados à realidade socioeconômica local (Freitas, 2015).

No entanto, essa compreensão sobre a titularidade dos recursos hídricos se fundamenta na desconsideração da natureza jurídica da água como bem ambiental de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, definido na Constituição da República, além de ignorar os compromissos internacionais que reconhecem a água como bem público, não no sentido de bem do Estado, mas no sentido de bem de interesse público e de gestão democrática.

É importante lembrar que o fato de uma cachoeira estar dentro de uma propriedade particular não faz do proprietário o titular desse bem, da mesma forma que a propriedade não o torna proprietário da fauna, dos minérios do subsolo, monumentos arqueológicos, nem do potencial de energia hidráulica, conforme as restrições de propriedade no Código Civil (Brasil, 2002).

Nesse sentido, o próprio vetusto Código das Águas já separava a propriedade das águas (que podia ser particular) da propriedade das quedas d'água:

Ainda segundo o Código das Águas, a *propriedade das quedas d'água e do potencial hidrelétrico* deixava de ser do proprietário da terra e passava a ser patrimônio da nação, sob a forma de propriedade da União. A partir de então, o aproveitamento de potencial hidrelétrico passou a depender de autorização ou concessão (por prazo máximo de trinta ou cinquenta anos, conforme o montante dos investimentos) (Galvão; Bermann, 2015, p. 43-44).

Ademais, a Política Nacional, ao estabelecer a água como bem público que deve proporcionar o uso múltiplo das águas, determina que a gestão desses recursos deve ser democrática e participativa, ou seja, deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (Brasil, 1997). Assim, a decisão sobre o uso múltiplo das cachoeiras deve passar por um processo de tomada de decisão democrático e participativo, o que coloca em xeque as práticas de cercamento, de proibição e até de cobrança de uso.

Não é difícil pensar no uso múltiplo das águas aplicado a uma cachoeira. O franqueamento de acesso ao público permitiria a realização de programas de educação ambiental e a visitação turística, sendo verdadeiro atrativo para toda a cidade, com possibilidade de desenvolvimento do município pelo ecoturismo, turismo rural e turismo de aventura, abrindo várias possibilidades de negócios para os munícipes e gerando renda para toda coletividade.

As cachoeiras abertas ao público também permitem o desenvolvimento de um sentimento de pertencimento e conexão das pessoas com a cachoeira, que se torna motivo de orgulho e símbolo daquela comunidade, gerando memórias e história. E não raro as cachoeiras também possuem um elemento de religiosidade para diversas culturas, religiões e povos (Carvalho, 2025), o que constitui mais uma razão para o seu acesso ser franqueado à população.

Assim, as cachoeiras se tornam um elemento de sociabilidade, de coletividade e de respeito à natureza, favorecendo o desenvolvimento da solidariedade social e ambiental para as presentes e futuras gerações. Além de seu valor puramente ecológico, as cachoeiras possuem um valor paisagístico, integrando o patrimônio cultural brasileiro, nos termos da art. 216, V, da Constituição da República (Brasil, 1988), aspecto esse que não pode ser desprezado na gestão desse bem ambiental.

Neste sentido,

Salientamos as consequências da conceituação da água como “bem de uso comum do povo”: o uso da água não pode ser apropriado por uma só pessoa física ou jurídica, com exclusão absoluta dos outros usuários em potencial; o uso da água não pode significar a poluição ou a agressão desse bem; o uso da água não pode esgotar o próprio bem utilizado e a concessão ou a autorização (ou qualquer tipo de outorga) do uso da água deve ser motivada ou fundamentada pelo gestor público (Machado, 2018, p. 528).

As cachoeiras, como bens públicos de uso comum do povo, não podem ser apropriadas pelos proprietários dos imóveis rurais em que elas se situam. O choque entre a segurança/propriedade privada e o bem de uso comum do povo com acesso franqueado a ele não pode ser resolvido pela dominância de um valor sobre o outro, ou seja, não se aplica a famosa regra do “tudo ou nada”, típica das regras jurídicas. O conflito entre princípios deve ser resolvido pela via da ponderação de valores, a fim de que um não seja totalmente aniquilado em benefício do outro, como acontece com a proibição de acesso público às cachoeiras em prol da propriedade privada.

Os direitos fundamentais podem sofrer limites imanescentes dentro do próprio direito ou limites externos, caracterizados pelo choque entre direitos ou pela restrição de normas infraconstitucionais, e a solução desse conflito deve obedecer a três critérios: não violar o núcleo essencial dos direitos fundamentais, ser razoável e proporcional (Martins, 2021, p. 729-731).

Assim, a simples proibição de acesso público às cachoeiras viola o núcleo essencial dos direitos fundamentais, pois impede o uso pelas pessoas, tornando as cachoeiras bens privados em detrimento da coletividade e do interesse público.

Em 2021 iniciou-se uma taxaço no Parque Nacional da Serra do Gandarela, em Nova Lima, Minas Gerais, para que o público pudesse ter acesso ao turismo ambiental do local, que consiste em uma reserva ambiental situada em meio à Mata Atlântica e com cachoeiras como uma das atrações naturais. A explicação para a cobrança, na época, era a de que os proprietários da terra ainda não haviam sido indenizados pelo Governo Federal após a criação do parque. Assim, uma das justificativas para tal mudança é a necessidade de manutenção do local, como a limpeza (Leão, 2021).

Atualmente, segundo o *site* Portal Minas Gerais, a entrada na reserva é franca (Minas, 2023), mas a cobrança de taxa de visitação em unidades de conservação que admitem visitação pública é

uma possibilidade, aliás os valores arrecadados podem ser destinados para a própria gestão e conservação das unidades de conservação (Brasil, 2000).

Mas independentemente das unidades de conservação, as quais possuem finalidades próprias e previsão legal de cobrança de taxa de visitação, o acesso às cachoeiras localizadas em imóveis particulares ou é negado pelos proprietários, ou conta com cobrança abusiva de taxas, tal como acontece em praias e agora também constitui um problema que afeta os rios de pequeno e médio porte e as cachoeiras (Dourojeanni, 2006).

Para resolver tal questão, tentou-se a aprovação de um projeto de lei que garantisse expressamente o direito de acesso às cachoeiras e a outros sítios naturais. O Projeto de Lei nº 74/2017, da Câmara dos Deputados, proposto pelo deputado Celso Jacob (MDB/RJ), foi submetido à consulta popular *online* e teve 1.136 votos favoráveis e apenas 28 contrários (Brasil, 2017b) e já foi arquivado pelo término da legislatura sem a devida aprovação.

Atualmente, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 7486/2017, proposto pelo deputado Chico D'Ángelo (PT/RJ), que dispõe sobre o trânsito por propriedades privadas para o acesso a sítios naturais públicos. Este projeto também contou com votos favoráveis em sua maioria em votação popular *online* e teve inúmeros apensos, vários com assuntos alheios à temática (Câmara, 2024), o que atrapalhou o andamento até que morreu na Comissão de Constituição e Justiça, estando lá parado desde 2019.

Recentemente, em 11 março de 2025, o deputado Chico Alencar (PSOL/RJ) apresentou novamente o Projeto nº 874/25 com o seguinte teor:

Art. 1º Esta lei disciplina o trânsito por bens de propriedade privada para o acesso a sítios naturais públicos.

Art. 2º É assegurado a todos o livre trânsito, em bens de propriedade privada, por caminhos, trilhas, travessias e escaladas que

conduzam a montanhas, paredes rochosas, praias, rios, cachoeiras, cavernas e outros sítios naturais públicos de grande beleza cênica ou interesse para a visitação pública.

§ 1º O disposto no *caput* deste artigo aplica-se a caminhos, trilhas, travessias e escaladas já existentes, tradicionalmente utilizados por montanhistas e demais praticantes de esportes e atividades ao ar livre, bem como àqueles constituídos para possibilitar o acesso a sítios ainda não explorados.

§ 2º A delimitação de caminhos, trilhas, travessias e escaladas necessários para o acesso a sítios ainda não explorados pode ser estabelecida pelos proprietários privados de acordo com boas práticas que garantam mínimo impacto, assegurada a participação da sociedade civil, em especial de representantes de associações de praticantes de esportes ao ar livre interessadas, ressalvada a competência de órgãos ambientais.

Art. 3º As pessoas que transitarem pelos caminhos, trilhas, travessias e escaladas de que trata esta lei devem zelar pela conservação dos ecossistemas locais, mediante a adoção de práticas de mínimo impacto, bem como respeitar os limites e regras estabelecidos pelos proprietários privados e órgãos ambientais competentes.

Art. 4º O trânsito por bens de propriedade privada para acesso a sítios naturais públicos de que trata esta lei pode ser feito com ou sem o acompanhamento ou a contratação de guia turístico local, desde que o interessado cumulativamente:

I - manifeste expressamente sua vontade;

II - declare ter a necessária capacidade técnica para realizar o acesso pretendido de acordo com o respectivo nível conhecido de risco ou dificuldade e dispor dos equipamentos e sistema de apoio logístico para tanto apropriados;

III - respeite o plano de manejo e conservação dos bens e, se existentes, outras normas regulamentares pertinentes;

IV - assine o termo de reconhecimento de riscos, declarando plena ciência dos possíveis riscos envolvidos na atividade. Parágrafo único - Os horários eventualmente estipulados para o uso dos caminhos deverão ser compatíveis com a prática segura e operacionalmente viável das atividades em questão.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Indubitavelmente, o projeto é um avanço, mas ainda está longe de resolver todas as dúvidas que o tema pode despertar, tais como: a (in)existência da responsabilidade dos proprietários dos imóveis em que se localizam as cachoeiras; possibilidade de cobrança de taxa de visitação e destino dos valores; requisitos do plano de manejo e órgão para aprovação e responsáveis pela conservação do local.

Enquanto a questão não é pacificada pelo Poder Legislativo, as soluções têm sido buscadas e resolvidas pelo Poder Judiciário, mas também de forma insatisfatória, até mesmo com decisões no sentido de que a cachoeira em área particular configura bem particular, sobre o qual o povo não tem direito de acesso, conforme a seguinte decisão do Superior Tribunal de Justiça:

Não se tratando de área comum, para que o requerido perdesse o exercício de alguns de seus direitos dominicais ou ficasse obrigado a tolerar o uso pelo dono do prédio dominante, seria necessário que existisse uma servidão. Não há servidão de trânsito ou passagem. O riacho e a cachoeira não são áreas comuns e não tem o proprietário a obrigação de ceder passagem por seu imóvel para que terceiros ingressem em sua propriedade e façam uso de um riacho existente no local. Os autores poderiam, em tese, ver reconhecida a posse se estivessem presentes os requisitos do usucapião, em qualquer de suas formas. No entanto, não demonstraram fazer jus a prescrição aquisitiva. [...] Sem a servidão e sem posse protegida por lei, não há esbulho ou turbacão a ser evitado ou direito de reintegração ou manutenção. Assim, descabida a pretensão dos autores de querer ingressar na propriedade alheia para poder usufruir de uma queda d'água que se situa no local (e-STJ fls. 338-340) (Brasil, 2012).

Este julgado indica um traço presente na cultura jurídica nacional – a defesa quase sagrada da propriedade privada –, tanto que se afirma categoricamente que “riacho e cachoeira não são áreas comuns”, o que significa compactuar com o cercamento e a apropriação de um bem público, que não pertence ao proprietá-

rio da terra, revelando a necessidade de uma lei que estabeleça expressamente o direito de acesso aos rios e às cachoeiras.

O direito de acesso à água é um direito humano universal, que tem sido cada vez mais reconhecido nas convenções internacionais, e está atrelado à dignidade humana, por sua indispensabilidade para a vida no planeta. Isso significa que qualquer pessoa, em qualquer lugar do planeta, pode captar, usar ou apropriar-se da água para o fim específico de sobreviver, de não morrer por falta de água e ao mesmo tempo de fruir do direito à vida e do equilíbrio ecológico (Machado, 2018).

Ao longo da história os direitos das águas foram moldados pela lógica da natureza e pela necessidade das pessoas como verdadeiro direito natural, cuja fonte histórica antecede o próprio Estado e dele não depende, de forma que

a água tem sido tratada tradicionalmente como um direito natural – um direito que nasce da natureza humana, das condições históricas, das necessidades básicas ou de noções de justiça (Shiva, 2006, p. 36).

No cenário internacional, as águas ganham importante relevo jurídico em algumas constituições latino-americanas, como a da Bolívia, do Uruguai, do Equador, da Venezuela e da Colômbia, no movimento político, jurídico-constitucional e social, o qual recebeu o nome de constitucionalismo latino-americano.

2.1. A preocupação legislativa no contexto internacional

O campo jurídico internacional, referente ao direito das águas, foi desenvolvido pós-Segunda Guerra Mundial, em um contexto de inicial preocupação com questões e causas ambientais. No Direito Internacional, organizações como a ONU começaram a

levantar pautas ambientais, atrelando-as à paz mundial e aos direitos humanos.

Neste cenário, a ONU destaca o papel essencial da água, presente em diversas declarações, convenções (tratados) e conferências para a consolidação da consciência e a busca por avanços legislativos. Destacam-se, a seguir, os principais documentos internacionais:

- Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).
- Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966).
- Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966).
- Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1966).
- Conferências das Nações Unidas sobre a Água, Mar del Plata (1977).
- Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979).
- Convenção sobre os Direitos da Criança (1990).
- Conferência Internacional sobre a Água e o Desenvolvimento Sustentável - Conferência de Dublin (1992).
- Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento (1992). O Capítulo 18 da Agenda 21 subscreveu a Resolução da Conferência sobre a Água de Mar da Prata, segundo a qual todos os povos têm direito a ter acesso à água potável, tendo chamado “a premissa acordada em comum”.
- Conferência Internacional das Nações Unidas sobre População e Desenvolvimento (1994).
- Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (2002).
- Convenção sobre o Direito das Pessoas com Deficiência (2006) (Oliveira; Amarante Júnior, 2015, p. 10).

O reconhecimento internacional do direito humano à água, entretanto, pelo fato de ter sido realizado mediante uma resolução

da Assembleia Geral da ONU e não por um Tratado ou Convenção Internacional, não possui efeito juridicamente vinculante, mas se projeta como uma obrigação política (Burckhart; Melo, 2019, p. 12), que cria deveres para o Estado, mesmo que desprovido de sanção. Assim, as medidas jurídicas decorrem mais da conscientização e do consentimento do que de imposições e sanções, sendo esse o mesmo problema que incide em grande parte do Direito Internacional Público.

Um dos planos de ações estabelecidos, em 1992, no Rio de Janeiro, que também justifica e se conecta com o sistema jurídico de bem público das águas, é o reconhecimento de que a água tem valor econômico e, dessa forma, sua gestão torna-se um meio importante para conseguir aproveitamento eficaz e equitativo e para favorecer a conservação e a proteção dos recursos hídricos (Oliveira; Amarante Júnior, 2015).

Contudo, diferentemente do esperado, o reconhecimento do valor econômico da água a coloca como mercadoria, devendo as pessoas pagar pelo seu uso, e aqueles que não têm dinheiro simplesmente ficam sem o recurso, mesmo que essencial à vida.

Nesse sentido,

Para se estar no mercado, como consumidor, um dos requisitos elementares é a *disponibilidade para pagar*, o que, no caso da água doce, é impossível de se usar como critério, a não ser que se concorde em lidar com o fato de que aqueles que não possuem essa disponibilidade não terão acesso ao bem no mercado, ficando privados dele, e, portanto, condenado à sede, ou a doenças transmitidas por água imprópria para o consumo ou a uma existência indigna, ou, até mesmo, à morte (Amorin, 2009, p. 381).

E por essa lógica que tem sido usada ao tratar a água como mercadoria e não como direito é que a sua privatização não causa espanto nem indignação social. Quem não tem recursos para pagar

pode ver-se privado do acesso a esse bem vital. E a privação de água se normaliza naturalmente na sociedade.

Em 1977, a Conferência de Mar del Plata, na Argentina, teve como principal objetivo estabelecer meios para evitar uma crise da água, buscando reforçar a cooperação internacional para a resolução dos problemas envolvendo os recursos hídricos (Oliveira; Amarante Júnior, 2015). E, em 2005, na quarta Cúpula das Américas, a Declaração de Mar del Plata estabeleceu meios para enfrentar a pobreza e fortalecer a governabilidade democrática, em acordo com a conferência de 1977, visto que a água é um bem de suma importância para o bem-estar vital da população e para a pacificação social.

Contudo, diante da onda neoliberal dos anos 1980-1990, o Fundo Monetário Internacional (FMI) condicionou empréstimos financeiros à privatização dos serviços de água em vários países da América Latina, o que foi feito, inclusive, pelo Brasil (Vieira, 2016). O resultado já é conhecido: 84,2% da população têm acesso à água tratada e apenas 55,5% têm acesso à coleta de esgoto (Trata Brasil, 2024).

O fato de o ordenamento jurídico brasileiro tratar a água como mercadoria, dotada de valor econômico, é que coloca a regulação desse bem conforme a lógica do mercado, e não do Estado Democrático de Direito e da dignidade humana. Assim, da mesma forma que as pessoas são privadas desse bem quando não se paga a “conta de água”, no chamado corte do serviço de água por falta de pagamento, elas também se conformam, pacificamente, em ser privadas do acesso às cachoeiras para um uso de lazer ou social.

Em 2007, na Venezuela, foi implementada a Lei de Águas, em que se instaurou um sistema legal e institucionalizado para a administração pública dos recursos hídricos e para estabelecer princípios e diretrizes de gestão sustentável, além do reconhecimento

da água como bem público, contribuindo para a pacificação dos povos indo-americanos, ao dispor que a água não pode ser privatizada por nenhuma pessoa natural ou jurídica, devendo ainda a sua conservação prevalecer sobre qualquer interesse econômico ou social (Venezuela, 2007).

Um paradigma internacional importantíssimo surgiu na Corte Constitucional colombiana, que, em 2016, reconheceu o Rio Atrato como sujeito de direitos, titular de direitos bioculturais, e nomeou a comunidade como sua guardiã. A bacia hidrográfica em que se encontrava o Rio Atrato, antes dessa conquista, havia se transformado em depósito de esgoto, fonte de contaminação e área de mineração, fatos que, além de o degradarem, também prejudicavam aqueles que dependiam financeiramente e ecologicamente do rio, como as famílias ribeirinhas (Câmara; Fernandes, 2018).

O reconhecimento do Rio Atrato como sujeito de direitos está ligado ao neoconstitucionalismo latino-americano, no qual se reconhece a natureza como sujeito de direito e fonte de toda vida no planeta, colocando novos rumos jurídicos para o Brasil revisar sua forma de se relacionar com os bens ambientais, especialmente em um momento tão delicado, repleto de desastres ambientais e de emergência climática.

2.2. Águas no Constitucionalismo latino-americano

O novo constitucionalismo latino-americano nasce com a constituição boliviana, em 2009, e com a equatoriana, em 2008, apresentando-se como um movimento de ruptura com as bases do constitucionalismo clássico e europeu (Fernandes, 2024).

As influências do constitucionalismo contemporâneo do segundo pós-guerra produziram seus efeitos na América do Sul a partir

da década de 1980, confluindo para a construção de um novo ciclo constitucional nessa região, marcado por profundas inovações políticas e constitucionais, haja vista que a região passava por um processo de democratização política e pela construção do Estado Social e Democrático de Direito, tendo como núcleo o reconhecimento de novos direitos e novos sujeitos e o escopo de sua concretização e materialização, calcadas na força normativa da Constituição (Burckhart; Melo, 2019).

O constitucionalismo latino-americano inova ao quebrar o paradigma do Estado nacional, reconhecendo o Estado plurinacional com jurisdição indígena e mecanismos de democracia direta, além de adotar a lógica epistemológica dos povos indígenas como a *Pachamama* e o *Sumak Kawsay* (bem-viver) (Martins, 2021).

Deste modo, o bem-estar das pessoas, a convivência em harmonia com a natureza, reconhecidamente como um sujeito de direitos, começa a refletir nos ordenamentos jurídicos da América Latina, especialmente diante do fato de que a maior parte desses países são ricos em biodiversidade de fauna e flora e amplamente banhados por recursos hídricos invejáveis por outros países.

O reconhecimento explícito ou implícito da água como direito fundamental nos textos constitucionais sul-americanos e as previsões de políticas públicas para sua preservação constituíram os elementos impulsionadores do desenvolvimento de uma nova governança pública e comunitária desse recurso, reconhecendo-o como um bem comum que possui relevância geopolítica e geoestratégica (Burckhart; Melo, 2019).

Especificamente sobre as águas, em 1999 a Venezuela declarou a água como bem público essencial para o desenvolvimento e a erradicação da pobreza; em 2004, o Uruguai foi o primeiro país do mundo a declarar o acesso à água potável e ao saneamento básico

como direitos humanos fundamentais; em 2009, a Bolívia tratou a água como direito fundamentalíssimo para a vida e para a soberania do povo; e em países como Colômbia, Peru, Chile, Costa Rica e El Salvador foram estabelecidos processos para reformas constitucionais em defesa do direito à água (Buitrón, 2010, p. 144-146).

Dos países latinos, merecem especial destaque por reconhecerem expressamente o direito fundamental à água em seus ordenamentos: Bolívia, Uruguai e Equador.

Durante os anos 2000, na Bolívia, ocorreu a “Guerra da Água”, na qual a população conseguiu impedir a privatização da água por uma empresa internacional responsável pelo seu abastecimento; neste contexto, o governo boliviano tinha criado uma Lei de Águas, em que reconhecia a água como um direito privado, o que foi revisto por meio de lutas sociais da população rural e urbana, resultando na não mercantilização desse bem ambiental (Drumond, 2015).

Consequentemente, em 2009, imbuída pelo espírito da “Guerra da Água”, a Constituição Boliviana a registra em seu preâmbulo, ao lado das lutas de seus povos originários e da preocupação com o meio ambiente, com o anticolonialismo e com a água, a qual expressamente se torna um direito humano, não sujeito a concessão ou privatização e subordinado a regimes de licenciamento e registro nos termos da lei (Bolívia, 2009).

No Uruguai, a Constituição Nacional versa sobre a proteção ambiental e os direitos de acesso à água, deixando claro que o recurso é um bem ambiental e direito de todos, assim como a preservação do ciclo hidrológico, para as presentes e futuras gerações (Uruguai, 2004).

Por fim, a Constituição do Equador, de 2008, reflete o modo como o constitucionalismo latino-americano foi enraizado, de-

monstrando a preocupação com a sustentabilidade e com a democracia. Esse texto normativo estabelece como dever primário do Estado a garantia de água para seus habitantes (Equador, 2008). Assim, “a água passa a ser compreendida como um patrimônio de todos os seres vivos, e sua gestão deve ser público-comunitária” (Wolkmer; Mello, 2012, p. 57).

A concepção da água como um direito humano fundamental, ligado à soberania nacional e ao desenvolvimento humano e social dos povos latino-americanos, está mais próxima do direito ao *commoning*, de alguns países europeus, em que a água é pensada não sob a lógica do público ou privado, mas sim do comum, ou seja, uma nova categoria *common*, em oposição à cultura jurídica nacional, que ainda opera dentro da dicotomia público e privado.

O direito ao *commoning* compreende os bens ambientais, especialmente as águas, como um *common*, isto é, uma lógica oposta à neoliberal, em que se buscam novas relações sociais colaborativas e participativas entre pessoas e entre pessoas e natureza, a partir de valores democráticos comprometidos com a dignidade humana e a proteção ambiental para as presentes e futuras gerações (Rosa, 2024, p. 25).

No Brasil, embora haja consideráveis avanços produzidos pela Constituição de 1988, não houve uma ruptura com o tradicional constitucionalismo, mas apenas uma revisitação às ideias do “neo-constitucionalismo”, que se apresentou tardiamente e ainda vem produzindo seus frutos lentamente (Martins, 2021). Entretanto, quando comparada a essas três Constituições latinas, a brasileira se mostra bastante atrasada no que se refere aos recursos hídricos e ao seu acesso à população, e bem distante de uma compreensão verdadeiramente democrática dos bens ambientais.

2.3. As águas no ordenamento brasileiro

Na Constituição brasileira de 1988, a água está prevista em determinadas hipóteses como bem da União¹ e em outras hipóteses como bem dos Estados² (Brasil, 1988).

Mas no capítulo sobre meio ambiente o art. 225 dispõe expressamente que

todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988).

Desse artigo infere-se, logicamente, que os recursos hídricos configuram um bem de uso comum do povo, por integrarem o meio ambiente ecologicamente equilibrado. E para não haver dúvida, a Política Nacional do Meio Ambiente apresenta em seus conceitos introdutórios as águas como recursos ambientais (Brasil, 1981).

Nesta esteira, seguiram-se o Código Civil e a Política Nacional de Recursos Hídricos: o primeiro considerou os rios e mares como bens de uso comum do povo (Brasil, 2002), e a segunda reconheceu “a água como bem de domínio público” (Brasil, 1997).

Deste modo,

Salientamos as consequências da conceituação da água como “bem de uso comum do povo”: o uso da água não pode ser apropriado por uma só pessoa física ou jurídica, com exclusão absoluta dos outros usuários em potencial; o uso da água não pode signi-

1 Art. 20. [...] III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

2 Art. 26. [...] I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;

ficar a poluição ou a agressão desse bem; o uso da água não pode esgotar o próprio bem utilizado e a concessão ou a autorização (ou qualquer tipo de outorga) do uso da água deve ser motivada ou fundamentada pelo gestor público (Machado, 2018, p. 528).

Por fim, ainda há o Código de Águas (Decreto nº 24.643/1934), editado durante o governo de Getúlio Vargas, cuja aplicação requer cuidado, pois primeiramente é necessária a verificação de sua compatibilidade material com a Constituição. E no tocante às cachoeiras, o Código de Águas dispõe expressamente:

Art. 145. As quedas d'água e outras fontes de energia hidráulica são bens imóveis e tidas como coisas distintas e não integrantes das terras em que se encontrem. Assim a propriedade superficial não abrange a água, o álveo do curso no trecho em que se acha a queda d'água, nem a respectiva energia hidráulica, para o efeito de seu aproveitamento industrial (Brasil, 1934).

Dessa forma, conforme previsão legal acima, as quedas d'água (cachoeiras) não integram as terras em que se encontram, o que é perfeitamente compatível com a Constituição da República, que estabelece os bens ambientais como bens de uso comum do povo.

Portanto, sendo bens de uso comum do povo e que não integram a propriedade da terra em que estejam situadas, as cachoeiras não podem ser privatizadas pelos proprietários de imóveis. Consequentemente, cercamentos e interdição do acesso ao público configuram atos ilícitos.

De igual modo, “o uso comum proíbe qualquer distinção de cunho pessoal do usuário. No entanto, permite e mesmo exige, para esse uso, uma norma para regulá-lo” (Granziera, 2023, p. 95). Isto configura o que o Direito Administrativo denomina uso privativo do bem público, que pode ocorrer por meio de autorização, permissão, concessão e cessão de uso. Assim, cada Estado possui competência legislativa para estabelecer o modo de uso e a gestão desses bens públicos pelo particular (Oliveira, 2024).

3. Considerações finais

No Brasil, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Mas esse direito ainda não conseguiu ultrapassar as cercas das propriedades que isolam rios e cachoeiras, negando o acesso à população.

As cachoeiras são quedas d'água que têm especial interesse por seu potencial de energia hidráulica. Assim, não fazem parte das terras em que se localizam, conforme previsão legal expressa do Código de Águas, em sintonia com a Constituição da República.

Desse modo, os potenciais de energia hidráulica pertencem à União e podem ser explorados pelo particular mediante concessão da União, aplicando-se a legislação especial federal. No que toca às cachoeiras cujo potencial hidráulico não seja explorado pela União, isso não significa que o particular possa apropriar-se desse bem, pois se trata de bem público.

As cachoeiras, por serem recurso hídrico, são consideradas bens públicos de uso comum do povo, definidos pela Constituição, pelo Código Civil, pelo Código de Águas e pela Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos, os quais devem ser interpretados sistematicamente e de forma harmônica com os valores constitucionais.

Assim, a restrição de acesso às cachoeiras, além de violar frontalmente as normas jurídicas, também viola outros direitos sociais, como o desenvolvimento rural e social, a educação ambiental, o desenvolvimento do turismo e do ecoturismo, além de prejudicar o reconhecimento da cachoeira como elemento cultural, social, religioso, privando a comunidade local de um local de lazer, bem-estar e de conexão com o ambiente.

As formas de acesso às cachoeiras não estão expressamente amparadas pelo ordenamento jurídico brasileiro, gerando uma situ-

ação de insegurança jurídica diante do confronto entre o direito de propriedade e o direito ao meio ambiente. É aconselhável uma lei que garanta o acesso da população a esses bens ambientais, pois é muito difícil quebrar a barreira cultural de defesa da propriedade privada, que chega ao ponto de considerar a própria cachoeira – parte de um rio – como bem privado.

Nessa linha de proteção jurídica das águas, países como Bolívia, Paraguai, Venezuela e Equador tiveram um papel exemplar na construção da garantia de direitos hídricos, e o caminho que levou a isso foi o das guerras por água que ajudaram a moldar o constitucionalismo latino-americano, servindo de bagagem e de trilha para que o direito da natureza fosse reconhecido e valorizado. Um caminho que o Brasil ainda precisa trilhar.

As cachoeiras são quedas d'água, presentes em rios e riachos, e não integram a propriedade do solo, conforme disposição expressa do Código de Águas. Sendo água corrente, podem constituir bem público da União ou do Estado, a depender do curso do rio e se houver potencial de energia hidráulica. Mas, diante de uma cachoeira que não tenha potencial hidráulico e que esteja em um rio federal ou estadual, não há lógica alguma em se afirmar que apenas a parte da queda d'água seja privada, para voltar a ser pública alguns metros à frente.

Existe na doutrina visão ainda mais radical, no sentido de compreender as águas como um bem comum. O Brasil está longe desse patamar. Ainda se busca reconhecer e trazer para a cultura e para a prática jurídica nacional as conquistas do constitucionalismo latino-americano, a fim de que as águas sejam reconhecidas como direitos fundamentais e bens públicos, cujos titulares sejam o povo, e não possam ser privatizadas e cercadas.

Assim, uma lei mostra-se desejável, para garantir o acesso público aos rios e cachoeiras, reavivando a consciência coletiva de que a água é um direito fundamental e não uma mercadoria que

possa ser retirada do povo e do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Mas, independentemente de lei, também é possível chegar aos mesmos resultados por uma interpretação e aplicação democrática do direito, calcada nos valores ambientais e constitucionais, tratando as águas – inclusive as cachoeiras – como bem ambiental, cujo acesso deve ser garantido a todos e protegido para as presentes e futuras gerações.

4. Referências

AMORIN, João Alberto Alves. *Direito das Águas: o regime jurídico da água doce no direito internacional e no direito brasileiro*. São Paulo: Lex, 2009.

BISPO, Cláudia. Conheça as maiores cachoeiras do Brasil. Ecoturismo. Ministério do Turismo. Gov.br, Brasília, 18 abr. 2024, atual. 17 set. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/conheca-as-maiores-cachoeiras-do-brasil>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BOLÍVIA. [Constituição (2009)]. *Constitución Política del Estado (CPE)- Bolivia*. La Paz, [2009]. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf. Acesso em: 23 jan. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 maio 2024.

BRASIL. *Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934*. Decreta o Código de Águas. Rio de Janeiro, 10 de julho de 1934. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643compilado.htm. Acesso em: 10 abr. 2024.

BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm. Acesso em: 17 nov. 2024.

BRASIL. *Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997*. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 18 fev. 2024.

BRASIL. *Lei nº 10.406, 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 17 nov. 2024.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 7486/2017*. Dispõe sobre o trânsito por propriedades privadas para o acesso a sítios naturais públicos. Autor: Chico D'Angelo. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1548541&filename=PL%207486/2017. Acesso em: 12 abr. 2023

BRASIL. Senado Federal. *Consulta pública*. Projeto de lei da Câmara nº 74 de 2017. Brasília-DF: Senado Federal, 2017b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=129955>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). *Recurso Especial 1.352.673/SP*. Processual civil e administrativo. Desapropriação. Recursos hídricos. Margem de rio. Terreno reservado. Domínio particular. Impossibilidade. Honorários advocatícios. Art. 27, § 1º, do DL 3.365/1941. Lei 9.433/1997. Relator: Min. Herman Benjamin, julgado em 6 maio 2014. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). *Recurso Especial 316.045/SP*. Recorrente: Marcos Freisinger Ferreira. Recorrido: Rubem de Souza Lima e Outros. Relator: Min. Ricardo Villas Boas Cuevas, julgado em 23 out. 2012. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2012. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200100387209&dt_publicacao=29/10/2012. Acesso em: 15 nov. 2024.

BITRÓN, Ricardo. Derecho Humano al agua en Ecuador. In: ACOSTA, Alberto; MARTÍNEZ, Esperanza. *Agua: un derecho humano fundamental*. Quito: Nadesha Montalvo Rueda, 2010.

BURCKHART, Thiago Rafael; MELO, Milena Petters. O direito à água nas Constituições da América do Sul: elementos comuns e traços distintivos. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 2, p. 402-418, 2019.

CÂMARA, Ana Stela Vieira Mendes; FERNANDES, Marcia Maria dos Santos Souza. *O reconhecimento jurídico do rio Atrato como sujeito de direitos: reflexões sobre a mudança de paradigma nas relações entre o ser humano e a natureza*. Fortaleza: Mucuripe, 2018.

CARVALHO, Ronaldo. Cachoeiras Sagradas: Locais de Energia e Espiritualidade Perdidos na Natureza. *Papo Cultural*, [s.l.], 11 fev. 2025. Disponível em: <https://papocultural.com/cachoeiras-sagradas-locais-de-energia-e-espiritualidade-perdidos-na-natureza/>. Acesso em: 10 mar. 2025.

DOUROJEANNI, Marc. A quem pertencem as beiras dos rios? (*O Eco*, [s. l.], 6 out. 2006. Disponível em: <https://oeco.org.br/colunas/16401-oeco-19057/>. Acesso em: 18 out. 2023.

DRUMOND, Nathalie. A guerra da água na Bolívia: a luta do movimento popular contra a privatização de um recurso natural. *Revista Nera*, Presidente Prudente, n. 28, p. 186–205, 2015. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/3998/4155>. Acesso em: 12 jan. 2024.

EQUADOR. [Constituição (2008)]. *Constitución de la República del Ecuador*. Poder Legislativo, [2008]. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/constitucion_de_la_republica_del_ecuador.pdf. Acesso em: 25 jan. 2024.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 16. ed. Salvador: Juspodivm, 2024.

FREITAS, Vladimir Passos de. Cachoeiras, exploração econômica e proteção do meio ambiente. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 12, n. 23, p. 217-234, jan./jun. 2015.

GALVÃO, Jucilene; BERMANN, Célio. Crise hídrica e energia: conflitos no uso múltiplo das águas. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 29, n. 84, 2015. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/104941>. Acesso em: 18 out. 2023.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito de águas*: disciplina jurídica das águas doces. 5. ed. Indaiatuba: Foco, 2023.

LEÃO, Gabriel. Cobrança de R\$ 20 para entrar em cachoeiras gera polêmica. *Correio Braziliense*, Brasília, 8 out. 2021. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2021/10/4954330-cobranca-de-rs-20-para-entrar-em-cachoeiras-gera-polemica-entenda.html#:~:text=De%20acordo%20com%20Tarc%3%ADsio%20Nunes,valor%20ser%C3%A1%20cobrado%20a%20todos>. Acesso em: 13 set. 2023.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito de acesso à água*. São Paulo: Malheiros, 2018.

MARTINS, Flávio. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024.

OLIVEIRA, Celso Maran de; AMARANTE JÚNIOR, Ozelito Possidônio de Amarante. Evolução das regras jurídicas internacionais aplicáveis aos recursos hídricos. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 20, n. 80, p. 423-447, out./dez. 2015.

PARQUE Nacional da Serra do Gandarela. *Portal Minas Gerais*, Belo Horizonte, 2023. Disponível em: <https://www.minasgerais.com.br/pt/atracoes/nova-lima/parques/parque-nacional-da-serra-do-gandarela-0>. Acesso em: 13 set. 2023.

ROSA, Vanessa de Castro. Acesso às cachoeiras: um estudo do direito ao *commoning* aplicado aos bens naturais. *Revista Debate Virtual*, Salvador, n. 294, p. 1-30, dezembro, 2024. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/9350>. Acesso em: 20 mar. 2025.

SHIVA, Vandana. *Guerras por água*: privatização, poluição e lucro. Tradução: Georges Kormikiaris. São Paulo: Radical Livros, 2006.

TRATA BRASIL. *Principais estatísticas*. São Paulo: Trata Brasil, 2024. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/>. Acesso em: 16 nov. 2024.

URUGUAI. [Constituição (2004)]. *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. Asamblea General Constituyente y Legislativa del Estado, [2004]. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/constitucion_de_la_republica-oriental_del_uruguay.pdf. Acesso em: 23 jan. 2024.

VENEZUELA. [Constituição (1999)]. *Constitución de La República Bolivariana de Venezuela*. Hugo Cháves Frías, [1999]. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/constitucion_de_la_republica_bolivariana_de_venezuela.pdf. Acesso em: 25 jan. 2024.

VENEZUELA. *Ley de aguas*. Gaceta Oficial nº 38.595 del 2 de enero de 2007. Caracas: Leyes Venezolanas, 2007. Disponível em: <http://www.leyesvenezolanas.com/aguas.html#:~:text=Esta%20Ley%20%3Atiene%20por%20objeto,estrat%C3%A9gico%20e%20inter%C3%A9s%20de%20Estado>. Acesso em: 15 nov. 2024.

VIEIRA, Andréia Costa. *O direito humano à água*. Belo Horizonte: Arraes, 2016.

WOLKMER, Maria de Fátima S; MELLO, Milena Petters. *Crise ambiental, direitos à água e sustentabilidade*. Caxias do Sul: Educs, 2012. Disponível em: https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/CRISE_AMBIENTAL_EDUCS_E_BOOK.pdf. Acesso em: 27 nov. 2024.

Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com o apoio do Programa Institucional de Apoio à Pesquisa da Universidade do Estado de Minas Gerais (Edital 11/2022 PAPq/UEMG).

Artigo recebido em: 22/03/25

Artigo aprovado em: 26/06/25

DOI: 10.59303/dejure.v24i43.549

48 - 88
Artigo

**A SABATINA DO SENADO FEDERAL
PARA ESCOLHA DE MINISTROS DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

MATEUS JÚNIO DA CRUZ COSTA

A SABATINA DO SENADO FEDERAL PARA ESCOLHA DE MINISTROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

THE SENATE'S HEARING ON THE NOMINATION OF SUPREME COURT JUSTICES

MATEUS JÚNIO DA CRUZ COSTA

Bacharel em Direito

Legale Educacional S/A (São Paulo/Brasil)

mateusjunio_2000@hotmail.com

RESUMO: Este trabalho tem como objeto de estudo a sabatina realizada pelo Senado Federal quando da indicação para o exercício da função de Ministro do Supremo Tribunal Federal. Objetiva-se contribuir para as discussões envolvendo o tema, bem como estabelecer possíveis critérios para a análise da efetividade da sabatina e sugestões para torná-la mais democrática, mediante eventuais alterações no Regimento Interno do Senado Federal. Assim, trabalha-se com a seguinte tese: o controle democrático existirá se a sabatina for efetiva. Utiliza-se o método dedutivo e das técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e comparada. Conclui-se que as sabinas, como têm sido realizadas, vão de encontro ao regime democrático, enfraquecendo a separação de poderes, não possibilitando, de forma satisfatória, a participação popular, e deixando de observar a devida transparência estatal. Isso quer dizer que as sabinas não são efetivas e carecem de reformulações, sendo, por isso, apontadas algumas sugestões neste trabalho.

PALAVRAS-CHAVE: Sabatina; Senado Federal; Supremo Tribunal Federal; controle democrático.

ABSTRACT: The object of this study is the hearing held by the Senate when nominating a Supreme Court Justice. The aim is to contribute to discussions on the subject, as well as to establish possible criteria for analyzing the effectiveness of the hearing and to provide suggestions for making it more democratic, through possible changes to the Internal Rules of the Senate. Thus, the thesis is as follows: democratic control will exist if the hearing is effective. The study employs the deductive method and bibliographical, documentary and comparative research techniques. The conclusion is that the hearings, as they have been carried out, run counter to the democratic regime, weakening the separation of powers, failing to allow popular participation in a satisfactory way and failing to observe state transparency. In other words, the hearings are not effective and need to be reformulated.

KEYWORDS: Hearing; Senate; Supreme Court; Democratic control.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Os freios e contrapesos da participação do Senado Federal. 3. A escolha dos Ministros do Supremo Tribunal Federal na Constituição Federal de 1988. 4. A efetividade da sabatina como requisito democrático. 5. Conclusão. 6. Referências.

1. Introdução

O Senado Federal exerce funções salutaras, conforme prescrições da Constituição de 1988. Entre estas, encontra-se a realização da sabatina para escolha dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). Assim, o Senado Federal é a “ponte” entre a indicação do Presidente da República e a composição do STF, o que demonstra a materialização do sistema de freios e contrapesos entre os Poderes, harmônicos e independentes.

O presente trabalho versa sobre a sabatina realizada pelo Senado Federal, quando há indicação para a função de Ministro do Supremo Tribunal Federal, não obstante a existência de outras sabatinas após indicações para outras funções.

Trabalha-se com o seguinte problema-pesquisa: as sabatinas são efetivas, nos ditames de um regime democrático?

Como hipótese, afirma-se que não. Em verdade, as sabatinas desvirtuaram-se da sua finalidade. Isso porque tornou-se um procedimento formal e às escuras, isto é, em detrimento da transparência democrática. Para além de aprovar ou desaprovar a indicação do Presidente da República, por meio da sabatina é apresentado à sociedade o candidato e são esclarecidos os seus pensamentos sobre as mais diversas temáticas.

Objetiva-se com o presente trabalho contribuir para as discussões envolvendo o tema, de modo a estabelecer possíveis critérios para análise da efetividade da sabatina e sugestões para tornar esta mais democrática, isto é, adequá-la ao Estado Democrático de Direito, mediante a alteração do Regimento Interno do Senado Federal.

Assim, trabalha-se com a seguinte tese: o controle democrático existirá se a sabatina for efetiva. Em outras palavras, a efetividade da sabatina é condição indispensável para a existência do

controle democrático das sabatinas. Dessa forma, primeiro serão apresentados argumentos que demonstrem a inefetividade da sabatina, nos moldes realizados atualmente. Em um segundo momento serão apresentados os elementos indispensáveis para se considerar a sabatina efetiva.

Como referencial teórico, utiliza-se da obra “Supremo Interesse: a evolução do processo de escolha dos ministros do STF”, fruto da dissertação de mestrado de Álvaro Palma de Jorge (2020).

No aspecto metodológico, utiliza-se do método dedutivo, partindo das premissas gerais de um Estado Democrático de Direito, aplicando-as à sabatina, para alcançar a conclusão acerca da (in) efetividade desta. Para mais, utiliza-se das técnicas de pesquisa documental, envolvendo legislações aplicáveis ao tema, e bibliográfica, envolvendo estudos pretéritos sobre o tema. Ato contínuo, utiliza-se do estudo comparado para contribuir com as eventuais reformulações do Regimento Interno do Senado Federal.

2. Os freios e contrapesos da participação do Senado Federal

Montesquieu, em sua principal obra, intitulada “O Espírito das Leis”, argumenta que para o bom funcionamento do Estado de Direito seria necessária a separação dos poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como a independência entre estes (Albuquerque, 2001). Esta ideia ficou conhecida como Teoria da Separação dos Poderes.

Cabe destacar que, na antiguidade clássica, Aristóteles, em sua obra “A Política”, esboçou um primeiro retrato da divisão dos poderes, ao defender que todos os bons governos deveriam ter um corpo deliberativo, um oficial e outro judicial (Aristóteles, 2011). No pensamento moderno, por outro lado, a ideia de separar os

poderes (ou funções) do Estado advém de John Locke, embora à época não se tratasse de tripartição, no que tange ao Executivo, Legislativo e Judiciário. John Locke defendeu a separação em Poderes Legislativo, Executivo e Federativo, sendo o Poder Legislativo superior ao Executivo e ao Federativo, e estes poderiam ser exercidos pelo mesmo indivíduo (Mello, 2001).

Montesquieu, portanto, fundamentou sua teoria argumentando que para a existência de uma estabilidade governamental seria necessário um controle concorrente entre estes poderes. Segundo Guilhon Albuquerque (2001, p. 120):

[...] a estabilidade do regime ideal está em que a correlação entre as forças reais da sociedade possa se expressar também nas instituições políticas. Isto é, seria necessário que o funcionamento das instituições permitisse que o poder das forças sociais contrariasse e, portanto, moderasse o poder das demais. [...] a teoria dos poderes de Montesquieu se torna vertiginosamente contemporânea. Ela se inscreve na linha direta das teorias democráticas que apontam a necessidade de arranjos institucionais que impeçam que alguma força política possa *a priori* prevalecer sobre as demais, reservando-se a capacidade de alterar as regras depois de jogado o jogo político.

Desta forma, percebe-se que a teoria de Montesquieu reflete até os dias atuais, no que diz respeito ao arranjo político-institucional, no regime democrático. Não obstante, algumas alterações e adaptações foram realizadas, a fim de garantir uma maior independência dos Poderes e um efetivo controle recíproco. Essa reformulação e readaptação inicia-se com a obra “O Federalista”.

Esta obra representa uma junção de artigos escritos por autores norte-americanos, quais sejam, Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, os quais expuseram seus fundamentos em favor da ratificação da Constituição dos Estados Unidos e da adoção da forma de Estado em federação (Limongi, 2001). Esta forma de

Estado diz respeito a um Estado soberano, formado pela união indissolúvel dos Estados-membros, uma vez que estes abdicam de suas soberanias e tornam-se, tão somente, autônomos, sob uma mesma Constituição (Gamba, 2022).

Partindo do pressuposto de que o poder, ao ser exercido por um único indivíduo, tende a ser abusivo, a obra “O Federalista”, embasada na teoria da separação dos Poderes de Montesquieu, defende sua mesma aplicação nos Estados Unidos. “Os diferentes ramos de poder precisam ser dotados de força suficiente para resistir às ameaças uns dos outros, garantindo que cada um se mantenha dentro dos limites fixados constitucionalmente” (Limongi, 2001, p. 251).

Conforme supramencionado, a teoria originária de Montesquieu sofreu, ao longo do tempo, modificações e reformulações, em razão do contexto social divergente quando em comparação aos tempos passados. Considerando-se as formas de governo, Monarquia e República, um poder será preponderante ao outro, ainda que estabelecida uma separação de Poderes, segundo a teoria clássica de Montesquieu. No governo Monárquico, na pessoa do rei, seria o Poder Executivo; no governo Republicano, seria o Poder Legislativo, em razão de, pelas leis, influenciar no funcionamento dos outros Poderes (Limongi, 2001).

Atentando-se ao governo Republicano, a instituição do Senado representa uma forma de conter os eventuais abusos do Poder Legislativo, uma espécie de controle interno, uma vez que se trata de “uma segunda câmara legislativa composta a partir de princípios diversos daqueles presentes na formação da Câmara dos Deputados, sendo previsível que a ação de uma leve à moderação da outra” (Limongi, 2001, p. 251). Outra alternativa a fim de conter eventual abuso do poder pelo Legislativo seria fortificar os demais. No *Federalist paper n. 78*, Alexander Hamilton defende o reforço do Poder Judiciário, através da atribuição à Suprema

Corte dos Estados Unidos do poder de realizar a interpretação final da Constituição (Limongi, 2001). Para Hamilton (2009c, p. 236, tradução nossa):¹

Quem atentar para os diferentes departamentos do poder deve perceber que, em um governo em que estão separados, o judiciário, pela natureza de suas funções, será sempre o menos perigoso para os direitos políticos da Constituição; porque será menos capaz de incomodá-los ou prejudicá-los.

Em razão deste desequilíbrio entre os Poderes, garantir a interpretação final da Constituição possibilitaria ao Poder Judiciário, notadamente à Suprema Corte, anular atos oriundos dos outros Poderes. Isso não significa dizer que o Poder Judiciário seria superior ao Poder Legislativo, visto que, em verdade, os juízes devem se pautar na Constituição, que é resultado da vontade do povo, e, sendo assim, uma lei contrária à Constituição (à vontade do povo) não deve(ria) ser observada pelos juízes, tampouco pelo povo (Hamilton, 2009c).

Entendidas as fundamentações para a separação dos Poderes, resta aplicá-las ao regime de governo que, no caso da substancial maioria dos países do Ocidente, é o regime democrático. O regime democrático, conforme conhecido e difundido, é o regime de governo pelo qual o povo (*demos*) governa e/ou exerce o poder (*kratos*). Origina-se em Atenas, embora divirja de maneira considerável do entendimento atual no que diz respeito ao significado de povo (Held, 1987). Assim sendo, para o exercício do poder pelo povo, mediante as instituições democráticas, a fim de evitar possível abuso deste poder, faz-se necessário separá-lo, de modo que sejam independentes, mas passíveis de serem freados pelos demais Poderes.

1 Texto original: Whoever attentively considers the different departments of power must perceive, that, in a government in which they are separated from each other, the judiciary, from the nature of its functions, will always be the least dangerous to the political rights of the Constitution; because it will be least in a capacity to annoy or injure them.

O Brasil importou, substancialmente, a organização político-institucional dos Estados Unidos. Pode-se exemplificar isso pela própria nomeação de ministros para o Supremo Tribunal Federal, a qual, semelhantemente à prática norte-americana, se inicia com a indicação feita pelo Chefe do Executivo Federal, o Presidente da República, que, após aprovação pelo Senado Federal, nomeia o ministro indicado (Tavares Filho, 2009).

Desta forma, é possível perceber a separação de Poderes, bem como a realização do freio e contrapeso, a partir do procedimento para nomeação de ministros para o Supremo Tribunal Federal, a saber: um cidadão, atendidos os requisitos legais/constitucionais, é indicado pelo Poder Executivo para compor o Poder Judiciário, tendo-se em vista que somente comporá este Poder caso o Poder Legislativo, representado tão somente pelo Senado Federal, o aprove por maioria absoluta. Portanto, representa o Poder Executivo freando o próprio Poder Judiciário ao indicar algum cidadão, assim como a possibilidade de o Poder Legislativo frear a indicação realizada pelo Poder Executivo. No entanto, na história do Brasil apenas cinco indicações foram rejeitadas (Mello Filho, 2014).

A propósito, as rejeições ocorreram durante um mesmo governo e, portanto, foram indicados por um mesmo Presidente. Trata-se do governo de Floriano Peixoto. As indicações rejeitadas foram: Barata Ribeiro (médico), Inocêncio Galvão de Queiroz (general), Ewerton Quadros (General), Antônio Sève Navarro (subprocurador da República) e Demosthenes da Silveira Lobo (diretor-geral dos Correios) (Mello Filho, 2014). Ou seja, desde 1889 até o atual momento, o Senado Federal rejeitou apenas estes cinco nomes. A título de comparação, nos Estados Unidos, desde 1789, formalmente, foram rejeitadas doze indicações (Jorge, 2020).

Tal dinâmica também é abordada na obra “O Federalista”, ainda por Hamilton (2009a), quando no *Federalist paper n. 76* ele parte do princípio de que o Presidente, imbuído do dever de realizar uma boa administração, deveria ter a prerrogativa de indicar

e nomear, após consentimento do Senado, embaixadores, cônsules, juizes da Suprema Corte e outros funcionários dos Estados Unidos, quando não previsto de forma diversa na Constituição. A participação do Senado seria, nas palavras de Hamilton (2009a, p. 229, tradução nossa):²

[...] um excelente controle sobre o espírito de favoritismo do Presidente, e tenderia grandemente a impedir a nomeação de indivíduos impróprios por preconceito do Estado, por vínculo familiar, por apego pessoal ou com vistas à popularidade. Além disso, seria uma fonte eficaz de estabilidade na administração. [...] A possibilidade de rejeição seria um forte motivo para se preocupar em nomear.

Assim sendo, é possível perceber alta relevância nas funções exercidas pelo Presidente e pelo Senado Federal no que diz respeito à nomeação, haja vista que este tem a prerrogativa de “constranger” o Presidente por sua nomeação. Caso contrário, em eventual descaso por qualquer um desses Poderes:

A culpa de uma má nomeação recairia sobre o Presidente única e absolutamente. A censura de rejeitar um bom estaria inteiramente à porta do Senado; agravada pela consideração de terem contrariado as boas intenções do Executivo. Se uma má indicação fosse feita, o Executivo para nomear e o Senado para aprovar, participariam, embora em graus diferentes, do opróbrio e desgraça (Hamilton, 2009b, p. 232, tradução nossa).³

2 Texto original: It would be an excellent check upon a spirit of favoritism in the President, and would tend greatly to prevent the appointment of unfit characters from State prejudice, from family connection, from personal attachment, or from a view to popularity. In addition to this, it would be an efficacious source of stability in the administration. [...] The possibility of rejection would be a strong motive to care in proposing.

3 Texto original: The blame of a bad nomination would fall upon the President singly and absolutely. The censure of rejecting a good one would lie entirely at the door of the Senate; aggravated by the consideration of their having counteracted the good intentions of the Executive. If an ill appointment should be made, the Executive for nominating, and the Senate for approving, would participate, though in different degrees, in the opprobrium and disgrace.

Por outro lado, Hamilton (2009b, p. 233, tradução nossa)⁴ discorreu brevemente acerca da possibilidade de a Câmara dos Deputados (*House of Representatives*) analisar, em conjunto com o Senado Federal (*Senate*) as indicações do Presidente, porém manifestou-se contrariamente:

Eu não poderia concluir com propriedade minhas observações sobre o assunto das nomeações sem tomar conhecimento de um esquema para o qual apareceram alguns, embora poucos defensores; refiro-me a unir a Câmara dos Deputados no poder de fazê-los. No entanto, farei pouco mais do que mencioná-lo, pois não consigo imaginar que seja provável que ganhe o apoio de qualquer parte considerável da comunidade. Um corpo tão fluutuante e ao mesmo tempo tão numeroso jamais poderá ser considerado adequado para o exercício desse poder. Sua inaptidão parecerá manifesta a todos, quando se lembrar que em meio século poderá consistir em trezentas ou quatrocentas pessoas. Todas as vantagens da estabilidade, tanto do Executivo quanto do Senado, seriam derrotadas por essa união, e seriam ocasionados infinitos atrasos e embaraços. O exemplo da maioria dos Estados em suas constituições locais nos encoraja a reprovar a ideia.

No entanto, percebe-se que, atualmente, parte da doutrina brasileira entende pela necessidade de a Câmara dos Deputados também participar, visto que ela representa a população de todo o país (Fazanaro, 2014). Tal entendimento, vale dizer, fundamentou algumas Propostas de Emendas à Constituição, as quais buscam incluir, também, a Câmara dos Deputados para indicar ministros ou compor a comissão responsável pela sabatina.

⁴ Texto original: I could not with propriety conclude my observations on the subject of appointments without taking notice of a scheme for which there have appeared some, though but few advocates; I mean that of uniting the House of Representatives in the power of making them. I shall, however, do little more than mention it, as I cannot imagine that it is likely to gain the countenance of any considerable part of the community. A body so fluctuating and at the same time so numerous, can never be deemed proper for the exercise of that power. Its unfitness will appear manifest to all, when it is recollected that in half a century it may consist of three or four hundred persons. All the advantages of the stability, both of the Executive and of the Senate, would be defeated by this union, and infinite delays and embarrassments would be occasioned. The example of most of the States in their local constitutions encourages us to reprobate the idea.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 51, de 2023 (Brasil, 2023c), de autoria de diversos Senadores, propõe expressiva mudança à dinâmica de indicação e nomeação ao cargo de Ministro(a) do Supremo Tribunal Federal. As alterações propostas são: (i) vedação à nomeação ao cargo de Ministro(a) do Supremo Tribunal Federal para o cidadão que tiver exercido, por qualquer tempo, nos três anos anteriores à indicação, os cargos de Procurador-Geral da República, Defensor Público-Geral Federal, Ministro de Estado ou titular de órgão diretamente subordinado à Presidência da República e dirigente de entidade integrante da administração pública federal indireta; (ii) idade mínima de cinquenta anos e máxima de setenta anos; (iii) mandato de quinze anos, vedada a recondução⁵; (iv) garantia ao agente público, que gozar de estabilidade ou vitaliciedade, de retorno ao cargo público antes exercido, ao fim do mandato de quinze anos; e (v) produção de efeitos sobre as nomeações ocorridas a partir da data de publicação da Emenda Constitucional.

Até a data de 20 de junho de 2025, em sítio *online* com informações a respeito dessa PEC para opinar sobre a matéria, apurou-se o resultado de 153 votos favoráveis contra 53 votos desfavoráveis à Proposta de Emenda à Constituição.

Uma sabatina efetiva implica, necessariamente, um comportamento mais zeloso pelo Senado Federal, de modo a exercer um excelente controle sobre as eventuais indicações impróprias do Presidente da República. O referido comportamento implicaria, também, uma maior cautela pelo Presidente da República quanto às indicações. As únicas rejeições que ocorreram ao longo da história denotam um descuido pelo Senado Federal – porquanto não é crível pensar que somente naquele período, especifica-

5 A discussão em torno de mandato para Ministros da Suprema Corte é recorrente não apenas no Brasil. Nos Estados Unidos, o partido Democrata apresentou proposta de lei que visa fixar o mandato dos ministros – *Justices* – em dezoito anos. Diferentemente do Brasil, a função é vitalícia (Melo, 2023).

mente, as indicações eram impertinentes –, embora não sejam suficientes a, por si sós, concluir pela completa negligência do Senado Federal.

3. A escolha dos Ministros do Supremo Tribunal Federal na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) determina em seu art. 101, parágrafo único, que os “Ministros do Supremo Tribunal Federal serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal” (Brasil, 1988). Sendo assim, o Presidente da República, observando os requisitos estampados no art. 101, *caput*, CF/88 (requisitos explícitos), quais sejam, *(i)* cidadão com mais de trinta e cinco e menos de setenta anos de idade⁶; *(ii)* notável saber jurídico, e *(iii)* reputação ilibada, fará sua indicação para que o Senado Federal realize a sabatina. Há, ainda, o requisito implícito, qual seja, formação jurídica, em razão do episódio histórico em que o indicado, Barata Ribeiro, era médico do Presidente da República.

Contudo, convém destacar que este procedimento se foi alterando ao longo do tempo, de acordo com o momento político e as Constituições vigentes. Antes de aprofundar-se, então, no procedimento atual – de acordo com a Constituição Federal de 1988 –, imprescindível descrever, até mesmo para fins de comparação, os procedimentos anteriores.

Ainda durante o Brasil Império, fase iniciada em 1822, e com a outorga da “Constituição Política do Império do Brasil”, de 25 de março de 1824, substituiu-se a “Casa de Supplicação do Brasil”

6 A Emenda Constitucional nº 122, de 17 de maio de 2022 (Brasil, 2022) alterou a idade máxima para escolha e nomeação de membros do Supremo Tribunal Federal. A idade máxima, anteriormente, era de sessenta e cinco anos de idade.

pelo Supremo Tribunal de Justiça, o qual foi instalado em 9 de janeiro de 1829, com sede na cidade do Rio de Janeiro (Mello Filho, 2014). A sua composição era de dezessete juízes⁷ e o critério de seleção dava-se por antiguidade, nomeados pelo Imperador e oriundos dos Tribunais Provinciais à época (Brasil, 1828; Mello Filho, 2014; Sadek, 2010).

Com o advento da República (15 de novembro de 1889) e a promulgação da Constituição de 1891, alterou-se o nome para Supremo Tribunal Federal e iniciou-se o formato de uma Suprema Corte substancialmente influenciada pela Constituição dos Estados Unidos e sua respectiva *Supreme Court*⁸. Os requisitos instituídos, segundo o art. 56, foram: (i) cidadão de notável saber e reputação e (ii) elegível para o Senado⁹ (Brasil, 1891). A indicação seria realizada pelo Presidente da República, submetendo-a à aprovação do Senado (art. 48, n° 12) (Brasil, 1891).

Consoante o Regimento Interno do Senado Federal (RISF) à época, publicado em 1904 (Brasil, 1904), o procedimento para análise da indicação pelo Presidente da República está previsto entre os arts. 70 e 79. Destaca-se que as indicações eram remetidas à Comissão que, em sessão secreta, realizaria inquirições, diligências e, caso necessário, solicitaria esclarecimentos ao Poder Executivo (art. 70). Após, redigir-se-ia um parecer, remetendo-o para deliberação do Senado (art. 72). Concluída a deliberação, pela aprovação ou não das indicações, a Mesa do Senado comunicaria, imediatamente, o Presidente da República (art. 74).

7 Adota-se aqui o termo “juízes”, visto que na redação dos diplomas normativos à época constava este termo. Pelas lentes atuais, contudo, deve-se entender “ministros”.

8 De acordo com o objeto deste trabalho, a semelhança refere-se ao procedimento de nomeação, pois, segundo a seção 2 do art. 2º da Constituição dos Estados Unidos, a indicação é realizada pelo Presidente da República, submetendo-a ao Senado (United States, 1787).

9 Os requisitos de elegibilidade para o Senado, segundo os arts. 26 e 30 da Constituição de 1891, eram: (i) estar na posse dos direitos de cidadão brasileiro e ser alistado como eleitor; (ii) ter mais de seis anos de cidadão brasileiro, e (iii) maior de trinta e cinco anos (Brasil, 1891; Jorge, 2020).

A Constituição de 1934 (Brasil, 1934) foi responsável por algumas alterações que influenciaram a dinâmica externa e interna do Supremo Tribunal Federal. Para além das alterações de sua denominação, a qual passou a ser denominada Corte Suprema, e sua composição numérica, reduzida de quinze para onze ministros, extrai-se do seu art. 74 os seguintes requisitos: *(i)* ser brasileiro nato; *(ii)* notável saber jurídico, e *(iii)* não deveria ter, salvo os magistrados, menos de trinta e cinco, nem mais de sessenta e cinco anos de idade (Brasil, 1934; Jorge, 2020). A indicação continuou a ser exercida pelo Presidente da República, condicionada à aprovação do Senado Federal.

Por determinação constitucional (art. 90, letra a), o Senado aprovaria a nomeação mediante sessão e voto secretos (Brasil, 1934). Segundo o art. 70 do RISF, de 1935 (Brasil, 1935, p. 112):

Art. 70. As deliberações sobre as nomeações referidas nos arts. 15 e 90, letra a, da Constituição Federal, serão tomadas, por escrutínio secreto, em sessão também secreta, após o relatório verbal da Comissão de Constituição e Justiça ou de Diplomacia e Legislação Social, conforme a natureza do cargo (*sic*).

Paragrapho unico. Durante a discussão, que será única, o Senado poderá ordenar as diligencias que julgar necessarias. Quando forem pedidas informações ao Poder Executivo não se voltará a deliberar sem essas informações (*sic*).

A Constituição de 1937, outorgada em 10 de novembro – a qual ficaria conhecida como Constituição Polaca, haja vista seu conteúdo inspirar-se, substancialmente, na Constituição da Polônia, sob o regime do General Pilsudski (Mendes; Branco, 2023) – representou uma ruptura, porquanto emergiu de um golpe de Estado perpetrado por Getúlio Vargas. Este segundo governo de Getúlio Vargas (1937-1945) ficou conhecido como Estado Novo.

Com efeito, os Poderes Judiciário e Legislativo foram, sobremaneira, influenciados pelo Poder Executivo, de modo a estabe-

lecer-se um desequilíbrio entre este e aqueles. A começar pelo Poder Judiciário, restabeleceu-se o nome da Corte Suprema para Supremo Tribunal Federal; manteve-se a composição de onze ministros, embora se possibilitasse o aumento até o número de dezesseis (art. 97, parágrafo único); alterou-se o parâmetro de idade para exercício do cargo de ministro, que passou a ser entre trinta e cinco e cinquenta e oito anos (art. 98) (Jorge, 2020); e permaneceram os requisitos de reputação ilibada e notável saber jurídico (Brasil, 1937).

O Poder Legislativo, por outro lado, sofreu limitação, de modo que o Senado Federal foi substituído pelo Conselho Federal, composto, conforme o art. 50, por representantes dos Estados e por dez membros que seriam nomeados pelo próprio Presidente da República, com mandato de seis anos (Brasil, 1937). Sendo assim, o novo órgão responsável pela aprovação da indicação de ministro ao Supremo Tribunal Federal passou a ser o Conselho Federal, segundo o art. 98 da Constituição de 1937 (Brasil, 1937; Jorge, 2020). Todavia, conforme Jorge (2020, p. 26-27) afirma:

Vale lembrar que, na prática, durante o Estado Novo, o Congresso Nacional, incluindo o Conselho Federal, ficou fechado. Aliás, justamente por essa razão, todas as nomeações para o Supremo Tribunal Federal que não contaram com a aprovação do Senado ocorreram durante a Era Vargas.

Com efeito, durante o Estado Novo foram nomeados quatorze ministros para o Supremo Tribunal Federal sem apreciação pelo Conselho Federal e/ou pelo Poder Legislativo (Mello Filho, 2014; Peixoto, 2012).

Após a promulgação da Constituição de 1946, conforme os arts. 98 e 99, respectivamente, determinou-se que o Supremo Tribunal Federal seria composto, ainda, por onze ministros, embora se pudesse aumentar este número, após proposta do próprio Tribunal e elevado por lei, assim como a nomeação caberia ao

Presidente da República, após aprovação do Senado Federal, dentre brasileiros de notável saber jurídico e reputação ilibada, a partir de trinta e cinco anos e com aposentadoria compulsória aos setenta anos (art. 95, § 1º) (Brasil, 1946; Peixoto, 2012).

Segundo o art. 63, I, da Constituição de 1946, a aprovação do candidato indicado contabilizava-se mediante voto secreto (Brasil, 1946). Ato contínuo, segundo o art. 60, § 1º, d, do RISF, de 1950 (Brasil, 1950), a reunião para deliberação acerca da indicação realizada pelo Presidente da República era secreta; a Comissão responsável pela deliberação era a de Constituição e Justiça (art. 68, a); a dinâmica da votação por escrutínio secreto estava prevista do art. 165 ao art. 168 do RISF, de 1950; após, elaborava-se um parecer, dentro de quinze dias, no qual deveriam constar as informações obtidas pela Comissão sobre o escolhido, a fim de possibilitar a verificação das condições legais e qualidades essenciais ao cargo. Ainda, deveria constar conclusão sobre os elementos informativos, mencionando-se na ata apenas o resultado da votação por escrutínio secreto, sem admitir declaração ou justificação de voto (art. 49, § 3º, a e b) (Brasil, 1950).

A Constituição de 1967, inicialmente, determinava em seu art. 113 a composição do Supremo Tribunal Federal com dezesseis ministros. As nomeações eram prerrogativas do Presidente da República, a depender da aprovação do Senado Federal. Os requisitos eram: *(i)* brasileiro nato; *(ii)* maior de trinta e cinco anos; *(iii)* notável saber jurídico, e *(iv)* reputação ilibada (Brasil, 1967; Peixoto, 2012). Após o Ato Institucional nº 6, de 1969, reduziu-se o número de ministros para onze, mantendo-se os mesmos requisitos expostos alhures (Brasil, 1969). Segundo o art. 45, I, da Constituição de 1967 (Brasil, 1967), a aprovação da indicação oriunda do Presidente da República permaneceu por voto secreto.

Nos termos do RISF (Resolução nº 93, de 1970), precisamente do art. 100, I, 15, competia à Comissão de Constituição e Justiça emi-

tir parecer quanto à matéria de escolha de Ministro do Supremo Tribunal Federal (Brasil, 1970). Ato contínuo, conforme já predispunha a Constituição de 1967, o art. 135, d, do RISF determinava o caráter secreto das reuniões para deliberar sobre as indicações. Em regra, o prazo para a realização das reuniões era de vinte dias, com a possibilidade de prorrogação (art. 138, a e § 2º). Elaborava-se, então, um relatório por escrito; com a sua aprovação, tornava-se um parecer e realizava-se sua leitura em Plenário para deliberação do Senado Federal (art. 154 e art. 160).

Finalmente, alcançada a vigência da Constituição de 1988 e superados os requisitos e procedimentos constitucionais citados no primeiro parágrafo deste tópico, verifica-se que, ao surgir uma vaga em aberto, o Presidente da República seleciona seu indicado e envia uma mensagem presidencial ao Senado Federal – que será lida em Plenário e encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania –, acompanhada do *curriculum vitae*¹⁰ do indicado (art. 383, I, “a”, RISF) (Brasil, 2023d; Jorge, 2020). Quanto ao conteúdo da mensagem presidencial, segundo Jorge (2020, p. 28):

O lacônico texto da mensagem presidencial, invariavelmente, apenas apresenta o nome escolhido e anexa seu currículo; não há motivação ou qualquer outro tipo de debate e justificativa quanto à indicação, assim demarcando e simbolizando o aspecto político-discrecional da escolha.

A título de ilustração, a mensagem publicada no Diário Oficial da União acerca da indicação de Flávio Dino de Castro e Costa para o cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal, em decorrência da aposentadoria da ministra Rosa Maria Pires Weber, apresenta tão somente o seguinte conteúdo (Brasil, 2023):

10 Neste *curriculum vitae*, conforme o art. 383, I, “a”, do RISF, deve constar: (i) as atividades profissionais exercidas pelo indicado, com a discriminação dos referidos períodos, e (ii) a relação das publicações de sua autoria, com as referências bibliográficas que permitam sua recuperação (Brasil, 2023d).

Encaminhamento ao Senado Federal, para apreciação, do nome do Senhor FLÁVIO DINO DE CASTRO E COSTA, para exercer o cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal, na vaga decorrente da aposentadoria da Ministra Rosa Maria Pires Weber.

Em que pese a doutrina (Tavares Filho, 2006) defina a indicação realizada pelo Presidente da República como ato administrativo complexo e discricionário, com contornos estritamente políticos (Santos, 2021), essa discricionariedade deve ser vista com cautela, notadamente porque, pela mensagem supramencionada, não é possível aferir as razões que levaram a esta escolha. Assim, uma vez que este ato administrativo afeta direitos e interesses democráticos, há de ser exigida a sua motivação, a teor do que dispõe, por analogia, o art. 50, I, Lei nº 9.784/99.

Ainda, acompanhando a mensagem presidencial e o *curriculum vitae*, o indicado deverá remeter uma declaração (art. 383, I, “b”, RISF):

- (i) quanto à existência de parentes seus que exercem ou exerceram atividades, públicas ou privadas, vinculadas à sua atividade profissional, com a discriminação dos referidos períodos;
- (ii) quanto à sua participação, em qualquer tempo, como sócio, proprietário ou gerente, de empresas ou entidades não governamentais, com a discriminação dos referidos períodos;
- (iii) de regularidade fiscal, no âmbito federal, estadual e municipal, acompanhada de documentação comprobatória emitida pelos órgãos competentes (art. 383, § 3º, RISF);
- (iv) quanto à existência de ações judiciais nas quais figure como autor ou réu, com a indicação atualizada da tramitação processual; e
- (v) quanto à sua atuação, nos últimos cinco anos, contados retroativamente ao ano em que se deu sua indicação, em juízos e tribunais, em conselhos de administração de empresas estatais ou em cargos de direção de agências reguladoras (a resposta negativa às hipóteses previstas nestes itens anteriores deverá ser declarada por escrito, nos termos do art. 383, § 2º, RISF).

Por último, uma argumentação escrita, apresentada de forma sucinta, em que o indicado demonstre ter experiência profissional, formação técnica adequada e afinidade intelectual e moral para o exercício da atividade (art. 383, I, “c”, RISF)¹¹ (Brasil, 2023d; Jorge, 2020).

Após remessa à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, designa-se um relator. O procedimento, então, seguirá as seguintes etapas, nos termos do art. 383, II, RISF (Brasil, 2023d; Jorge, 2020):

- (i) o relator apresentará o relatório à comissão, com recomendações, se for o caso, para que sejam apresentadas informações adicionais;
- (ii) será concedida, automaticamente, vista coletiva aos membros da comissão e divulgado o relatório por meio do portal do Senado Federal;
- (iii) o portal do Senado Federal possibilitará à sociedade encaminhar informações sobre o indicado ou perguntas a ele dirigidas, que serão submetidas ao exame do relator com vistas ao seu aproveitamento, inclusive quanto à necessidade de realização de audiência pública em face das informações e indagações recebidas;
- (iv) o relator poderá discutir com os membros da comissão o conteúdo das questões que serão formuladas ao indicado;
- (v) a comissão convocará o candidato para, em prazo estipulado, não inferior a cinco dias úteis, em arguição pública, indagá-lo sobre assuntos pertinentes ao desempenho do cargo a ser ocupado;
- (vi) cada Senador interpelante disporá de dez minutos, assegurado igual prazo para resposta, imediata, do interpelado, facultadas réplica e tréplica, ambas também imediatas, por cinco minutos; e
- (vii) o relatório será votado.

Para mais, alguns destaques:

- (i) a reunião será pública, sendo a votação procedida por escrutínio secreto, vedadas declaração ou justificação de voto, exceto com

11 A título de ilustração, verifique-se a mensagem enviada pelo Presidente da República ao Senado Federal, acompanhada do *curriculum vitae*, declarações e argumentação escrita, conforme exigido pelo RISF, do, à época, indicado Cristiano Zanin (Brasil, 2023a).

referência ao aspecto legal (art. 383, VI, RISF). A sabatina não tem limite de duração. Nos últimos anos, chegou a ter duração entre 8 e 12 horas, em um mesmo dia (Pinotti, 2023). Foram as sabinas dos atuais Ministros Alexandre de Moraes e Edson Fachin, respectivamente (Jorge, 2020);

(ii) além da arguição do candidato e do disposto no art. 93 do RISF, que diz respeito à audiência pública, a comissão poderá realizar investigações e requisitar, da autoridade competente, informações complementares (art. 383, IV, RISF);

(iii) o relatório deverá conter dados sobre o candidato, passando a constituir parecer com o resultado da votação, aprovando ou rejeitando o nome indicado (art. 383, V, RISF);

(iv) o parecer será apreciado pelo Plenário em sessão pública, sendo a votação procedida por escrutínio secreto (art. 383, VII, RISF). O candidato precisa ser aprovado por maioria absoluta, ou seja, conquistar o voto de, pelo menos, 41 dos 81 Senadores (Pinotti, 2023);

(v) a manifestação do Senado será comunicada ao Presidente da República, consignando-se o resultado da votação. Em caso de aprovação, o Presidente da República procederá à nomeação da sua indicação, nos termos do art. 84, XIV, CF/88, mediante edição de decreto que será publicado no Diário Oficial da União (Brasil, 1988; Pinotti, 2023).

A título de ilustração, o relatório (Brasil, 2023e) e o parecer (Brasil, 2023b) confeccionados pelo Senador Relator Veneziano Vital do Rêgo acerca do, à época, indicado Cristiano Zanin, conquanto cumpram com as determinações do Regimento Interno, não possibilitam compreender as razões da aprovação do nome indicado. Isso porque apresentou uma introdução em termos genéricos, expondo a importância da função exercida pelo Senado Federal, e replicou as informações contidas em seu *curriculum vitae*. Ao final do parecer, registraram-se, tão somente, os votos, presentes e ausentes da sessão. Portanto, não há fundamentação minimamente analítica, tornando-se impossível compreender as razões pelas quais se concluiu que o referido indicado preencheu os requisitos constitucionais e as razões pelas quais se concluiu que eventuais vozes divergentes à indicação não poderiam prevalecer.

Quanto ao parecer, após análise dos emitidos desde 1960, Jorge (2020, p. 28) conclui que:

[...] estes documentos simplesmente verificam o preenchimento dos requisitos constitucionais para a indicação pelo presidente da República, ou seja, (i) se são brasileiros natos; (ii) se têm a idade necessária; (iii) se possuem notável saber jurídico; e, por fim, (iv) se detêm reputação ilibada. Os pareceres não trazem, contudo, avaliações de natureza política, não debatem a conveniência da escolha daquele nome, ou mapeiam o alinhamento ideológico dos indicados.

Até a Constituição de 1988, a regra era a realização de sabatinas em sessões fechadas e votações secretas. Após a Constituição de 1988, embora as sabatinas sejam realizadas em sessões abertas, a indicação lacunosa ao Senado Federal e a votação secreta representam uma restrição incompatível com a publicidade/transparência exigida dos agentes públicos, prejudicial à efetividade da sabatina.

Ainda que se trate de indicação de caráter político e discricionário, em uma República faz-se importante entender o que levou o Presidente a fazer determinada escolha; caso contrário, fragiliza-se a *accountability*, importante em um regime democrático e em um governo republicano.

Ademais, no âmbito do Senado Federal, verificam-se algumas falhas que obstam um procedimento efetivamente democrático e transparente.

Primeiro, a prerrogativa do relator de filtrar as perguntas e informações enviadas pelos cidadãos, mediante portal do Senado Federal. Admite-se que a obrigação de a sabatina ser realizada em apenas um dia fundamentaria essa filtragem; porém, o simples argumento da questão do tempo não deve prevalecer sobre a participação democrática. Como alternativa, realizar a sabatina ao longo de alguns dias permitiria a divisão dos questionamentos em blocos temáticos a fim

de evitar questionamentos similares. Além disso, as informações enviadas poderiam constituir o corpo do relatório que será submetido à apreciação para constituir-se em parecer.

Segundo, apesar de a sabatina ser realizada em sessão pública, a votação secreta não aparenta a melhor opção para uma República¹², assim como ocorre com a indicação pelo Presidente da República. Tornar público o escrutínio incrementa os freios e contrapesos imprescindíveis ao regime democrático, assim como possibilita uma melhor *accountability* democrática.

E, terceiro, quanto ao relatório elaborado a fim de constituir-se em parecer, faz-se necessária sua reformulação, conferindo-lhe maior publicidade, de modo a torná-lo um documento completo que permita aos cidadãos sua análise para posterior e eventual reivindicação democrática. Assim, deve-se desconstituir seu caráter meramente declaratório quanto ao preenchimento ou não dos requisitos constitucionais, conforme assinalado por Jorge (2020).

As falhas supramencionadas, juntamente com as respectivas alternativas apresentadas, visam a desconstituir a marca histórica brasileira de ausência de transparência. Em uma República, a regra deve ser a transparência/publicidade. A indicação realizada pelo Presidente da República e os votos dos Senadores são, por excelência, a vontade do povo. Assim, conhecer o porquê (a motivação – art. 50, I, Lei nº 9.784/99) e como essa vontade está sendo exercida é imprescindível.

4. A efetividade da sabatina como requisito democrático

Para além das indicações destinadas à composição do Supremo Tribunal Federal, o Senado Federal é responsável, também, por sa-

12 O Senador Jorge Seif (PL-SC) solicitou apoio parlamentar à sua eventual Proposta de Emenda à Constituição que veda o voto secreto em todas as deliberações do Poder Legislativo (Brasil, 2023f).

batinar indicações do Presidente da República para ocupação dos seguintes cargos: Presidente e Diretores do Banco Central; Diretores das Agências Reguladoras; Ministros do Tribunal de Contas da União; Ministros do Superior Tribunal de Justiça; Ministros do Tribunal Superior do Trabalho; Ministros do Superior Tribunal Militar; Procurador-Geral da República; Chefes de missão diplomática de caráter permanente; Conselheiros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, e títulos de outros cargos que a lei determinar, como, por exemplo, para o cargo de Defensor Público-Geral Federal (Brasil, 1988).

Dessa forma, percebe-se a salutar importância da função exercida pelo Senado Federal, porquanto este participa, diretamente, da composição e ocupação de cargos imprescindíveis ao funcionamento do Brasil. Essa importância, portanto, deve ser diretamente proporcional ao zelo dedicado à sabatina. Isso porque, conforme dito anteriormente, uma má nomeação, decorrente da conduta do Senado ao aprová-la, será de responsabilidade do próprio Senado Federal.

Em pesquisa quantitativa, Rodrigues (2018) apresenta dados, referentes ao período de 2015 a 2018, relacionados à presença na reunião em que foi realizada a sabatina; ao tempo de abertura do painel de votação; ao número de questionamentos e concomitância; à quantidade de sabatinados em uma mesma sessão; ao número de aprovações em Comissão e em Plenário; às perguntas enviadas por cidadãos através dos portais eletrônicos e posteriormente feitas aos indicados. Em conclusão, o autor afirma que: *(i)* as sabinas, em sua maioria, são meramente protocolares; *(ii)* houve diversas sabinas com mais de um indicado – havendo registro de uma em que foram sabatinados dez indicados ao mesmo tempo; *(iii)* a maioria das perguntas referiam-se apenas a questões genéricas; *(iv)* na maioria, o processo de votação iniciou-se antes do encerramento da sabatina; *(v)* de maneira considerável, não foram utilizadas as perguntas enviadas pelos

portais eletrônicos; e *(vi)* verificou-se um descompasso entre a dinâmica das sabinas e o disposto no RISF.

Em síntese, os argumentos expostos, consubstanciados em pesquisas empíricas, demonstram que as sabinas não são efetivas. Primeiro, porque não são transparentes, considerando-se o potencial que possuem para sê-lo. Segundo, porque não se vislumbra nelas a possibilidade de rejeição suficiente para forçar cautela ao Presidente da República na indicação. Terceiro, porque não permitem a influência democrática direta no processo.

Com efeito, em sentido contrário, a efetividade da sabatina, enquanto condição indispensável para o controle democrático, compreende três elementos cumulativos: *(i)* transparência absoluta, antes, durante e após sabatina; *(ii)* possibilidade de rejeição para forçar cautela ao Presidente da República na indicação; e *(iii)* influência democrática direta nesse processo. Ou seja, preenchidos esses elementos, a sabatina será efetiva e, por consequência, haverá controle democrático. Esses elementos serão explicitados a seguir.

Quanto ao primeiro elemento – transparência absoluta, antes, durante e após a sabatina –, a transparência é requisito indispensável a uma República e a uma democracia. Para viabilizar a participação popular, é necessária, previamente, a disponibilização de informações aos cidadãos. A transparência absoluta, antes, durante e após a sabatina, justifica-se, para além do exposto anteriormente, pela necessidade de se compreenderem as razões que levaram o Presidente da República à indicação, assim como as razões que levaram os Senadores ao voto favorável/desfavorável. Ademais, percebe-se que o Presidente da República se reúne com os próprios Ministros do Supremo Tribunal Federal, a fim de sondá-los acerca da indicação pretendida e com vistas a angariar apoio interno do próprio Tribunal. Assim, as indicações não sofrem interferências somente de cunho político, isto é, en-

tre o Poder Executivo e o Legislativo, mas também de natureza interna ao próprio Supremo Tribunal Federal. Segundo Recondo e Weber (2019, p. 158):

“O Supremo não quer a Misabel”, disse Thomas Bastos a Lula. Não era exatamente “o Supremo”, mas um de seus integrantes: Gilmar Mendes. O poder de apadrinhamento de um ministro do STF, de fazer valer sua vontade numa indicação para o tribunal, é limitado – é quando exercem seus poderes de *veto-player* que os ministros do Supremo interferem na composição do tribunal.

Em sentido semelhante, Jorge (2020) aponta também que, após a indicação do nome pelo Presidente da República, a respectiva indicação se lança numa espécie de campanha, o que implica visitas aos Senadores e o recebimento formal de apoios políticos. A propósito, não raramente, tais visitas são explanadas no momento da sabatina. A título de ilustração, Luiz Fux recebeu elogios da Senadora Vanessa Grazziotin pela mobilização política realizada (Jorge, 2020).¹³

O atual Ministro Luiz Fux, aliás, é o autor da afirmação de que não há a mínima chance de se alcançar o cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal sem apoio político. Apoio esse alcançado antes mesmo de iniciada a sabatina (Jorge, 2020).

As razões para todas essas condutas necessitam ser transparentes. Considerando a dinâmica atual brasileira, portanto, verifica-se em desacordo quanto à transparência *antes* da sabatina, pois se desconhecem as razões que levaram à indicação do Presidente

13 A Senadora afirmou que: [...] fiquei impressionada, no dia de ontem, quando V. Ex.^a visitou todos os partidos políticos, todos os blocos políticos. Fiquei impressionada com a forma como V. Ex.^a foi recebido e mais impressionada ainda com a unanimidade que se criou em acelerar todo o processo para que, após indicado, o nome de V. Ex.^a chegasse aqui e, imediatamente, nós o votássemos. Não houve nenhuma polêmica na formação da Comissão de Constituição e Justiça, e tenho certeza absoluta de que isso se deu muito por conta da matéria que nós íamos analisar no dia de hoje, que é a indicação do seu nome (Jorge, 2020, p. 107).

da República; a mensagem enviada ao Senado Federal, comunicando a indicação, também carece de fundamentação, visto que apenas cita o nome do indicado e para qual cargo. Além disso, pode-se dizer que há uma sabatina anterior à oficial/televisada (Sobreira *et al.*, 2023), visto que há uma dinâmica de sondagem dos Senadores acerca de eventual voto favorável ou desfavorável. Assim, a indicação somente é apresentada ao Senado caso exista, de fato, a certeza de sua aprovação.

Verifica-se, também em desacordo quanto à transparência *durante* a sabatina. Até a Constituição de 1988, as sabinas eram realizadas às ocultas, assim como as votações. Após a Constituição de 1988, apenas os votos permaneceram secretos, apesar de alguns Senadores manifestarem, excepcional e publicamente, o seu voto. Portanto, não se conhecem as razões que levaram ao voto de cada Senador. O que vai de encontro à prestação de contas (*accountability*) democrática.

Verifica-se, ainda, em desacordo quanto à transparência *após* a sabatina. Isso porque, após a sabatina, o indicado será submetido à votação no plenário do Senado Federal, ocasião em que precisará de, no mínimo, quarenta e um votos favoráveis. De forma semelhante, a votação continuará secreta. Portanto, permanece o desconhecimento das razões que levaram ao voto de cada Senador, sobretudo dos Senadores que não participaram da sabatina. O que também vai de encontro à prestação de contas (*accountability*) democrática.

Quanto ao segundo elemento – possibilidade de rejeição para forçar cautela ao Presidente da República na indicação –, o controle mútuo entre os Poderes é imprescindível para um regime democrático, uma vez que se evitam eventuais abusos. A dinâmica de composição do Supremo Tribunal Federal, por sua vez, representa este controle mútuo. O Chefe do Poder Executivo freia o Poder Judiciário ao influenciar diretamente em sua composi-

ção. O Senado Federal, representante do Poder Legislativo, freia o Poder Executivo, uma vez que detém a prerrogativa de rejeitar a indicação deste.

A sabatina, portanto, é um momento importante, visto que o Senado Federal, embora represente os Estados da federação, apresenta aos cidadãos, mediante indagações, o nome do indicado pelo Presidente da República, além de poder extrair deste nome indicado seus posicionamentos políticos, jurídicos e afins (Fazanaro, 2014).

Quando o Senado desempenha efetivamente seu papel, pode, ou não, recusar o nome indicado pelo Executivo. O importante é [...] que o resultado da intervenção do Senado esteja verdadeiramente em aberto até a conclusão do processo (Jorge, 2020, p. 33).

Assim, a prerrogativa do Senado Federal de rejeitar a indicação feita pelo Presidente da República força cautela por parte deste acerca da sua indicação. Todavia, percebe-se que a sabatina tem se destinado em “promover felicitações e elogios, que em nada contribuem para a aferição das opiniões ou questões jurídicas de fundo partilhadas pelo candidato” (Maroubio, 2021, p. 47). Acrescenta-se, ainda, que a sabatina tem se destinado à promoção de manifestações políticas por parte dos Senadores – manifestações estas que também não contribuem para conhecimento sobre o candidato. Os objetivos principais das perguntas devem ser: *(i)* comprovar se o indicado, de fato, preenche os requisitos constitucionais – notável saber jurídico e reputação ilibada; *(ii)* compreender sua visão dos aspectos político, social, jurídico e econômico do Brasil; *(iii)* esclarecer suas pretensões enquanto exercer o cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal; *(iv)* visualizar como o indicado atuará enquanto ministro, isto é, se mais discreto, se mais indiscreto, etc. Uma vez alcançados esses objetivos, abre-se oportunidade para adentrar em outros pontos que os Senadores julgarem relevantes.

Todavia, reforçando o argumento quanto ao caráter meramente protocolar das sabatinas, conforme pesquisa empírica de Paes (2011), as sabatinas de Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa e Ayres Britto foram marcadas apenas por elogios, ou seja, não houve perguntas.

A inobservância deste segundo elemento pode traduzir-se no enfraquecimento da separação dos Poderes. Uma atuação aquém do Senado Federal resulta na expansão do Poder Executivo. Outro exemplo de atuação aquém do Senado Federal refere-se à sabatina dos ex-Ministros Paulo Brossard e Ilmar Galvão. Segundo Jorge (2020), a sabatina do primeiro, em 8 de março de 1989, foi secreta e durou menos de duas horas. Na sabatina do segundo, em 11 de junho de 1991, por outro lado, nenhum Senador pediu a palavra para arguir o indicado.

Em outras palavras, quando o Senado Federal é omissivo em conter possíveis abusos do Poder Executivo sobre a composição do Supremo Tribunal Federal, possibilita-se maior interferência do próprio Poder Executivo¹⁴ sobre o Poder Judiciário e, por consequência, sobre sua independência e legitimidade, colocando à prova o sistema de freios e contrapesos (Fazanaro, 2014). Conforme observam Clève e Lorenzetto (2015, p. 189):

[...] tratar de um poder é também versar sobre seus limites, com a lembrança de que, em termos gerais, se a um poder é conferida determinada competência, aquilo que se espera é que ele venha a exercê-la para justificar sua existência e sua continuidade, mas, além disso, devem-se considerar as possíveis consequências do mau funcionamento de determinada instituição.

As indicações do Presidente da República, eivadas de espírito de favoritismo, prejudicam a legitimidade do Supremo Tribunal Fe-

¹⁴ Durante o regime militar (1964-1985), como forma de contornar a pretensão de se formar maioria de Ministros no STF favorável ao regime (*court packing*), as turmas eram divididas de modo que os novos ministros fossem minoria (Silva, 1997, p. 393).

deral, incumbindo ao Senado Federal resguardar a legitimidade dessa instituição. Assim, verifica-se que não só cabe ao Senado Federal conter o Poder Executivo, mas também garantir e resguardar o Poder Judiciário, representado, no presente caso, pelo Supremo Tribunal Federal.

Não se trata, porém, de fato isolado, visto que outros ministros possuem o histórico de relação interpessoal com os Presidentes que os indicaram como, por exemplo, Gilmar Mendes (Advogado-Geral da União no governo de Fernando Henrique Cardoso); Dias Toffoli (advogado do Partido dos Trabalhadores); André Mendonça (Advogado-Geral da União no governo de Jair Bolsonaro).

Em contrapartida, faz-se necessário reconhecer que, segundo Jorge (2020, p. 45), “o sistema de coalização via de regra diminui consideravelmente o risco de não aprovação pelo Senado do indicado pelo presidente”.

Quanto ao terceiro e último elemento – influência democrática direta neste processo –, a democracia, por sua etimologia, pressupõe participação popular, direta ou indireta. Na dinâmica da sabatina, observa-se o exercício da democracia indireta, uma vez que os agentes participantes foram eleitos por meio do voto popular. Porém esta democracia indireta, ou seja, a representação, deve estar em consonância com os fins almejados pelos cidadãos. Uma relação bilateral. Isso se traduz em confiança política.

A confiança política dos cidadãos não é, portanto, cega ou automática, mas depende das instituições estarem estruturadas para permitir que eles conheçam, recorram ou interpelem os seus fins últimos – fins aceitos e desejados pelos cidadãos (Moisés, 2005, p. 87).

Nos últimos tempos, observa-se um aumento da reivindicação por um STF composto de maneira mais representativa, isto é, composto por mais mulheres e pessoas negras (Silva; Araújo, 2023; Sobreira et al., 2023). Contudo, isso configura-se insufi-

ciente, do ponto de vista da influência sobre a indicação do Presidente da República e o futuro voto do Senador. Não obstante a possibilidade de cidadãos enviarem informações e indagações ao relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, a fim de serem direcionadas ao indicado, o relator e demais membros da Comissão, nos termos do art. 383, II, “c” e “d”, do RISF, podem filtrá-las.

Dessa forma, a ausência de consonância entre os fins dos cidadãos e as condutas dos seus representantes gera desconfiança e distanciamento dos cidadãos em relação à política e às instituições democráticas (Moisés; Carneiro, 2015). Por conseguinte, prejudica-se o regime democrático. “As instituições e o Estado não convertem os indivíduos em ‘seres democráticos’; são os cidadãos que tornam as instituições e o Estado democráticos” (Assis, 2022, p. 140).

Faz-se importante, pois, promover maior participação da sociedade civil, o que, por si só, demandaria maior tempo de sabatina. Quando o Senado Federal não apresenta/extrai os objetivos principais da sabatina aos cidadãos – elemento anterior –, a participação popular direta serviria, também, como um caráter supletivo.

A título de ilustração e comparativamente, o órgão equivalente à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, nos Estados Unidos, é o Senate Judiciary Committee. Este órgão convida a American Bar Association (associação de advogados e estudantes de Direito) para apresentar sua opinião sobre o indicado. Além disso, uma vez que as sabinas demandam dias de debates e audiências, possibilita-se a oitiva de representantes da sociedade civil, de colegas de profissão do indicado e de todos aqueles considerados imprescindíveis para uma melhor avaliação do sabatinado (Jorge, 2020).¹⁵

15 Na sabatina de Elena Kagan foram ouvidos o *Family Research Council*, que se opôs à indicada, e a *National Association of Women Judges*, que se manifestou favoravelmente à nomeação (Jorge, 2020, p. 40).

No caso do Brasil, embora o RISF possibilite a realização de audiência pública, bem como a solicitação de informações complementares – como as sabinas ocorrem sempre em um só dia –, há o costume de os próprios indicados levarem os registros, no dia da sabatina, dos apoios recebidos de instituições, juristas, dentre outros¹⁶. Não obstante, é possível – e necessário – alterar esse costume, por meio do aumento, em dias, da duração das sabinas e da utilização obrigatória das prerrogativas conferidas pelo RISF, quais sejam: audiências públicas e solicitação de informações complementares.

Concluindo pela necessidade de reparos, Jorge (2020) apresenta cinco sugestões, não obstante reconheça a mudança – positiva – comportamental do Senado Federal quanto à dinâmica da sabatina ao longo dos anos. São elas:

(i) motivação, por parte do Presidente da República, quanto à sua indicação, isto é, que apresente os fundamentos que o levaram à determinada indicação, a fim de incentivar um melhor debate;

(ii) levantamento de informações sobre o indicado, de maneira aprofundada, a ser disponibilizado aos Senadores e ao público em geral. Além disso, o estabelecimento de um prazo razoável para a análise dessas informações, anterior à sabatina. Assim, garante-se maior abrangência de participação e melhor sabatina, uma vez que se oportuniza um aprofundamento;¹⁷

16 O ex-Ministro Ayres Britto, durante sua sabatina, não se furtou a mencionar os apoios que recebeu do Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, Fábio Comparato, Dalmo Dalari, Sérgio Ferraz, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, entre outros (Jorge, 2020).

17 A fim de tornar o levantamento de informações mais apurado, o autor sugere a obrigatoriedade de requisitar informações relacionadas às autoridades com as quais o indicado teve contato antes e depois da sua indicação ao STF; aos valores investidos nesse processo e suas fontes de custeio; a possíveis conflitos de interesse que eventualmente surgiram no STF; e à situação patrimonial, fontes e recursos financeiros que tem expectativa de receber, assim como fonte pagadora, para o período em que estiver servindo ao STF. Após a apresentação dessas informações, disponibilização ao público, por prazo razoável de, no mínimo, três semanas.

(iii) realização de audiências públicas antes das sabinas, garantindo-se o máximo de pluralidade e representatividade;

(iv) organização de todo o conjunto de informações recebidas sobre a indicação, isto é, informações oriundas do próprio candidato, da sociedade civil, da mídia e afins, com a intenção de disponibilizá-las ao público e aos Senadores, em uma espécie de dossiê. É salutar que, entre as informações a serem organizadas, conste cópia de produções acadêmicas e profissionais do indicado, para facilitação do acesso e promoção das discussões; e

(v) reforço dos canais virtuais de participação social.

A propósito dessas sugestões, a realidade da Argentina também pode servir ao aperfeiçoamento da realidade brasileira. Frise-se que, na Argentina, a indicação cabe ao Presidente da República, submetida à aprovação por dois terços pelo Senado. Por meio do Decreto nº 222, de 2003 (Argentina, 2003), estabeleceu-se um procedimento mais publicizado para nomeações de membros da Corte Suprema. Destacam-se os seguintes pontos:

(i) após a abertura da vaga, em um prazo de trinta dias, será publicado em, no mínimo, dois diários de circulação nacional, durante três dias, os pretensos nomes e seus respectivos históricos (art. 4º);

(ii) para o preenchimento da vaga, deve-se levar em conta indicações que reflitam diversidades de gênero, de especialidade jurídica e de regiões do país (art. 3º); e

(iii) organizações não governamentais, associações profissionais, entidades acadêmicas e de direitos humanos poderão, no prazo de quinze dias, contados a partir da última publicação, manifestar-se, por escrito e de forma fundamentada, sobre os candidatos ao cargo (art. 6º).

Sendo assim, além de incorporar as sugestões apontadas por Jorge (2020), e utilizando-se do elemento comparativo com outros países, como a Argentina, apontam-se ainda as seguintes sugestões:

(i) prazo para a indicação após a vacância do cargo, a fim de mitigar as sondagens, anteriores à indicação, que ocorrem no âmbito do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal;

(ii) vedação de indicados oriundos de cargos próximos ao Presidente da República, quais sejam: Defensor Público-Geral Federal, titular de órgão diretamente subordinado à Presidência da República, dirigente de entidade integrante da Administração Pública Federal Indireta, Advogado-Geral da União, Ministro de Estado, Procurador-Geral da República, Senador, Deputado e profissionais que prestaram serviços ao âmbito particular do Presidente;

(iii) vinculação das indicações, de modo que reflita a diversidade de sexo/gênero, especialidade jurídica e diversidade regional do Brasil. Assim, indicações que reflitam uma composição do STF em que ora a maioria seja de mulheres, ora seja de homens, na proporção de 6x5. Ato contínuo, indicações que reflitam uma composição do STF que abarque especialidades jurídicas diversas, por exemplo, em Direito Penal, Direito Processual Penal, Direito Civil, Direito Administrativo, etc. Por último, indicações que reflitam a diversidade regional do Brasil, tendo-se em vista que, historicamente, o Supremo Tribunal Federal nunca foi composto por ministros oriundos dos seguintes Estados: Acre, Amapá, Rondônia, Roraima, Tocantins (Estados da Região Norte) e Mato Grosso do Sul (Estado da Região Centro-Oeste) (Santos, 2022);

(iv) quórum qualificado de dois terços para aprovação em plenário, similar à realidade da Argentina, conforme supramencionado, implicando maior cautela por parte do Presidente da República, ao indicar, bem como maior zelo do Senado Federal, ao sabatar;

(v) vedação ao voto secreto, prestigiando a transparência pública e o *accountability* democrático;

(vi) vedação à realização de sabatinas em uma mesma sessão, ou seja, não permitir a realização de sabatina do indicado ao Supremo Tribunal Federal juntamente com qualquer outra indicação, como ocorreu com o Ministro Flávio Dino e o atual Procurador-Geral da República, Paulo Gonet. São funções diferentes, cada qual com sua importância institucional, razão pela qual as perguntas e o tempo – já limitado – tornam-se escassos, prejudicando, ainda mais, a finalidade da sabatina;

(vii) realização de referendo popular em até trinta dias após a aprovação pelo Plenário do Senado Federal, vedada qualquer tipo de

campanha. Trata-se de sistemática aplicada no Japão (Tavares Filho, 2006), embora o referendo ocorra na primeira eleição geral seguinte à investidura no cargo, repetindo-se a cada dez anos. A repetição do referendo, aplicada ao Brasil, deve ser vista com cautela, diante das particularidades culturais de cada país. Além disso, a repetição do referendo, em princípio, incutiria aspecto político-eleitoral aos ministros, maculando a sua conduta independente e imparcial. Portanto, trata-se de circunstância que demandaria maiores estudos. Por outro lado, o referendo popular logo após a aprovação em plenário alcançaria o ponto máximo de participação popular, implicando a desnecessidade da participação da Câmara dos Deputados, por exemplo.

Com as sugestões elencadas anteriormente, pretende-se tornar toda a dinâmica de composição do Supremo Tribunal Federal mais pública, participativa e, por conseguinte, mais democrática. Com isso, além de introduzir um elemento a mais de legitimidade à indicação e eventual composição do STF, diminui-se a influência política mascarada.

5. Conclusão

O Supremo Tribunal Federal, a partir da Constituição de 1988, apresenta-se como um dos Tribunais Constitucionais mais fortes do mundo. Isso porque é capaz de influenciar, sobremaneira, diversas temáticas e políticas públicas. Por outro lado, apresenta uma fragilidade em ser capturado ou utilizado como massa de manobra pelos outros Poderes. A história brasileira demonstra essa afirmação, notadamente durante a presidência de Getúlio Vargas, entre 1937 e 1945.

Uma vez determinadas, pelo Poder Constituinte Originário, as competências fundamentais do Supremo Tribunal Federal, resta aos demais agentes políticos o zelo quanto à sua composição, por um dever de preservar a separação dos Poderes e, além disso, de garantir a harmonia e independência entre os Poderes da República.

A sabatina, então, como objeto deste trabalho, apresenta-se como momento salutar para a composição do Supremo Tribunal Federal, uma vez que representa um freio e contrapeso às eventuais indicações desvirtuadas pelo Presidente da República.

Contudo, conforme demonstrado neste trabalho, infere-se ausência de zelo em relação às sabinas e ao seu significado político-institucional. A efetividade da sabatina é critério indispensável para a existência de controle democrático. Assim, alterações que garantam essa efetividade da sabatina necessitam ser realizadas. Em primeiro lugar, a efetividade da sabatina compreende três elementos cumulativos: transparência absoluta; possibilidade de rejeição para forçar uma cautela do Presidente da República na indicação, e influência democrática direta neste processo.

Em segundo lugar, a motivação do ato de indicação e o tempo de duração da sabatina são fatores fundamentais. Isso porque entender o porquê da indicação permite maior controle popular e maior transparência. Além disso, um processo de indicação e sabatina em tempo exíguo é contraproducente do ponto de vista democrático e de zelo pela função incumbida ao Senado Federal, porquanto não possibilita o conhecimento necessário acerca do indicado, nem viabiliza o controle sobre a atuação dos próprios Senadores.

Por último, sugere-se que as sabinas procedam do seguinte modo:

(i) todo o processo compreenda, no máximo, cinco meses, sendo dois meses destinados à indicação pelo Presidente da República e os três meses restantes para a realização da sabatina, votação em Plenário do Senado Federal e referendo popular;

(ii) ao surgir a vaga, o Presidente da República divulgará uma lista com os pretensos nomes e seus respectivos históricos, observada a diversidade de sexo/gênero, de especialidade jurídica e a regional. Os indicados não poderão ser de cargos próximos ao Presidente, como Ministros de Estado, Senadores, Deputados, Advogado-Geral da União, etc., nem ter exercido as referidas funções nos três anos

anteriores à indicação. Em um prazo previamente estipulado, observado o máximo de um mês, entidades poderão se manifestar, publicamente, acerca das pretensas indicações com as respectivas razões favoráveis ou desfavoráveis;

(iii) a indicação oficial será instruída com a motivação do ato praticado pelo Presidente da República, que comporá a mensagem oficial ao Senado Federal;

(iv) no âmbito do Senado Federal, proceder-se-á ao levantamento máximo de informações acerca do indicado, devidamente registradas e disponibilizadas ao público em geral e aos Senadores por, no mínimo, três semanas;

(v) após a disponibilização das informações e transcorrido o prazo mínimo anterior, realização de audiências públicas presenciais, sem prejuízo do reforço dos canais virtuais de participação social;

(vi) realização da sabatina, com duração de três dias, no mínimo, até oito horas de duração por dia, sendo dividida em blocos temáticos para cada dia, garantindo-se, em um dia específico, a realização dos questionamentos pelos Senadores que visem comprovar/demonstrar, primeiramente, o preenchimento dos requisitos constitucionais; a visão do aspecto político, social, jurídico e econômico; suas pretensões enquanto exercer o cargo; e sua forma de atuação. Em outro dia específico, participação popular, de entidades, de organizações e afins, mediante questionamentos e pedidos de esclarecimentos. Veda-se a sabatina concomitante de mais de um indicado. O relatório será elaborado de forma minuciosa e organizada, contendo todas as análises, questionamentos e informações apresentadas. A sessão e a votação serão públicas, sendo a indicação aprovada por voto da maioria absoluta;

(vii) transformado o relatório em parecer, encaminhado ao Plenário do Senado Federal e disponibilizado ao público, o Plenário procederá, após três dias, à votação, sendo considerada aprovada a indicação com quórum qualificado de dois terços. A sessão e a votação também serão públicas;

(viii) em até trinta dias após a aprovação pelo Plenário, proceder-se-á ao referendo popular, vedado qualquer tipo de campanha.

6. Referências

ALBUQUERQUE, J. A. G. Montesquieu: sociedade e poder. In: WEFORT, Francisco C. (org.). *Os clássicos da política*. 13. ed. São Paulo: Ática, 2001. v. 1, cap. 5, p. 111-186.

ARGENTINA. *Decreto nº 222/2003*. Disponível em: <https://poderciudadano.org/decreto-222-procedimiento-participativo-para-el-nombramiento-de-los-magistrados-de-la-corte-s-uprema-de-justicia-de-la-nacion/>. Acesso em: 26 dez. 2023.

ARISTÓTELES. *A Política*. Tradução de Nestor Silveira Chaves. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011. *E-book*.

ASSIS, Christiane Costa. *Direitos políticos à deriva autoritária*. São Paulo: Editora Dialética, 2022.

BRASIL. [Constituição (1891)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 23 ago. 2023.

BRASIL. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 26 ago. 2023.

BRASIL. [Constituição (1937)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 26 ago. 2023.

BRASIL. (Constituição 1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 26 ago. 2023.

BRASIL. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 23 ago. 2023.

BRASIL. *Ato Institucional nº 6, de 1º de fevereiro de 1969*. Altera a composição e competência do Supremo Tribunal Federal, amplia a disposição do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968 e ratifica as emendas constitucionais feitas por Atos Complementares. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-06-69.htm#art1. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 225, de 2019*. Dá nova redação ao artigo 101 da Constituição Federal e ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para alterar a forma de escolha dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2233866>. Acesso em: 7 out. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890*. Organiza a Justiça Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D848imprensa.htm. Acesso em: 23 ago. 2023.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 122, de 17 de maio de 2022*. Altera a Constituição Federal para elevar para setenta anos a idade máxima para a escolha e nomeação de membros do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais, do Tribunal Superior do Trabalho, dos Tribunais Regionais do Trabalho, do Tribunal de Contas da União e dos Ministros civis do Superior Tribunal Militar. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc122.htm#art1. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. *Lei de 18 de setembro de 1828*. Crêa o Supremo Tribunal de Justiça e declara suas atribuições. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-18-91828.htm. Acesso em: 23 ago. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Despachos do Presidente da República. *Diário Oficial da União*, Brasília: DF, 27 nov. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/despachos-do-presidente-da-republica-525946082>. Acesso em: 9 dez. 2023.

BRASIL. Senado Federal. *Mensagem (SF) nº 34, de 2023*. Submete à apreciação do Senado Federal, nos termos do art. 52, inciso III, alínea “a”, e o art. 101, parágrafo único, da Constituição, o nome do Senhor CRISTIANO ZANIN MARTINS, para exercer o cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal, na vaga decorrente da aposentadoria do Ministro Enrique Ricardo Lewandowski. Brasília, DF: Senado Federal, 2023a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/158049>. Acesso em: 9 dez. 2023.

BRASIL. Senado Federal. *PS 36/2023 – CCJ*. Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Mensagem (SF) nº 34, de 2023, que Submete à apreciação do Senado Federal, nos termos do art. 52, inciso III, alínea “a”, e o art. 101, parágrafo único, da Constituição, o nome do Senhor CRISTIANO ZANIN MARTINS, para exercer o cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal, na vaga decorrente da aposentadoria do Ministro Enrique Ricardo Lewandowski. Brasília, DF: Senado Federal, 2023b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9394174>. Acesso em: 9 dez. 2023.

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 51, de 2023*. Atribui mandato de quinze anos e exigência de idade mínima de cinquenta anos aos Ministros do Supremo Tribunal Federal e promove modificações no processo de escolha dos membros dessa Corte e dos Tribunais Superiores. Brasília, DF: Senado Federal, 2023c. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/160374>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Senado Federal. *Regimento Interno*. Brasília, DF: Senado Federal, v. 1, 2023d. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/605237/RISF_v01.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. Senado Federal. *Regimento Interno*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1904. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/174420>. Acesso em: 23 ago. 2023.

BRASIL. Senado Federal. *Regimento Interno*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1935. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/174424>. Acesso em: 26 ago. 2023.

BRASIL. Senado Federal. *Regimento Interno*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1950. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/174421>. Acesso em: 26 ago. 2023.

BRASIL. Senado Federal. *Relatório MSF 34/2023*. Brasília, DF: Senado Federal, 2023e. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9388558>. Acesso em: 9 dez. 2023.

BRASIL. Senado Federal. *Resolução nº 93, de 1970*. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/563958/publicacao/15718783>. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. Senado Federal. *SEIF pede apoio a proposta de voto aberto em deliberações do Legislativo*. Brasília, DF: Senado Federal, 29 nov. 2023f. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/11/29/seif-pede-apoio-a-proposta-de-voto-aberto-em-deliberacoes-do-legislativo#:~:text=Seif%20pede%20apoio%20a%20proposta%20de%20voto%20aberto%20em%20delibera%C3%A7%C3%B5es%20do%20Legislativo,-Compartilhe%20este%20conte%C3%BAdo&text=O%20senador%20Jorge%20Seif%20\(PL,as%20delibera%C3%A7%C3%B5es%20do%20Poder%20Legislativo](https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/11/29/seif-pede-apoio-a-proposta-de-voto-aberto-em-deliberacoes-do-legislativo#:~:text=Seif%20pede%20apoio%20a%20proposta%20de%20voto%20aberto%20em%20delibera%C3%A7%C3%B5es%20do%20Legislativo,-Compartilhe%20este%20conte%C3%BAdo&text=O%20senador%20Jorge%20Seif%20(PL,as%20delibera%C3%A7%C3%B5es%20do%20Poder%20Legislativo). Acesso em: 9 dez. 2023.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 183-206, set./dez. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/4m6g6DbMwXn6sRM-37f6vPxD/?format=pdf>. Acesso em: 28 dez. 2023.

FAZANARO, Renato Vaquelli. O modelo brasileiro de composição do Supremo Tribunal Federal: uma análise contemporânea. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 89, p. 217-276, out./dez. 2014.

GAMBA, João Roberto Gorini. *Teoria geral do Estado e ciência política*. 2. ed. Barueri: Atlas, 2022. *E-book*.

HAMILTON, Alexander. Federalist No. 76. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist papers*. New York: Palgrave Macmillan, 2009a. p. 227-230.

HAMILTON, Alexander. Federalist No. 77. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist papers*. New York: Palgrave Macmillan, 2009b. p. 231-234.

HAMILTON, Alexander. Federalist No. 78. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist papers*. New York: Palgrave Macmillan, 2009c. p. 235-240.

HELD, David. *Modelos de Democracia*. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia Ltda., 1987.

JORGE, Álvaro Palma de. *Supremo Interesse: a evolução do processo de escolha dos ministros do STF*. Rio de Janeiro: Synergia, 2020.

LIMONGI, Fernando Papaterra. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFORT, Francisco C. (org.). *Os clássicos da política*. 13. ed. São Paulo: Ática, 2001. v. 1, cap. 7, p. 243-287.

MAROUBO, Felipe Pereira. O processo de escolha dos ministros de Cortes Constitucionais: o debate brasileiro à luz da legitimidade democrática e do direito comparado. *Revista do Ministério Público de Contas do Paraná, Curitiba*, v. 8, n. 14, p. 37-69, jul. 2021. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/74>. Acesso em: 18 dez. 2023.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFORT, Francisco C. (org.). *Os clássicos da política*. 13. ed. São Paulo: Ática, 2001. v. 1, cap. 4, p. 79-110.

MELLO FILHO, José Celso de. *Notas sobre o Supremo Tribunal (Império e República)*. 4. ed. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014. *E-book*. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoInstitucionalCuriosidade/anexo/Notas_sobre_o_Supremo_Tribunal_2014_eletronica.pdf. Acesso em: 23 ago. 2023.

MELO, João Ozório de. PL democrata propõe limite para mandato de ministros da Suprema Corte dos EUA. *Revista Eletrônica Consultor Jurídico*, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-out-25/eua-democratas-propoe-limitar-mandatos-suprema-corte/>. Acesso em: 28 dez. 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. *E-book*.

MOISÉS, José Álvaro. Cidadania, confiança e instituições democráticas. *Lua Nova*, São Paulo, v. 65, p. 71-94, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/zL4LbDrCFS-PXhN9ndtwrtr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 dez. 2023.

MOISÉS, José Álvaro; CARNEIRO, Gabriela Piquet. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil. *Opinião Pública*, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 1-42, out. 2015. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641266>. Acesso em: 18 dez. 2023.

PAES, Taíse Sossai. *A influência do processo de escolha dos ministros da suprema corte na judicialização da política: uma análise empírica do procedimento da sabatina*. 2011. Dissertação (Mestrado) – Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/bitstreams/1fd760f5-b59b-4349-9eae-2bb9f36c7bfb/download>. Acesso em: 15 maio 2025.

PEIXOTO, Leonardo Scofano Damasceno. *Supremo Tribunal Federal: composição e indicação de seus Ministros*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2012. *E-book*.

PINOTTI, Fernanda. Como é feita a nomeação dos ministros do STF?. *CNN Brasil*: São Paulo, 1 jul. 2023. Política. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/como-e-feita-a-nomeacao-dos-ministros-do-stf/>. Acesso em: 10 set. 2023.

RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz. *Os Onze: o STF, seus bastidores e suas crises*. [São Paulo]: Companhia das Letras, 2019. *E-book*.

RODRIGUES, Rodrigo de Camargo. *O papel constitucional do Senado Federal na escolha de autoridades*. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Controle de Constitucionalidade) – Instituto Legislativo Brasileiro de Brasília – ILB, Brasília, 2018. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/556152>. Acesso em: 28 dez. 2023.

SADEK, Maria Tereza. A organização do Poder Judiciário no Brasil. In: SADEK, Maria Tereza (org.). *Uma introdução ao estudo da justiça*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. cap. 1, p. 1-16. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielo-books/4w63s/pdf/sadek-9788579820328.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2023.

SANTOS, Antônio Augusto Mayer dos. *STF e Senado: breve histórico constitucional entre o judiciário e o legislativo*. Brasília: Conselho Editorial Senado Federal, 2022. *E-book*. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/599297>. Acesso em: 26 dez. 2023.

SANTOS, Carlos Eduardo Ferreira dos. Propostas para nomeação de ministros do Supremo Tribunal Federal. *Revista do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, [S. l.]*, v. 33, n. 2, p. 45-58, 2021. Disponível em: <https://revista.trf1.jus.br/trf1/article/view/315>. Acesso em: 19 jun. 2025.

SILVA, Evandro Lins e. *O salão dos passos perdidos: depoimento ao CPDOC*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. *E-book*. Disponível em: <https://editora.fgv.br/produto/o-salao-dos-passos-perdidos-depoimentos-ao-cpdoc-3397>. Acesso em: 19 jun. 2025.

SILVA, Luana Valério Santana da; ARAÚJO, Vera Lúcia Santana. Diversidade é garantismo: ausência de jurista negra na cúpula maior do Judiciário. *Revista Eletrônica Consultor Jurídico*, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-08/escritos-mulher-diversidade-garantismo/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

SOBREIRA, David *et al.* #133 critérios para a indicação de Ministros do Supremo. [S. l.]: Onze Supremos, 31 mar. 2023. *Podcast*. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/31iF19tqem6JkixHJRXQVp?si=IghYqKe5QyKnIScpBuKkfw>. Acesso em: 13 set. 2023.

TAVARES FILHO, Newton. Democratização do processo de nomeação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2006. *E-book*. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/77ff7da2-2a1b-46bf-83f0-e93c40a664a3>. Acesso em: 16 maio 2025.

TAVARES FILHO, Newton. Tribunais constitucionais. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2009. *E-book*. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1571>. Acesso em: 7 out. 2023.

UNITED STATES. [Constitution (1787)]. *Constitution of the United States*. Disponível em: <https://constitution.congress.gov/constitution/>. Acesso em: 23 ago. 2023.

Artigo recebido em: 23/03/25

Artigo aprovado em: 23/06/25

DOI: 10.59303/dejure.v24i43.550

89 - 121

Artigo

BLACK CAT, WHITE CAT?
**GOVERNANÇA PÚBLICA E CONTROLE
DA ADMINISTRAÇÃO NO DIREITO
ADMINISTRATIVO BRASILEIRO**

VICTOR V. CARNEIRO DE ALBUQUERQUE

BLACK CAT, WHITE CAT?

GOVERNANÇA PÚBLICA E CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

BLACK CAT, WHITE CAT?

GOVERNANCE AND CONTROL OF AGENCIES IN BRAZILIAN ADMINISTRATIVE LAW

VICTOR V. CARNEIRO DE ALBUQUERQUE

Doutor em Direito

Centro Universitário de Brasília

victor.albuquerque@gmail.com

RESUMO: O presente trabalho examina a emergência mundial da governança na última década do século XX e contrasta a noção de governança pública no Brasil com o conceito usual de controle administrativo. Adicionalmente, identifica desafios ao Direito Administrativo da política federal de boa governança pública adotada em 2017. Procedeu-se a uma revisão da literatura jurídica, econômica e de políticas públicas pertinentes, bem como de documentos produzidos por órgãos como o Tribunal de Contas da União e a Presidência da República. Foram igualmente consultados documentos de organizações internacionais como o Banco Mundial e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. O texto conclui que boa governança e controle da Administração são noções distintas em suas origens, objetivos e métodos de trabalho. Aponta a necessidade de esforço adaptativo para conciliar modelos de boa governança sugeridos por organismos internacionais à mentalidade e práticas nacionais, sob pena de surgimento de incompatibilidades incontornáveis.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Administrativo; Administração Pública; Governança Pública; Controle; Transplante Legal.

ABSTRACT: This paper examines the historical context in which the concept of governance emerged as a common topic in political parlance in the last decade of the 20th century. It also compares the notion of public governance adopted in Brazil with the concept of the control of government that was disseminated in the country's political culture. Additionally, it points to some challenges brought by the launch of an official policy of public governance by the federal government in 2017. The paper reviews some of the relevant literature on legal, economic and policy issues, produced both in Brazil and elsewhere, in addition to official documents issued by Brazil's Federal Court of Accounts, the President's Office as well as by the World Bank and the Organization for Economic Cooperation and Development. The paper also points out that though related, the concepts of good governance and control of the government's administrative action are distinct in their origins, aims and methods. Finally, it concludes that adopting a public policy for public governance based on the criteria laid down by organizations such as OECD and World Bank will demand great efforts by the Brazilian federal government, given the actual stage of administrative practices in Brazil.

KEYWORDS: Administrative Law; Public Administration; Public Governance; Control of Public Administration; Legal Transplant.

1. Introdução

A governança está na moda. Ela é invocada como diferencial do *marketing* de empresas, no discurso de autoridades públicas e na pregação de líderes de movimentos sociais sobre a necessidade de meios mais democráticos nas relações entre cidadãos, mercado e Estado.

No Brasil, a governança pública foi assumida como matéria de interesse primário por órgãos como o Tribunal de Contas da União e a Presidência da República, que por sua vez têm se esforçado para difundir as práticas associadas por todas as esferas da administração pública federal.

E, nada obstante sua popularidade e o inegável esforço em sua divulgação, a *governança* ainda é um termo carente de delimitação mais precisa, havendo mesmo aqueles que, percebendo a multidão de sentidos que lhe são dados, simplesmente a consideram como um chavão ou expressão vazia de sentido concreto (Watson, 2005, p. 170).

Ao se centrar a atenção para a governança *pública*, é possível identificar um discurso ainda fluido, em que o termo às vezes é entendido como planejamento, outras como forma da atividade estatal ou, ainda, como o tipo de controle exercido sobre esta última.

O presente texto pretende examinar o contexto histórico em que surgiram as discussões sobre a governança pública, assim como sua adoção no discurso oficial brasileiro durante os anos 1990. Pretende-se contrastar a noção de governança pública adotada pelo Estado brasileiro com base em trabalhos de organizações internacionais como o Banco Mundial e a OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – com o conceito mais sedimentado na dogmática jurídica de controle da administração pública, de modo a discerni-los mais claramente.

Por fim, busca-se destacar alguns impactos que a adoção de componentes da chamada boa governança pública pode trazer ao direito administrativo tradicional.

O trabalho é dividido em três partes. A primeira se ocupa do contexto histórico do surgimento da pauta da governança. Destacam-se as circunstâncias econômicas e políticas que influenciaram sua proposição e dispersão pelo mundo, assim como sua adoção no Brasil. A seção é finalizada com a formação sintética de premissas para compreender a noção de governança pública adotada no país.

A segunda parte do texto se dedica ao controle da administração pública tal como consolidado na dogmática jurídica nacional, seus fundamentos, tipos e limites. Nesse ponto, algumas semelhanças e distinções entre controle da administração pública e governança pública serão apontados, no intuito de discerni-los bem.

Finalmente, a última parte do texto ressalta três desafios lançados pela adoção do critério da boa administração pública para a prática do direito administrativo no Brasil.

2. Governança

O uso do termo *governança* se tornou corrente no discurso político e da gestão pública nos últimos 30 anos. Maleável, pode surgir em discussões sobre o mundo dos negócios (*governança corporativa*), as relações internacionais (*governança global*) e mesmo sobre o impacto da presença humana no planeta (*governança ambiental*).

No presente texto, interessa apenas o uso da expressão *governança* na seara do Estado e da Administração Pública. Assim, mesmo quando se omitir o adjetivo, deve ser compreendido que se estará falando de *governança pública*.

Como deve ter sido percebido, a versatilidade do termo indica a necessidade de lhe delimitar um alcance, sob pena de se laborar sobre base instável. E, como toda ideia surge em contexto histórico determinado que a envolve e influencia, esta seção iniciará pelo exame das circunstâncias em que a *governança* surgiu e foi incorporada ao *senso comum* no mundo ocidental.

Ao final da contextualização, espera-se ser possível oferecer uma interpretação sobre o conceito de governança, tal qual observado pelo pensamento dominante no Brasil.

Dispensam-se incursões sobre as origens remotas da palavra *governança*, suas raízes etimológicas, preferindo-se tomar por ponto de partida o uso dado à palavra no final dos anos 1980 e início dos anos 1990.

O período é marcado por dois eventos de grande repercussão nas ordens política e econômica mundiais. O primeiro é a derrocada do bloco socialista constituído pela União Soviética e dos países da Europa Oriental, com sua consequente transição para economias de mercado e regimes políticos inspirados na democracia liberal do Ocidente. O segundo diz respeito à aceleração do processo de globalização econômica e de difusão das inovações tecnológicas e jurídicas a ela associadas¹.

Nos países capitalistas, discutia-se à mesma época a “crise do Estado”, ou ao menos a crise do *modelo* de Estado surgido na primeira metade do século XX e consolidado sobretudo após o fim da Segunda Guerra Mundial.

1 No âmbito técnico, tem-se, por exemplo, a proposição em 1990 da arquitetura *world wide web*, por Tim Bernes-Lee e Robert Caillau, responsável pela interface hoje adotada mundialmente. No âmbito político, citam-se a criação da União Europeia pelo Tratado de Maastricht (1992), da Organização Mundial do Comércio (1994) e a realização de grandes conferências multilaterais sobre a égide da Organização das Nações Unidas sobre novos temas como o meio ambiente no Rio de Janeiro (1992), direitos das mulheres em Pequim (1995) e mudanças climáticas em Berlim (1995).

De fato, o discurso econômico então emergente identificava os crescentes déficits públicos e as frequentes crises fiscais dos anos 1980 como uma consequência estrutural do modelo de Estado Keynesiano de Bem-Estar Social (Brodie, p. 1996, p. 435). Para certos analistas, a premissa de um Estado prestador de serviços públicos e interventor nas relações de mercado era falha em si, e levaria necessariamente a distorções econômicas, crises fiscais e ineficiência generalizada.

Assim, para os economistas conhecidos como *neoliberais*, a *crise do Estado* apenas seria solucionada por meio de reformas estruturais destinadas a corrigir os erros conceituais do chamado Estado keynesiano de bem-estar (*Keynesian Welfare State* ou KWS, em sua sigla inglesa) e com a “devolução” das atividades econômicas a seus legítimos titulares (Brodie, 1996, p.439). A receita neoliberal para superar a crise do Estado incluía, desse modo, austeridade fiscal e orçamentária, controle monetário executado por autoridades técnicas isoladas da política partidário-eleitoral e a transferência de atividades (e *ativos*) estatais a agentes de mercado por meio de privatizações (Bevir, 2011, p. 106).

Um segundo grupo de analistas examinou a percebida crise do Estado por outro ângulo. Para ele, a crise teria origem na limitação da autonomia nacional em decorrência do poder de corporações transnacionais, da regulação doméstica de assuntos importantes por tratados internacionais multilaterais e pela percepção de uma suposta inefetividade e descolamento da Administração Pública dos interesses da sociedade (Bevir, 2011, p. 106-107).

As soluções propostas pelo segundo grupo de especialistas envolviam medidas como descentralização do poder administrativo, formação de redes de políticas públicas, aumento da transparência da atividade estatal e da responsividade dos agentes públicos, e a celebração de parcerias entre o Estado e o chamado *terceiro setor*².

2 Para fins do presente texto, adota-se uma ideia simplificada (e não precisa juridicamente) do *terceiro setor* como aquele formado por agentes privados que atuam na promoção de interesses coletivos sem fins lucrativos, seja isoladamente seja em parceria com o Estado.

O conjunto de medidas propostas pelos dois grupos implicaram a diminuição das atividades estatais no âmbito econômico e social, e foi por isso identificado pela literatura com o esvaziamento (*hollowing out*) do Estado de bem-estar social (Rhodes, 1994).

As ideias apresentadas sobre a crise do Estado nas últimas décadas do século XX tiveram uma origem geográfica definida: surgiram principalmente nos setores acadêmicos, políticos e econômicos de países capitalistas centrais, sobretudo anglófonos (essencialmente norte-americanos e britânicos, com contribuições relevantes de australianos, neozelandeses dentre outros).

Em que pese sua origem culturalmente homogênea, as ideias sobre a crise do Estado e as soluções para ela propostas foram rapidamente adotadas por organizações internacionais multilaterais e disseminadas, por *dispersão* ou *imposição* (Bucci, 2013, p. 241), para grande número de países ainda antes da virada do século.

O papel das organizações internacionais econômicas como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, aliadas com governos de países capitalistas centrais, na formação de um *sensu comum teórico* sobre a crise do Estado foi captado de forma feliz (ainda que, talvez, inadvertida) por Williamson na expressão “Consenso de Washington”.

As medidas “consensuais” incluíam, dentre outras de uma longa lista, a liberalização do comércio internacional com redução imediata de tarifas alfandegárias, a desregulamentação do setor financeiro interno de cada país, a redução do setor estatal (seja como *estrutura*, seja como prestador de serviços à população) e a privatização de ativos públicos (Williamson, 1990).

É nesse contexto histórico de globalização econômica, crítica ao Estado keynesiano de bem-estar e de percepção de uma suposta “via única” para o desenvolvimento econômico e a prosperidade social que as organizações internacionais começam a incluir em suas políticas menções expressas ao termo *governança*.

Em 1991, o Banco Mundial submete um texto à discussão chamado “administrando o desenvolvimento: a dimensão da governança”. O relatório foi elaborado como estudo sobre os limites de atuação do Banco em relação ao funcionamento institucional dos países tomadores de empréstimos.

Naquela oportunidade, *governança* foi definida apenas como “a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para seu desenvolvimento” (Banco Mundial, 1991, p. III). Percebe-se tratar-se de um conceito descritivo e axiologicamente neutro. Ou seja, *toda sociedade possui algum (ou múltiplos) tipo de governança*, qualquer que seja sua organização política ou a coloração ideológica assumida por sua classe dirigente.

Sucedee, contudo, que instituições multilaterais como a Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) passaram a acrescentar novas dimensões ao conceito de *governança* inicialmente proposto pelo Banco Mundial, dotando-o de nuances políticas (Joyal, 1997, p. 407).

Em uma publicação posterior, o Banco Mundial elaborou o conceito de governança anteriormente utilizado, passando então a falar em *boa* governança nos seguintes termos:

“(...) formulação previsível, aberta e esclarecida (isto é, com processos transparentes) de políticas públicas; uma burocracia imbuída de uma ética profissional; um setor executivo do governo responsável por suas ações e uma sociedade civil forte participando nos assuntos públicos; tudo em obediência às regras do Estado de Direito”. (Banco Mundial, 1994, p. VII).

Ao propor conceito de governança com tons axiológicos, as organizações internacionais indicavam um objetivo a ser alcançado, um *modelo de governança* a ser adotado pelos países interessados no desenvolvimento econômico. Para além do conceito des-

critivo original, passou-se então a contar com um outro, prescritivo, identificado pela singela adjetivação mencionada. O mundo foi então apresentado à boa governança.

A partir do momento em que se defende um modelo prescritivo de governança pública, torna-se necessário identificar as características desejadas, assim como apresentar argumentos científicos ou retóricos para justificar a eleição destas últimas.

Os parâmetros de boa governança foram construídos com recurso ao pensamento econômico neoinstitucionalista defendido por autores como Douglass North, então no auge de seu prestígio³.

De um modo geral, economistas como North defendem que as instituições (entendidas por ele de maneira bastante ampla, como “limites formais e informais que condicionam as ações humanas”) têm impacto nos custos transacionais existentes na sociedade, e, portanto, são relevantes para a eficiência econômica de seus respectivos países (North, 1990).

Uma vez que os custos de transação seriam inversamente proporcionais à geração de riqueza, instituições que reduzam custos são compreendidas como *boas*, e, portanto, devem ser incentivadas e replicadas.

Os neoinstitucionalistas também assumem a premissa de que os mecanismos de mercado são confiáveis para determinar a alocação eficiente dos recursos econômicos disponíveis, razão pela qual instituições que favoreçam o funcionamento “livre” dos agentes econômicos seriam mais eficientes por reduzir os custos de transação. Ressalte-se, contudo, que a relação entre geração de riqueza e *sua distribuição* na sociedade não é um ponto de preocupação principal da teoria (North, 1990, p. 9).

³ Atente-se ao fato de que North dividiu o prêmio Nobel de economia em 1993.

Desse modo, *se* é assumido que (i) boas instituições promovem desenvolvimento econômico; (ii) devem ser entendidas como boas as instituições mais tendentes a favorecer o livre mercado; (iii) o Estado possui papel de relevo na criação, modificação e extinção de instituições (sendo ele mesmo Estado, talvez umas das mais importantes instituições de qualquer grupo social estudado), segue-se que o Estado *deve* estimular a adoção de instituições favoráveis ao mercado, devendo, de igual modo, adotar ele mesmo práticas inspiradas nos agentes econômicos privados.

A adoção do arcabouço teórico neoinstitucionalista possibilitou o desenho de *políticas de boa governança* por organizações internacionais multilaterais, assim como a formação de um *senso comum* sobre os benefícios de sua adoção por países interessados em incrementar seu desenvolvimento econômico.

De fato, a crença no poder da boa governança tem sido tão relevante que documentos elaborados pelo Banco Mundial chegam a sugerir que a falha no desenvolvimento econômico poderia ser creditada à sua não adoção pelos países estudados (Jayal, 1997, p. 408) ou à falta de compromisso destes com arranjos institucionais favoráveis ao mercado (Banco Mundial, 2017).

O lado econômico da boa governança não se esgotava no neoinstitucionalismo, entretanto. Se, por um lado, o estímulo a instituições favoráveis ao mercado é importante, os parâmetros de análise da atividade estatal também se mostram relevantes.

O senso comum criado a partir do *topos* da crise do Estado foi baseado na adoção de ideias das escolas econômicas neoclássica e *neoliberal*⁴ para a redefinição do trinômio sociedade-Estado-mercado.

4 Nesta primeira menção, é feita distinção entre a escola *neoclássica* da economia iniciada por Léon Walras, Alfred Marshall, George Stigler e os *neoliberais* ligados aos chamados austríacos (Mises, Hayek e Menger) ou monetaristas americanos (Friedman). No entanto, como os dois últimos grupos assumiram, com ressalvas sem influência para os argumentos trazidos neste texto, as premissas básicas do primeiro, trataremos todos indistintamente como *neoliberais*, dada sua participação conjunta para a formação do “senso comum” econômico do Ocidente a partir dos anos 1990.

No plano de compreensão da realidade, o prestígio das ciências econômicas e da administração determinou uma mudança na gramática das relações políticas até então experimentadas. O Estado foi equiparado a um fornecedor de serviços ao público. Os cidadãos passaram a ser considerados como consumidores de serviços (Rhodes, 1994, p. 145). Os servidores públicos administrativos e os políticos eleitos assumiram o papel de *agentes* da sociedade^{5 6}.

Cada uma das modificações conceituais trouxe consigo mudanças significativas nos arranjos institucionais tradicionalmente praticados no modelo de Estado consolidado no Ocidente a partir de fins do século XIX e até o último quartel do século XX. Mais importante, cada uma delas implicou alterações de monta nas normas de direito administrativo referentes ao controle da gestão pública.

No momento, contudo, faz-se ainda necessário ressaltar que o senso comum sobre a crise do Estado formado na década de 1990 contribuiu também, como dito anteriormente, para a adição de critérios políticos ao conceito de boa governança.

De uma maneira geral, tais componentes poderiam ser agrupados em grandes ideias-sínteses como maior transparência da atividade estatal, estímulo à participação social na atividade administrativa e promoção de parcerias com a sociedade civil organizada e incentivo à adoção de meios mais eficazes de exigir a prestação de contas e responsabilização administrativa de agentes públicos⁷.

5 A questão econômica da agência ocorre quando alguém (*principal*) delega a outrem (*agente*) poderes para gerir seus interesses. Se o principal não tem métodos eficazes para controlar o agente, este pode aplicar diligência insuficiente na gestão dos interesses do primeiro. Um dos trabalhos seminais sobre a agência *no ambiente privado* foi produzido por Berle e Means. Berle, Adolf. A. e Means, Gardiner C. *A moderna sociedade anônima e a propriedade privada*. Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

6 Sobre a adoção da *agência* na representação política no Brasil, veja-se *Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. 3ª edição. Brasília, 2020. p. 38.

7 Evita-se deliberadamente o uso da palavra *accountability*, imensamente popular no discurso da ciência política e da análise de políticas públicas. Sobre o termo, suas interpretações teóricas e significados esotéricos, veja-se Campos, 1990; e Silva e Pires, 2010.

É, portanto, nesse contexto de modificação até mesmo das palavras usadas para designar as relações entre o Estado e seus cidadãos que são propostas medidas concretas para a construção de uma *boa governança pública* nos países interessados em aderir à agenda de desenvolvimento econômico proposta pela nova ordem neoliberal.

A força das ideias defendidas pelo senso comum econômico nos anos 1990 influenciou a reforma da Administração Pública e das estruturas estatais em diversos países em desenvolvimento, países em transição para a economia de mercado do Leste Europeu e mesmo no Reino Unido do *novo trabalhismo* implantado pelo Primeiro Ministro Tony Blair (Bevir, 2011, p. 108).

No Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estatal de 1995 propôs de maneira expressa a adoção pelo aparelho estatal de práticas gerenciais da iniciativa privada, da perspectiva do cidadão como *consumidor* de serviços estatais e da conveniência de transferir para entes da sociedade civil a prestação de serviços públicos não exclusivos (Brasil, 1995, p. 18-23).

Desse modo, ainda que o uso do termo *governança* pelo Plano Diretor não tenha sido consistente, a leitura das medidas propostas indica adesão substancial ao modelo proposto pelo senso comum econômico então prevalente: menos Estado, mais mercado. Menos governo, mais *governança* (Cappela, 2008).

Antes de finalizar esta seção, cabe ainda mencionar o papel desempenhado pelo Tribunal de Contas da União no fomento do tema da governança pública na última década no Brasil.

No período assinalado, o Tribunal elaborou várias obras de referência sobre a temática da governança, em que sintetizou seu entendimento sobre o assunto e trouxe sugestões sobre a matéria, visando não apenas orientar a atividade de seus servidores nas fiscalizações de sua competência, mas também estimular os entes e órgãos fiscalizados a introduzir as boas práticas defendidas pela Corte.

A leitura dos referenciais do TCU revela a grande afinidade e alinhamento do órgão com as posições defendidas por organizações multilaterais como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em verdade, é possível dizer que a posição da corte sobre o assunto é, em grande medida, a internalização das ideias defendidas pelo *mainstream* econômico internacional.

Havendo adotado para si a agenda da boa governança, o Tribunal atuou de forma decisiva na sua difusão no Poder Executivo federal. A comparação dos referenciais produzidos pela Corte com o texto do Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017, que instituiu a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, evidencia o grande débito desta aos esforços do TCU, fato, aliás, admitido de forma expressa pela Presidência da República em documento oficial destinado à propagação da política (Brasil, 2018, p. 15-16).

Nesse passo, após um longo percurso evolutivo, é possível concluir que o Brasil hoje conta com um conceito positivo de governança pública, de natureza *descritiva*, assim como uma política específica para sua melhoria contínua (Brasil, 2014, p. 35).

Em termos positivos, tem-se que o artigo 2º, I, do Decreto n. 9.203, de 2017, definiu governança pública como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

O conceito distingue de forma expressa entre *governança* e *gestão*, em linha tanto com o entendimento do TCU (Brasil, 2014, p. 35) quanto com a premissa da separação entre a definição de políticas públicas e sua implementação, oriunda do mundo anglo-saxão (Rhodes, 1994, p. 145).

De igual modo, tanto os documentos produzidos pelo Tribunal sobre o assunto quanto a política de governança instituída pelo decreto citado distinguem entre *governança*, presente em qualquer coletividade, e *boa governança*, compreendida como um arranjo institucional formulado para atender de forma eficiente, eficaz e efetiva os interesses da sociedade (Brasil, 2014, p. 32)⁸.

Por fim, o exame dos referenciais elaborados pelo Tribunal revela sua adesão à ideia de que a atuação do Estado nas últimas décadas do século XX pode ser mais bem estudada segundo a lógica das *redes* de políticas públicas (Brasil, 2014, p. 29; Rhodes, 2007, p. 1246).

Passado em revista o contexto histórico do surgimento da governança pública no discurso político-administrativo, propõem-se a seguir breves conclusões prévias sobre seu conceito tal como adotado no país.

Em primeiro lugar, o senso comum em vigor indica que a governança é compreendida como o arranjo institucional relativo à atividade administrativa em todo seu ciclo (formulação, implementação e avaliação).

Ademais, os órgãos políticos federais (em específico a Presidência da República e o Tribunal de Contas da União) distinguem entre *governança* e *boa governança*, adotando para a caracterização da segunda parâmetros defendidos por organizações internacionais multilaterais como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento.

Terceiro, os parâmetros eleitos para a configuração da boa governança pública adotados no Brasil são tributários da teoria econômica tornada ortodoxa no Ocidente em fins dos anos 1980 e início dos anos 1990, identificada de maneira ampla com o neoliberalismo e o neoinstitucionalismo econômico.

⁸ Veja-se a distinção entre o conceito de governança pública trazido pelo artigo 2º, I, do decreto citado e a lista das diretrizes da política pública veiculada pelo artigo 4º do texto.

Em conclusão, além dos critérios estritamente econômicos, o senso comum vigente vincula a boa governança ao aumento da transparência da atividade administrativa, ao incentivo da participação social no ciclo das políticas públicas e à modificação do conceito de *responsabilidade* político-administrativa de agentes políticos e servidores públicos.

Vista, pois, a recepção do termo governança no Brasil, tem-se por oportuno contrastá-la com o tradicional conceito de *controle* da Administração Pública, de modo a identificar suas semelhanças e distinções, tarefa a que se propõe a seção seguinte do presente texto.

3. Controle da Administração Pública

A concepção de que a gestão dos negócios públicos deve ser submetida a alguma forma de controle está ligada às ideias de soberania popular e responsabilidade estatal. Segundo tal preceito, os gestores públicos não são titulares, mas meros custodiantes do patrimônio e dos interesses que administram (Valim, 2013).

Desse modo, tão logo se consolida a distinção entre os *interesses* da sociedade daqueles titularizados pelos agentes que, no aparelho estatal, governam-na, surge a preocupação em exercer controle sobre estes últimos.

Em tempos modernos, já o artigo 15 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 reconheceu à sociedade o direito de solicitar a prestação de contas de qualquer agente público de suas atividades.

Restringindo-se o âmbito de análise à Administração Pública, a literatura clássica do direito administrativo elenca uma série de tipos de controle. Interessa aqui mencionar apenas aqueles classificados segundo o sujeito que o exerce e de acordo com os parâmetros utilizados na atividade fiscalizatória.

Importa, portanto, falar sobre os binômios *controle interno-controle externo* e *controle de legalidade-controle de mérito*.

Fala-se em controle *interno* quando este é executado por agentes do próprio ente ou órgão fiscalizado. Na seara do direito positivo brasileiro, o artigo 74 da Constituição Federal de 1988 determina que cada um dos poderes da República mantenha sistema integrado de controle de suas atividades administrativas.

O exame do dispositivo constitucional revela que o parâmetro do controle a ser exercido internamente atenta para dois aspectos. O primeiro é a aderência da conduta administrativa às metas indicadas no planejamento estatal (seja na lei orçamentária, seja na descrição de políticas públicas descritas em planos formais).

Os demais parâmetros do controle discernível diretamente do artigo 74 da Constituição Federal são o da legalidade e o da eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da administração federal.

Nesse passo, o controle interno de âmbito constitucional examina tanto o atendimento das metas traçadas pelo planejamento público⁹ quanto a conformidade da conduta administrativa com as normas referentes ao manuseio do orçamento e patrimônio públicos.

O controle interno está pautado pelo exercício do poder hierárquico inerente ao desenho da burocracia estatal moderna. O modelo clássico do Estado burocrático-racional prevê o escalonamento de competências em graus crescentes de hierarquia, findando, no caso brasileiro, no ocupante da Presidência da República, que exerce por determinação do artigo 84, II da Constituição, a direção máxima de *toda* a administração pública federal.

9 Planejamento que, para o setor público, tem caráter vinculante por força do artigo 174 da Constituição.

Dentre as prerrogativas do poder hierárquico está o de aprovar, modificar ou extinguir os atos praticados por agentes subalternos. O controle, nesse caso, pode ter por parâmetro tanto as questões de legalidade¹⁰ quanto a conveniência e oportunidade da conduta fiscalizada (quando então poderá dar ensejo a uma aprovação, homologação ou confirmação, em caso de concordância, ou ainda à revogação do ato do subalterno, quando dele discordar o hierarca).

O controle interno pode ser espontâneo ou provocado. Nesse sentido, tanto pode ser exercido mediante funcionamento ordinário dos órgãos administrativos quanto de notícia ou requisição externa, sejam estas últimas formuladas por agentes públicos ou por particulares. Nesse ponto, o fato de a provocação provir de alguém estranho à estrutura estatal não torna o controle *externo*, uma vez que a atividade fiscalizatória será exercida por quadros administrativos.

Nesse diapasão, há de se distinguir o chamado controle social da Administração do mecanismo de participação social no ciclo das políticas públicas. De fato, ainda que a sociedade civil seja chamada a contribuir na formulação, implementação e monitoramento da atividade administrativa, o *controle jurídico* desta última é exercido quer internamente por entes e órgãos administrativos, quer de modo externo por outros agentes estatais.

Em verdade, a dogmática jurídica brasileira entende por *controle externo* da Administração Pública aquele exercido pelo Poder Legislativo, pelo Poder Judiciário (Bandeira de Mello, 2002, p. 796) ou por órgãos de matriz constitucional com características peculiares como o Ministério Público e os Tribunais de Contas.

10 E, portanto, resultar na correção do ato pelo hierarca quando possível, ou, não o sendo, em sua anulação por vício insanável.

A dogmática jurídica nacional associa a existência do controle externo ao sistema de freios e contrapesos existentes entre as repartições do Estado brasileiro (Silva, 2021, p. 443). Por conseguinte, entende-se que o controle externo tem sua ocorrência limitada às previsões constitucionais, sob pena de prejuízo ao funcionamento independente e harmônico dos Poderes da República (Valim, 2013, p. 359).

De modo geral, o controle externo incide sobre a *legalidade* da conduta do agente ou órgão administrativo. O parâmetro utilizado é, portanto, o de conformidade com os requisitos trazidos por lei e normas regulamentadoras para a conduta examinada.

Assim, em princípio, não caberia ao controlador externo examinar a conduta passada do gestor de acordo com as várias opções autorizadas pelo quadro normativo então vigente, a fim de verificar se a escolha efetuada foi, de fato, *a mais acertada*¹¹. Diz-se nesse particular que o *mérito* da conduta administrativa (isto é, a *oportunidade* de praticá-la ou não, assim como sua *conveniência* diante das demais hipóteses permitidas) não pode ser objeto do controle externo.

É verdade que o texto constitucional brasileiro previu hipóteses de controle externo da atividade administrativa que vão além do critério da legalidade, sobretudo quando exercido pelo Poder Legislativo. É o caso, por exemplo, da fiscalização financeira exercida pelo Congresso Nacional sobre a atividade do Presidente da República como chefe da Administração Pública federal, bem como de outros gestores federais (art. 49, IX e X).

Ocorre, contudo, que os dispositivos constitucionais relevantes sobre a matéria indicam que seu objeto seria averiguar a conformidade com parâmetros pré-estabelecidos em normas jurídicas pertinentes. Isto é, a atividade é julgada não exatamente pela sua

11 Segundo critérios de *efetividade* e *eficiência*.

eficácia ou efetividade, mas pela coerência com os parâmetros normativos estipulados (idealmente na lei, seja esta definidora da competência administrativa, instituidora de uma política pública específica ou estipuladora de previsões orçamentárias).

Assim, se a conduta administrativa se mostrou conforme parâmetros ineficientes ou ineficazes pela lei ou em norma regulamentadora, não poderia ser repreendida pelo controle externo.

Por certo, a presença de conceitos jurídicos indeterminados em textos normativos, assim como a juridicização de parâmetros como *moralidade* e *eficiência*¹², tornam difícil precisar o âmbito do chamado mérito administrativo. De igual maneira, ao menos no caso do objeto do controle externo exercido pelo Poder Legislativo, a constituição incluiu de forma expressa a *legitimidade* e a *economicidade* como parâmetros da atividade fiscalizatória exercida pelo Congresso, além da já referida legalidade.

De qualquer modo, ressalta-se que tanto a economicidade quanto a legitimidade devem receber uma interpretação jurídica em decorrência de sua incorporação ao texto constitucional, não devendo ser operadas segundo os métodos típicos de seus campos de origem (as ciências econômicas e a filosofia, respectivamente). Ao se integrar ao texto da constituição, assumem caráter jurídico e, portanto, submetem-se à lógica do direito como sistema normativo autônomo (Figueiredo, 2009).

Nada obstante, é seguro afirmar que, malgrado a existência de áreas cinzentas, a tripartição das funções do Estado em legislativa, judicial e administrativa, somada à existência de mecanismos de freios e contrapesos na Constituição Federal resguardam as decisões administrativas de terem seu mérito revisto por *controle externo* (Carvalho Filho, 2008, 840; Waline, 2016, p. 584).

12 A primeira presente no texto original do artigo 37 da Constituição Federal como princípio jurídico pertinente à Administração Pública. A segunda foi inserida no mesmo dispositivo pela Emenda Constitucional n. 19, de junho de 1998.

Nesse ponto, portanto, verifica-se uma diferença sensível com os propósitos e mentalidade da boa governança pública tal como vislumbrada atualmente.

De fato, viu-se que o entendimento sobre a boa governança internalizado no Brasil por órgãos como o Tribunal de Contas da União e a Presidência da República se volta para todo o ciclo da atividade administrativa, inclusive para seu planejamento inicial. Nesse sentido, ao passo que o controle incidiria normalmente *após* a atuação administrativa, os mecanismos relacionados à boa governança devem estar presentes em todas as fases da atividade estatal, inclusive na de planejamento e de definição sobre *se, quando e como* a Administração deve agir (Brasil, 2020, p. 17-18).

Uma segunda distinção marcante entre controle e boa governança se dá quanto às consequências do seu exercício.

De maneira geral, a dogmática jurídica aponta que o controle da atividade administrativa leva ao binômio anulação/manutenção dos atos examinados. Assim, feita a análise pelo controlador, a conduta examinada pode ser tida como *illegal* e, portanto, merecedora em tese de desfazimento com efeitos retroativos, ou *legal*, sendo aprovada ou ratificada, com a consequente manutenção de seus efeitos.

É certo que as complexidades da vida real têm sido acomodadas no sistema jurídico de modo a relativizar a singeleza do binômio anulação/manutenção. Precedentes jurisprudenciais e modificações legislativas mais recentes têm permitido a manutenção de efeitos jurídicos produzidos por atos administrativos ilegais em respeito à segurança jurídica e à eventual boa-fé de seus beneficiários¹³.

13 No campo jurisprudencial, vejam-se as Súmulas 473 do Supremo Tribunal Federal. Na legislação, tome-se o exemplo do artigo 54, da Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999 ou as recentes modificações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro pela Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018.

Sucedee, nada obstante, que o *controle* é exercido segundo uma lógica de preservação da coerência entre a conduta da Administração Pública e as normas cogentes a ela aplicáveis. É claro que a finalidade é importante na operacionalização do controle, mas esta é concebida segundo conceitos bastante abstratos, que podem ser concretizados de formas não determinadas previamente ao gestor público (estas mais ou menos *eficazes e eficientes*).

Os parâmetros da boa governança pública, por sua vez, são ainda mais abstratos. Eles são construídos no intuito de incrementar a qualidade e a eficiência da atividade estatal. Não visam, portanto, a um exame estrito de conformidade a normas como o controle, mas estão ligados à finalidade e ao resultado da atividade estatal¹⁴.

Nesse sentido, os critérios de boa governança funcionam como parâmetros para a identificação das demandas sociais, a concepção de atividades administrativas coerentes destinadas a atendê-las, os meios eficientes para sua implementação e, finalmente, formas de monitoramento que possam informar de maneira precisa sobre seu sucesso (Brasil, 2020, p. 37).

Assim, mesmo que a aferição de conformidade das atividades estatais com a lei esteja compreendida na boa governança pública, ela não é o único ou seu principal objetivo (OCDE, 2020, p. 36)¹⁵.

14 Fala-se de maneira geral. Qualquer atividade administrativa está submetida a regras e “fórmulas fixas”, sobretudo aquelas pertinentes à competência e à sua finalidade. Apenas é ressaltado aqui que o objetivo da boa governança tal como compreendida no Brasil não parece ser a criação de tipos fechados para a atuação administrativa.

15 A vertente de conformidade da conduta a regras é particularmente relevante na análise da *accountability*, conceito bastante vinculado ao de governança. Em termos gerais, os modelos de boa governança pública defendidos por organizações como o Banco Mundial e a OCDE insistem na responsabilização dos agentes encarregados de políticas públicas e de atividades administrativas. E essa responsabilização é multifacetada, incluindo, dentre outros aspectos: (a) identificação clara das competências de cada ator relevante na política pública/atividade administrativa; (b) dever de prestação de contas ao público pelos agentes encarregados do planejamento, implementação e monitoramento de atividades públicas; (c) possibilidade de sanção pelo não cumprimento injustificado de metas previstas; e (d) manutenção da integridade dos agentes públicos, com eventual sanção pelo uso indevido de sua competência (responsabilidade funcional e criminal).

De fato, perceba-se que a política instituída pelo Decreto n. 9.203, de 2017, distingue entre *controle* e *governança*, na medida em que indica o primeiro como um dos mecanismos para o exercício da segunda (art. 5º, III).

Desse modo, pode-se concluir que a noção tradicional de *controle da Administração Pública* cultivada há dois séculos pela dogmática jurídica não coincide com o senso comum sobre boa governança pública compartilhado por organizações internacionais multilaterais de caráter econômico e boa parte dos países ocidentais capitalistas a partir dos anos 1990.

O *controle* da atividade administrativa busca seus fundamentos teóricos na divisão de poderes, na submissão dos agentes públicos à lei e ao direito, assim como ao axioma ocidental do Estado Democrático de Direito. Importa-se com a fiscalização dos gastos e da gestão pública segundo critérios de conformidade jurídica.

A ideia da boa governança pública, por outro lado, tem origem em análises da ciência econômica e da ciência política voltada a responder à percebida *crise do Estado* nas últimas décadas do século XX. Ela prima por aproximar as atividades estatais dos parâmetros utilizados no mercado, promovendo objetivos como gestão por resultados, percepção do cidadão como consumidor de serviços públicos e “*value for money*” (Rhodes, 1996, p. 655). Ainda que também inclua componente de controle de conformidade legal, o conceito de boa governança tem foco na efetividade e eficiência das atividades administrativas, utilizando-se sobretudo de parâmetros hauridos da economia e da ciência política.

Talvez uma visão pragmática não jurídica veja as diferenças relevantes entre boa governança pública e controle da administração, desde que a conformidade da conduta dos gestores públicos às normas vigentes e aos interesses da sociedade seja garantida.

Sucedee que, como visto até o momento, as premissas e objetivos da boa governança e do controle não são exatamente os mesmos, e, portanto, o manejo dos mecanismos associados a cada um demanda institutos jurídicos e arranjos institucionais distintos.

A adoção da boa governança pública pelo Estado brasileiro e, em particular, pelo Tribunal de Contas da União, lança desafios importantes para conceitos e práticas tradicionalmente adotadas pelo direito administrativo nacional. Ainda que o assunto seja complexo e escape do escopo do presente trabalho, entende-se oportuna breve menção a três pontos salientes, tarefa a ser desincumbida pela seção final deste texto.

4. Três desafios lançados ao Direito Administrativo pela adoção da boa governança pública

O discurso da governança tomou ímpeto no âmbito das discussões sobre a *crise do Estado* nas duas últimas décadas do século XX. Elas foram realizadas, como já ressaltado no presente texto, primordialmente em contexto anglo-saxão e conduzidas por economistas e cientistas políticos.

O contexto cultural pode explicar eventual estranhamento de juristas treinados sob parâmetros distintos, sobretudo os influenciados pelo paradigma do direito administrativo europeu continental (em que França, Alemanha e, em menor escala, Itália, forneciam os “modelos mentais” predominantes).

De fato, a dispersão e o transplante de institutos jurídicos entre países com culturas legais distintas não podem ser feitos sem atenção às necessidades de adaptação, sob pena de se produzir arranjo institucional ineficiente ou mesmo inoperante. É, portanto, com essa ressalva em mente que se apresentam três desafios lançados pela adoção do conceito de boa governança pública ao direito administrativo brasileiro.

Primeiro, destaca-se que os quadros da Administração Pública britânica (onde primeiro foram postas em prática muitas das medidas pregadas pela boa governança) tradicionalmente possuem baixo nível de juristas, e que as especulações jurídicas sobre as peculiaridades do Estado não são numerosas (Cassese, 2014, p. 95). Tal situação pode explicar, ao menos em parte, a preponderância do viés econômico e sociológico das análises e propostas sobre governança pública no Reino Unido, onde os juristas ainda contribuem de maneira modesta para a discussão do tema.

Veja-se, nesse sentido, que os documentos utilizados pelo Tribunal de Contas da União para elaborar seus *referenciais* de governança pública trazem poucas obras jurídicas ou de juristas.

Não se trata, por óbvio, de questionar a utilidade ou validade das análises não jurídicas sobre o funcionamento do aparelho estatal, mas apenas de apontar para o fato de que o direito é, ainda, o código utilizado para disciplinar as relações entre o Estado e os cidadãos, assim como para organizar o próprio Estado. E, nesse sentido, qualquer proposta de “reforma do Estado” deverá necessariamente ser feita por meio de modificações de institutos jurídicos e segundo uma lógica jurídica.

A ressalva é importante, uma vez que, como relatado acima, os parâmetros da boa governança pública têm sido elaborados sobretudo sob a perspectiva e com os métodos da ciência econômica e da ciência política, com foco em conceitos como *eficiência*, *participação*, *legitimidade* etc.

Em verdade, não basta apenas atentar para a necessidade de uma cuidadosa “tradução” dos indicadores da governança para a gramática jurídica, mas é preciso que tal tradução se faça também segundo a tradição jurídica *local*. Mesmo as propostas jurídicas elaboradas pelo anseio por uma boa governança são em geral construídas segundo uma perspectiva do sistema legal inglês ou norte-americano, onde prevalecem premissas culturais (*jurídico-culturais*) bastante distintas de países como o Brasil.

Não atentar para tal fato aumenta o risco de transplantes normativos incoerentes e ineficazes, como ocorrido, por exemplo, quando os autores italianos de direito administrativo “migraram” suas atenções para a cultura jurídica norte-americana, sem revisar o positivismo normativista então vigente no país peninsular (Cassese, 2014, p. 427).

Como se sabe, o direito administrativo brasileiro tem forte influência da cultura jurídica da Europa continental, sobretudo do modelo francês¹⁶. Nesse passo, ao menos que se queira repetir as perplexidades já experimentadas em países como a Itália, o Legislador e a dogmática nacional deverão ter especial cuidado na análise da compatibilidade de várias das propostas de construção de boa governança pública com a estrutura institucional existente no Brasil.

Um segundo desafio lançado pela governança aos operadores do direito administrativo nacional surge em decorrência do papel menos destacado reservado ao Estado na cultura jurídica anglo-americana, ambiente de origem de muitas das propostas sobre boa governança.

De fato, para a cultura jurídica da Europa continental, o Estado tem uma centralidade (ainda) inquestionável no direito administrativo, sendo corriqueira a noção de que este é precisamente o regime jurídico especial aplicável às atividades típicas do Estado. A posição canônica afirma, inclusive, que o direito administrativo é o conjunto de regras que *exorbita* o direito comum (Bermann e Picard, 2011, p. 77-130).

Ocorre que o mesmo não pode ser dito do sistema jurídico anglo-americano. Tradicionalmente, a preocupação central de ingleses e norte-americanos foi a submissão do Estado ao direito

16 À exceção do contencioso administrativo, boa parte dos institutos de direito administrativo nacional foi adaptada da experiência francesa, como o ato administrativo, poderes exorbitantes da Administração, serviço público etc.

(*rule of law*), o que necessariamente não implica a emergência de um *direito especial para o Estado* (Waline, 2016, p. 14-15). Nesse passo, para um jurista anglo-saxão (ou alguém criado na cultura jurídica anglo-saxã) a existência de um direito exorbitante aplicável ao Estado não é nem uma necessidade, nem algo especialmente desejável, bastando que aquele esteja submetido a um conjunto de regras previsíveis¹⁷.

Somente atentando a esse traço da cultura anglo-americana poderá um jurista latino compreender um título de trabalho acadêmico onde se proponha a possibilidade de “governar sem Governo” (Rhodes, 1996). Trata-se, contudo, de dimensão assumida pelos modelos de boa governança pública difundidos por organismos multilaterais como o Banco Mundial (Banco Mundial, 2017, p. 3) e adotados em documentos oficiais do Estado brasileiro (Brasil, 2018, p. 18).

A atenuação da centralidade estatal no direito administrativo demanda a revisão de arranjos institucionais sedimentados na realidade nacional, ainda pautada na verticalidade da relação entre Administração Pública e administrados, na supremacia do interesse público e na legalidade estrita como parâmetro da atividade administrativa.

O componente de *participação social* da boa governança, por exemplo, sinaliza a necessidade de se deslocar a prática administrativa de padrões hierárquicos para um “processo administrativo aberto, colaborativo e em rede” (Cassese, 2014, p. 453-454), em que os setores interessados da sociedade poderiam efetivamente contribuir para a formação da vontade administrativa.

O aspecto de participação social contido na boa governança pública é, em verdade, justamente o terceiro e último desafio ao direito administrativo brasileiro a ser apontado neste texto.

17 Situação, diga-se, observável no Reino Unido e nos Estados Unidos da América pelo menos até a primeira metade do século XX. Cassese, 2014, p. 96-98.

Socorrendo-se mais uma vez da ideia de cultura jurídica, ressalta-se o fato de que tradicionalmente a atividade administrativa é tida como vinculada à lei em sentido formal. Ou, como dito em aforismo clássico da dogmática brasileira, “administrar é aplicar a lei de ofício” (Seabra Fagundes, 1979, p. 4-5).

Nesse contexto, a lei aprovada pelo Congresso Nacional era compreendida como expressão da vontade geral da população e como veículo de identificação do interesse consagrado pelo órgão representativo da sociedade. Por decorrência, ao gestor público não seria lícito (nem necessário) ponderar sobre outros interesses a serem promovidos.

Ocorre que a *crise do Estado* teorizada no fim do século passado pôs em dúvida a aprovação das leis por representantes eleitos como critério único para legitimar a gestão dos interesses coletivos. Nesse sentido, a eleição periódica de representantes para produzirem leis é tida como condição necessária, mas não suficiente para conferir legitimidade democrática a um governo.

É nesse contexto de crise de legitimidade da democracia representativa e das atividades administrativas que os componentes de participação social e de *accountability* da boa governança pública emergem, e a partir de que se pode falar em uma “democracia monitória” (Wileman, 2013, p. 222).

Nesse passo, não basta mais ao gestor público aplicar a lei de ofício, sendo necessário que o processo envolvendo a conduta administrativa preveja fases de comunicação com o público, bem como oportunidade para que os interessados possam influir na formação da conduta administrativa. Não estando mais exclusivamente veiculada na lei, a vontade geral deverá ser formada ao longo do processo administrativo.

Esses parâmetros de boa governança indicam, por sua vez, a necessidade de adaptação das práticas administrativas brasileiras, em

que audiências e consultas públicas, embora presentes na legislação federal, ainda se mostram de uso reduzido e eficácia incerta¹⁸.

5. Considerações finais

Na seção anterior deste trabalho, foram identificados três desafios para a adoção do conceito de governança na prática administrativa brasileira, todos eles relacionados às diferenças entre os contextos institucionais e jurídicos entre países de cultura anglo-saxã e latina como o Brasil. Trata-se, em verdade, de assegurar uma *tradução* jurídica que não signifique mero *transplante* acrítico de conceito surgido em realidade institucional distinta da brasileira. Ignorar tal distinção pode reduzir a possibilidade de sucesso de *encaixe* de propostas fundadas em premissas anglo-americanas em infraestrutura institucional construídas sobre concepções latinas (romano-germânicas).

De certa maneira, as disparidades mencionadas dizem respeito à compreensão distinta das relações observadas entre Estado e sociedade em países como o Reino Unido e Estados Unidos da América, de um lado, e França e Brasil, de outro. Ingleses e americanos são particularmente adeptos do exame das relações entre cidadãos e Estado pela lente do empirismo, e, de forma crescente a partir do século XX, das ciências econômicas. A preferência tem seu reflexo na formação dos quadros administrativos, onde historicamente é rara a presença de juristas em cargos de planejamento de políticas públicas.

A baixa representatividade da profissão jurídica nos quadros administrativos anglo-saxões contrasta com a realidade nacional.

18 A realização de audiências e consultas públicas é prevista como *faculdade* das autoridades administrativas na Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. A Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019, também fez constar audiências e consultas públicas apenas como meios *facultativos* de apoio à decisão de autarquias qualificadas como agências reguladoras.

No Brasil, bacharéis em Direito ordinariamente ocupam posições de destaque na estrutura estatal, mesmo quando nem sempre afeitos à competência técnica específica dos entes e órgãos em que desempenham suas funções.

A diversidade de formação entre os quadros administrativos tem consequências não apenas na *gramática* utilizada para descrever as relações entre Estado e particulares, mas também nas *premissas* utilizadas na construção daquela. É sintomático de tal distinção que, como mencionado linhas acima, os trabalhos acadêmicos sobre governança anglo-saxões mais utilizados tenham autores não-juristas, ao passo que, no Brasil, o prestígio da análise de bacharéis sobre a gestão e o *controle* do Estado seja forte a ponto de se falar de uma “ordem dos publicistas”, integrada precisamente por juristas com papel destacado na estruturação e gestão do Estado (Sundfeld, 2006).

A diferença pode, ainda, ser sentida nos métodos prestigiados entre ingleses e americanos, de um lado, e latinos, brasileiros em especial, de outro. Lá, a economia aplicada à descrição de incentivos ao comportamento humano fundado no interesse individual. Aqui, (*ainda*) análise estruturalista de normas de conduta usualmente impostas pelo Estado aos particulares¹⁹.

O segundo desafio assinalado na transposição de ideias anglo-saxãs sobre governança diz respeito ao papel reconhecido ao Estado nos países de tradição jurídica continental. Os juristas de origem romano-germânica construíram um direito administrativo baseado na posição especial do Poder Público em relação aos particulares. No Brasil, a literatura tradicional destaca de modo constante a *supremacia do interesse público sobre o privado* como marca essencial do direito administrativo e fundamento

19 Não se ignora certa popularidade da análise econômica do Direito no Brasil a partir da segunda década deste século. Defende-se, todavia, seu baixo impacto efetiva como o Direito Administrativo em especial é praticado no país. Veja-se, como exemplo da tendência, TIMM, 2014.

para os já mencionados *poderes exorbitantes* da Administração (Bandeira de Mello, 2002)²⁰.

Nada pode parecer mais estranho a um jurista anglo-americano, que, mesmo compreendendo que o Estado pode possuir interesses *especiais* em relação àqueles dos particulares, não está disposto a reconhecer sua necessária *supremacia* (Giacomuzzi, 2011). Em síntese, porque nas sociedades baseadas no *common law* o Estado não é visto tradicionalmente como um ator primordial, há uma resistência atávica em conferir-lhe estatuto jurídico muito diverso do reconhecido aos agentes privados. Ademais, nota-se no Brasil certa dificuldade em discernir entre interesse *público* e interesse *estatal*, o que por vezes expande em demasia as competências exorbitantes na prática administrativa brasileira (Binenbojm, 2014). Em síntese, sem competências exorbitantes inatas, o Estado norte-americano e inglês se vê mais constrangido que o latino em suas relações com particulares, o que, por sua vez, produz uma *horizontalidade* ainda rara no Brasil, objeto de recentes estudos em áreas como a chamada “consensualidade na Administração Pública” (Eidt e alii, 2024).

Por fim, há a demanda pela abertura processual para a tomada de decisões pela Administração. Ideias contemporâneas de *governança* parecem mais vinculadas a uma legitimidade processual (ou *procedimental*) que ao tradicional controle externo exercido por parlamentos e órgãos auxiliares. Espera-se da Administração moderna atuação permeável à participação popular direta, ponderação real sobre as informações trazidas por entidades representativas e indivíduos afetados, assim como o uso de procedimentos racionais, céleres e transparentes na condução dos assuntos públicos. Em que pesem as intenções manifestadas em anos recentes, percebe-se que tais demandas ainda não passaram da fase de *reconhecimento* formal por parte de várias esferas do Estado brasileiro.

20 A terminologia é reveladora: a supremacia do interesse público confere à Administração Pública *poderes* (ou *competências*) *exorbitantes* do *direito comum* aplicável nas relações entre os particulares.

A diferença entre os arranjos institucionais que deram origem aos parâmetros da *governança* e do *controle* da Administração Pública engendra o desafio de traduzir o primeiro ao contexto jurídico nacional. Pensados sob uma óptica distinta da brasileira e, em parte, com base em institutos incompatíveis com a estrutura normativa básica do direito público nacional, os mecanismos da boa governança demandarão uma intensa, cautelosa e detalhada atividade adaptativa. Eventual pressa ou miopia em sua adequação poderá replicar o fenômeno do críquete de Trobriand²¹ ou, o que talvez seja tão grave quanto, a importação de soluções para problemas que não são nossos.

De qualquer maneira, perspectivas pragmáticas que saibam plasmar o discurso da boa governança à realidade e à prática de controle administrativo nacional poderão se mostrar frutíferas. Afinal, como se observa no ditado chinês popularizado por Deng Xiaoping na década de 1980, não importa tanto se o gato é branco ou preto, contanto que ele cace ratos.

Referências

BANCO MUNDIAL. *Governance. The World Bank's Experience*. Washington, 1994.

BANCO MUNDIAL. *Managing Development. The governance dimension*. Washington, 1991.

BANCO MUNDIAL. *World Development Report 2017. Governance and the Law*. Washington, 2017.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 14^a ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BERLE, Adolf A.; MEANS, Gardiner C. *A moderna sociedade anônima e a propriedade privada*. São Paulo: Nova Cultural, 1988 (Coleção Os Economistas).

BERMANN, George A.; PICARD, Étienne. *Direito Administrativo*. In: BERMANN, George A. e PICARD, Étienne. *Introdução ao Direito Francês*. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

21 Refere-se aqui ao fenômeno observado entre os nativos das Ilhas Trobriand, em Papua Nova Guiné, que, forçados por missionários cristãos a substituir a guerra pelo críquete como forma de resolver suas divergências tribais, modificaram as regras do esporte a ponto de torná-lo irreconhecível aos colonizadores britânicos (Leach e Kildea, 1974).

BEVIR, Mark. Governança Democrática: uma genealogia. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 39. pp. 103-114, jun 2011.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Guia da Política de Governança Pública*. Brasília, 2018.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. 3ª ed. Brasília, 2020.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial Básico para Avaliação de Governança em Políticas Públicas*. Brasília, 2014.

BRODIE, Janine. Novas formas de Estado, novos espaços políticos. In: BOYER, Robert e DRACHE, Daniel (orgs.) *Estados contra Mercados. Os limites da Globalização*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. pp. 433-449.

BUCCI, Maria Paulo Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 24, pp. 30-50, fev./abr. 1990.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008.

CASSESE, Sabino. *Derecho Administrativo: Historia y Futuro*. Sevilla: Global Law Press-Editorial Derecho Global; 2014.

EIDT, Elisa Berton; GOULART, Juliana Ribeiro; SCHNEIDER, Patrícia Dornelles; RAMOS, Rafael. *Consensualidade na Administração Pública*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. O controle da Administração. *Revista do Advogado*, São Paulo, XXIX, n. 107, pp. 92-104, dez. 2009.

GIACOMUZZI, José Guilherme. *Estado e Contrato*. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

GIDDENS, Anthony. *A Terceira Via*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1999.

JAYAL, Niraja Gopal. The Governance Agenda. Making Democratic Development Dispensable. *Economic and Political Weekly*, v. 32, n. 8, fev. 22-28, 1997, pp. 407-412.

MOUFFE, Chantal. *Sobre o político*. São Paulo WMF Martins Fontes, 2015.

NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press. Nova Iorque, 1990.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Policy Framework on Sound Public Governance. Baseline Features of Governments that Work Well*. Paris: OECD Publishing, 2020.

RHODES, R.A.W. The hollowing out of the State: the changing nature of the public service in Britain. *The Political Quarterly*. Oxford, v. 65, n. 2, pp 138-155, abr. 1994.

RHODES, R.A.W. Understanding Governance: Ten Years on. *Organization Studies*, Oxford, v. 28, n. 8, pp 1243-1264. 2007.

RHODES, R.A.W. The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, Londres, XLIV, pp. 652-667. 1996.

SEABRA FAGUNDES, *Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 5. ed. Forense, 1979.

SILVA, Fábio de Sá; LOPEZ, Felix Garcia; PIRES, Roberto Rocha (orgs.) *Accountability e controle social na Administração Público Federal*. In: *Estado, instituições e democracia: democracia*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Brasília, v. 2, IPEA, 2010 (Livro 9).

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*. São Paulo: EDUSP, 2021.

TIMM, Luciano Benetti(org.). *Direito e Economia no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

VALIM, Rafael. Panorama do controle da Administração Pública. In: DALLARI, Adilson de Abreu, NASCIMENTO, Carlos Valder do, e MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tratado de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2013, v. 1.

WALINE, Jean. *Droit Administratif*. 26ª ed. Paris: Dalloz, 2016.

WATSON, Don. *Watson's dictionary of weasel words, contemporary clichés, cant & management jargon*. Sydney: Vintage, 2005.

WILEMAN, Mariana Montebello. Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada e Instituições Superiores de Controle no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 263, pp. 221-250, maio/ago. 2013.

WILLIAMSON, John. *What Washington Means by Policy Reform*. Abr. 1990. Disponível em: <https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>. Acesso em: 7/2/2022.

Artigo recebido em 05/05/25.

Artigo aprovado em 26/05/25.

DOI: 10.59303/dejure.v24i43.555

122 - 167

Artigo

**DEFININDO O CONTEÚDO DO
ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO
CIVIL: REFLEXÕES SOBRE A
ESTIPULAÇÃO NEGOCIADA DE
SANÇÕES E OBRIGAÇÕES POR ATO DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

LUIZA CARNEIRO RAMOS

DEFININDO O CONTEÚDO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL: REFLEXÕES SOBRE A ESTIPULAÇÃO NEGOCIADA DE SANÇÕES E OBRIGAÇÕES POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

DEFINING THE CONTENT OF THE CIVIL NON-PROSECUTION AGREEMENT:
REFLECTIONS ON THE NEGOTIATED IMPOSITION OF SANCTIONS AND
OBLIGATIONS ARISING FROM ACTS OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY

LUIZA CARNEIRO RAMOS

Pós-graduada em Direito e Assessora Jurídica
Ministério Público do Estado do Paraná (Curitiba/Brasil)
lcarneiror@gmail.com

RESUMO: Diante da introdução, pela Lei nº 14.230/2021, dos contornos legais do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC), este trabalho objetivou compreender aspectos centrais da sua operacionalização, especialmente o que deva e possa ser o seu conteúdo relativamente a obrigações e sanções. Partiu-se da probidade administrativa como interesse público e da aptidão da solução consensual de conflitos oferecer-lhe tutela adequada, para então analisar o ANPC, cotejando sua disciplina normativa com a doutrina, e refletir sobre balizas para a definição do seu conteúdo e eventuais limites à sua aplicação. Para tanto, realizou-se pesquisa qualitativa, com objetivo exploratório, método de abordagem dedutivo e técnicas bibliográfica e documental. Concluiu-se que o integral ressarcimento do dano, a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida e a fixação de uma medida sancionatória compõem o conteúdo mínimo do ANPC e que inexistente limitação normativa à previsão, nesse, de suspensão de direitos políticos e de perda da função pública.

PALAVRAS-CHAVE: acordo de não persecução civil; improbidade administrativa; consensualidade; sanções.

ABSTRACT: Given that Law No. 14,230/2021 established the contours of the Civil Non-Prosecution Agreement (CNPA), this work aims to understand central aspects of its operationalization, especially what should and could constitute its content concerning obligations and sanctions. Firstly, it identifies administrative probity as a public interest and the ability of consensual conflict resolution to offer adequate protection to it; then, it analyzes the CNPA, comparing its normative discipline with the doctrine, and reflects on guidelines for defining its content and on possible limits to its application. To do so, qualitative research was conducted, with an exploratory objective, a deductive approach, and bibliographic and documentary techniques. This work concludes that full compensation for the damage, the restitution to the injured legal entity of the undue advantage, and the establishment of at least one sanction represent the minimum content of the CNPA, and that there is no normative limitation on establishing the suspension of political rights and loss of public function through the CNPA.

KEYWORDS: civil non-prosecution agreement; administrative improbity; consensuality; sanctions.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Percurso metodológico. 3. A probidade administrativa como interesse público e a consensualidade no direito administrativo sancionador. 4. Da vedação às soluções negociadas ao ANPC: breve histórico legislativo da consensualidade na improbidade administrativa. 5. Aspectos gerais de operacionalização do ANPC. 6. O conteúdo mínimo do ANPC. 7. Suspensão de direitos políticos e perda da função pública: limites ao ANPC? 8. Conclusão. 9. Referências.

1. Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 impõe à Administração Pública uma atuação pautada pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência e prevê, ainda, grave repressão aos atos de improbidade administrativa, sujeitando os seus praticantes às sanções de suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário.

No Brasil, historicamente, o controle repressivo da improbidade administrativa se deu pela via litigiosa, ante a vedação expressa à “transação, acordo ou conciliação” contida na Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa). Nesse contexto, cabia unicamente aos órgãos do Poder Judiciário a responsabilidade de verificar, por meio da instrução probatória, a ocorrência do ato de improbidade administrativa e de avaliar e aplicar as sanções que fossem entendidas adequadas segundo a gravidade do fato.

A recente reforma na Lei de Improbidade Administrativa, promovida pela Lei nº 14.230/2021, contudo, trouxe inovação na esfera do combate aos atos de improbidade administrativa ao suprimir a proibição legal à adoção de instrumentos consensuais de solução de conflitos e autorizar a celebração do chamado Acordo de Não Persecução Civil (ANPC), agora previsto no art. 17-B da Lei nº 8.429/1992. Com isso, transferiu-se ao Ministério Público ou à pessoa jurídica lesada, de um lado, e ao investigado, de outro, a responsabilidade por pactuar as obrigações e as sanções suficientes à repressão do ato ímprobo praticado.

Essa novidade legal está inserida na necessidade de atuação sistêmica e eficiente para a preservação da probidade administrativa, em resposta à cultura de improbidade no país, radicada no patrimonialismo que gera a confusão entre as esferas pública e privada e que remonta à colonização portuguesa (Martins Junior, 2022). Nada obstante, dada a histórica utilização quase exclusiva da solução adjudicada no Brasil, a implementação da consensualidade para a solução de conflitos, certamente, constitui mudança paradigmática, exigindo a adaptação cultural em questões como a aceitação da ausência de um vencedor e de um perdedor e o fortalecimento da lealdade processual para o cumprimento espontâneo do acordo pelas partes (Freire Júnior; Lemgruber, 2022).

Essa adaptação cultural, ao que parece, será necessária para a assimilação do ANPC, pois, ainda que a consensualidade já venha ganhando, há algum tempo, espaço no âmbito do direito sancionador, a sua expressa disciplina legal no bojo da representação à improbidade administrativa adveio apenas com a Lei nº 14.230/2021. Além disso, ao passo que a introdução do art. 17-B na Lei nº 8.429/1992 pôs fim à discussão quanto ao cabimento de instrumentos consensuais nessa seara, trouxe disciplina enxuta para orientar a aplicação do ANPC, principalmente quanto à estipulação de seu conteúdo.

Embora a margem de liberdade seja desejável, senão próprio pressuposto, para a solução consensual de conflitos, definir balizas nesse sentido é interessante, pois contribui para reduzir a insegurança jurídica e para assegurar a isonomia, no sentido de permitir que situações semelhantes recebam tratamento similar (Freire Júnior; Lemgruber, 2022)

Diante desse panorama de inovação legislativa, propõe-se a análise da operacionalização do ANPC à luz da disciplina legal vigente e das contribuições doutrinárias sobre o tema, bem como a reflexão sobre qual deva ser o seu conteúdo e sobre a existência

de eventuais limites à estipulação de obrigações e sanções no acordo. Com isso, a presente pesquisa pretende agregar à compreensão do emprego desse instrumento de solução consensual de conflitos, especialmente no que diz respeito a possíveis limites materiais à celebração do ANPC.

2. Percurso metodológico

A presente pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, com objetivo exploratório, já que visou a explicitar aspectos centrais na operacionalização do Acordo de Não Persecução Civil para além do texto legal, especialmente quanto à estipulação de obrigações e sanções. Nesse âmbito, elegeram-se como objetivos específicos evidenciar a proteção constitucional e legal à probidade administrativa, verificar a compatibilidade dos meios de solução consensual de conflitos com o direito sancionador e com os princípios regentes da atuação da Administração Pública, analisar e descrever o ANPC a partir do cotejo de sua disciplina legal com a crítica doutrinária e apurar a existência de balizas para a definição do conteúdo essencial do ANPC e de eventuais limites à sua aplicação.

Para tanto, foi utilizado o método de abordagem dedutivo, pois partiu-se das premissas da probidade administrativa como interesse público, da aptidão da solução consensual de oferecer-lhe tutela adequada e das normas jurídicas existentes sobre o tema para compreender a operacionalização do Acordo de Não Persecução Civil no bojo do controle repressivo da improbidade administrativa. Empregaram-se, ainda, as técnicas de pesquisa bibliográfica, voltada à revisão da produção acadêmica e doutrinária quanto ao objeto de pesquisa, e documental, já que o trabalho também se dedicou à análise do ordenamento jurídico, em especial da disciplina normativa do Acordo de Não Persecução Civil disposta na Lei nº 8.429/1992 e na Resolução nº 306, de 11 de fevereiro de 2025, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

3. A probidade administrativa como interesse público e a consensualidade no direito administrativo sancionador

No âmbito jurídico, encontram-se acepções diferentes da expressão “probidade administrativa”. Alguns a concebem como desdobramento, subprincípio, do princípio da moralidade (Oliveira, 2021). Outros sustentam que o seu significado é mais amplo que o da moralidade, abarcando os demais princípios que devem reger a atuação da Administração Pública (Garcia; Alves, 2014). Há, ainda, quem entenda que os conceitos de moralidade e probidade administrativas se sobrepõem, não havendo distinção entre ambos (Carvalho Filho, 2024).

Ainda que a probidade e a moralidade, enquanto princípios, possam ter significado jurídico muito próximo, as suas noções se afastam ao se tratar de seus antônimos – improbidade e imoralidade. Com efeito, a palavra “improbidade” é empregada para designar o ato ilícito passível de sancionamento segundo o ordenamento jurídico, com o que adquire sentido mais amplo do que a mera imoralidade e mais preciso, por dizer respeito a atos previstos como ilegais (Di Pietro, 2024).

Com efeito, é a imbricação dos princípios da moralidade e da legalidade que oferece a noção do que seja improbidade administrativa. Afinal, por um lado, a improbidade administrativa revela “a inabilitação ética para o exercício de função pública ou para estabelecer relação com o poder público [...]. É o desvio da pauta ética da função estatal” (Martins Junior, 2022, p. 325). Por outro lado, a improbidade administrativa possui um referencial normativo, havendo previsões legais que densificam e delimitam o seu conteúdo ao descrever quais condutas que revelam um agir ímprobo.

No Direito brasileiro, ainda que fosse encontrada, nos textos constitucionais precedentes, certa repressão ao abuso de poder e a atos que importassem enriquecimento ilícito e danos ao erário (Garcia; Alves, 2014), foi a Constituição Federal de 1988 que

efetivamente criou um sistema de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa. Tal sistema está alicerçado no art. 37, *caput* e § 4º, da Constituição Federal de 1988, que sujeitou os agentes públicos e terceiros fora da máquina estatal a graves sanções e, com isso, fortaleceu a proteção ao patrimônio público e à probidade administrativa (Oliveira, 2021).

A base constitucional da proteção à probidade administrativa também se revela por outras normas esparsas ao longo da Constituição Federal de 1988, tais como: o art. 14, § 9º, que prevê a possibilidade de lei complementar fixar outros casos de inelegibilidade, a fim de proteger, entre outros, a probidade administrativa e a moralidade para o exercício de mandato; o art. 15, inciso V, que admite a suspensão de direitos políticos no caso de improbidade administrativa; e o art. 85, inciso V, que estabelece como crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a probidade na Administração.

No campo legal, o art. 37, § 4º, da Constituição Federal é regulamentado pela Lei nº 8.429/1992, cujo objeto específico de tutela é a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social, alcançando todos os Poderes e a administração direta e indireta de todos os entes da federação. Para tanto, dispõe sobre a tipologia dos atos de improbidade administrativa, as sanções aplicáveis, o procedimento e os instrumentos para a sua apuração e punição, entre outros, constituindo o principal diploma legal do sistema brasileiro de combate à corrupção.

Os atos de improbidade administrativa foram condensados, na Lei nº 8.429/1992¹, em seus artigos 9º, 10 e 11, cada qual tratando de uma categoria de improbidade: atos que importam en-

1 A despeito deste trabalho ter por foco as disposições da Lei nº 8.429/1992, lei “geral” da improbidade administrativa, não se ignora a previsão contida em seu § 1º do art. 1º e a existência de diplomas legais específicos que trazem outras modalidades de ato de improbidade administrativa, tal como a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

riquecimento ilícito, atos que causam prejuízo ao erário e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública. Pelo enquadramento de certa conduta em uma ou mais hipóteses abarcadas por tais artigos, a Constituição Federal, evidenciando a sua intolerância à improbidade administrativa, determina a sujeição do agente ímprobo às sanções de suspensão dos direitos políticos, de perda da função pública, de indisponibilidade dos bens e de ressarcimento ao erário. Adicionalmente, disciplinando, segundo comando constitucional, a forma e a gradação de tais sanções, o art. 12 da Lei nº 8.429/1992 estabelece outras cominações aplicáveis ao ato de improbidade administrativa: a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, o pagamento de multa civil e a proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. Como se vê, além das consequências de ordem pecuniária, a prática de ato de improbidade administrativa poderá repercutir negativamente na relação do agente ímprobo, como cidadão, com o próprio Estado.

O controle da improbidade administrativa pode ser realizado tanto de forma preventiva, visando a evitar a sua ocorrência e assegurar uma atuação moral dos agentes públicos, quanto de forma repressiva, voltado à apuração e à aplicação de sanções pela prática de ato de improbidade administrativa. A Lei nº 8.429/1992 materializa essas duas formas de controle, mas, embora tenha inegável relevância no âmbito preventivo, em vista do poder dissuasório que a gravidade das sanções impostas pela prática de improbidade administrativa exerce sobre os que a cogitem, destaca-se por deixar claro o caráter repressivo da ação por improbidade administrativa, cuja finalidade legal é, de fato, a aplicação de sanções (art. 17-D da Lei nº 8.429/1992).

Essa sistematização do combate à improbidade administrativa, determinada pela Constituição Federal de 1988 e disciplinada, em caráter geral, pela Lei nº 8.429/1992, com a descrição das condutas consideradas ímprobas e a cominação de sanções se-

veras, revela a existência de um verdadeiro interesse público anticorrupção que, segundo Oliveira (2021, p. 264), “designa, materialmente, o interesse na prevenção e repressão dos ilícitos passíveis de serem reconduzidos às hipóteses institucionalmente estabelecidas”. Tal interesse público anticorrupção também está relacionado com a:

[...] necessidade social, econômica e política de aperfeiçoamento da reação institucional estatal e de controle (prevenção e repressão) dessa forma de ilicitude, em vista das graves consequências para o Estado, sociedade e comunidade internacional (Oliveira, 2021, p. 255).

Esse subsistema específico de enfrentamento da improbidade administrativa está inserido no bojo do direito administrativo sancionador e, na linha da destacada necessidade de seu constante aprimoramento pelo Poder Público, foi concebido o Acordo de Não Persecução Civil.

O direito punitivo ou direito sancionador é instrumento estatal de regulação de condutas que tem por finalidade assegurar uma vida social ordenada, o que realiza estimulando o respeito espontâneo às regras ou aplicando sanções previstas no ordenamento jurídico (Freire Júnior; Lemgruber, 2022). O direito sancionador brasileiro tem natureza estatal e divide-se entre direito penal e extrapenal, cada qual com tipologia e catálogo de sanções próprios, sendo que este, diferentemente daquele, aflige bens jurídicos que não a liberdade (Garcia, 2017).

Em todas as manifestações do direito sancionador, tendo em vista a sua aptidão para afetar esferas jurídicas de particulares envolvidos na infração, há o influxo de garantias constitucionais do indivíduo em face do Estado próprias do direito penal (Garcia, 2017; Mello; Campos, 2021) e, por outro lado, outras que “asseguram ao Estado o exercício de seu poder sancionatório, impedindo a impunidade e sancionando os ilícitos previstos em lei” (Lane, 2019, p. 263-264).

Nesse âmbito, a intervenção do Estado por meio da aplicação da sanção é justificada pela prática de um ilícito previamente previsto em lei como tal, sendo a aplicação pelo Poder Judiciário, após devida instrução e decisão que reconheça a prática do ilícito, o meio tradicionalmente empregado no Brasil para a solução de conflitos decorrentes da incidência do direito sancionador (Freire Júnior; Lemgruber, 2022).

Contudo, a capacidade da solução adjudicada de promover a adequada resposta a ilícitos e tutelar o interesse público lesado vem sendo questionada, em vista de problemas acerca da forma como a tutela jurisdicional é prestada no Brasil. Entre esses, está a já há muito diagnosticada morosidade do Poder Judiciário, ante um quadro de excessiva judicialização de conflitos que acaba por atrasar a resposta estatal a ilícitos cometidos contra o interesse público, aumentando a sensação de impunidade (Trindade Júnior, 2021) e fazendo com que o ideal de supremacia do interesse público ceda à burocracia do sistema (Barbugiani; Cilião; Belmiro, 2021/2022).

A morosidade do Judiciário também afeta a própria capacidade do direito sancionador de prevenir a ocorrência de ilícitos, dissuadindo a sua prática. Explicando melhor esse quadro, uma análise econômica do direito, a partir da Escola de Chicago, demonstra que os indivíduos escolhem atuar segundo uma análise de custo-benefício; transposta ao campo do direito sancionador, essa lógica se revela pela noção de que, quanto mais graves as sanções e mais eficiente a persecução estatal, menores as chances de o indivíduo se envolver com atividades ilegais (Voronoff, 2019). Dentro dessa lógica de incentivos econômicos:

[...] processos excessivamente demorados podem ser um estímulo perverso para que o regulado prefira infringir as regras a cumpri-las, em consequência de análises de custo-benefício que apontem ser esse o caminho que mais os beneficia (Voronoff, 2019, p. 125).

Outro revés da solução adjudicada diz respeito aos gastos públicos com o acionamento e funcionamento do Poder Judiciário, que existem a despeito de os legitimados à propositura da ação de improbidade gozarem de isenção do pagamento de custas. Além disso, há dificuldades próprias do processo litigioso, entre as quais está a produção de prova em atos de corrupção (entendida em sentido amplo), dada a sofisticação dos esquemas e a frequente proteção mútua entre corruptor e corrupto, ambos beneficiados com o ilícito (Diniz; Cambi, 2018).

Essa insuficiência da solução adjudicada provocou a necessidade de novos métodos de combate à prática de ilícitos, com soluções mais efetivas, céleres e econômicas. Segundo Voronoff (2019), um olhar pragmatista do direito tem cobrado que se levem em consideração os resultados, significando a exigência de uma atuação estatal eficiente, capaz de eleger e adotar soluções adequadas que atendam ao interesse público concretamente considerado:

Não se tolera mais a ação administrativa protelatória, caprichosa, mal concebida e excessivamente custosa. Não deve haver espaço para o desperdício e para modelos pouco operacionais. Cobra-se do gestor público que selecione os meios mais adequados e econômicos para atender ao interesse público, compreendido, aliás, não como um conceito abstrato e *ex ante*, mas de forma concreta. Isto é, como expressão de finalidades respaldadas no ordenamento jurídico, informadas pela prevalência e proteção de direitos fundamentais e concretamente delimitadas a partir do contexto e dos fatos em curso na sociedade (Voronoff, 2019, p. 115).

É nessa busca pela eficiência que despontou a consensualidade como modo alternativo de exercício do poder punitivo do Estado (Mello; Campos, 2021), impulsionada tanto pelas deficiências das estruturas estatais de persecução de ilícitos quanto pela complexidade de certas organizações dedicadas à ilicitude (Trindade Júnior, 2021). Com a consensualidade, inaugura-se nova forma de atuação da Administração Pública, permitindo a substituição de atos imperativos unilaterais emanados em relações

verticalizadas com o administrado por acordos celebrados em relações horizontais (Lane, 2019).

A solução pacífica de controvérsias encontra fundamento constitucional, sendo compromisso assumido no preâmbulo e no art. 4º, inciso VII, da Constituição Federal de 1988. Além disso, são autorizadas formas de tutela de direitos diversas da adjudicação, ao se admitir a transação no art. 98, inciso I, da Constituição Federal. Nota-se que, embora assegure a inafastabilidade da jurisdição, a Constituição Federal não impõe a sua imprescindibilidade ou obrigatoriedade, tampouco o faz a garantia do devido processo legal, que igualmente não vincula o infrator ao exercício de todas as garantias que lhe são conferidas nem impede que abra mão delas (Freire Júnior; Lemgruber, 2022).

Diante de tais comandos constitucionais, extrai-se que a utilização de meios consensuais de solução de conflitos é um verdadeiro poder-dever da Administração Pública (Lane, 2019), até mesmo tendo em vista as vantagens que traz, se comparada à solução adjudicada. A mais evidente delas, talvez, seja a economia de recursos, eis que confere ao infrator a possibilidade de cumprir voluntariamente as obrigações impostas, evitando, com isso, o desgaste da máquina estatal (Mello; Campos, 2021). Além disso, a adoção de meios consensuais de solução de conflitos aumenta a probabilidade de atingimento dos resultados esperados com a persecução estatal, já que “decisões administrativas tomadas com base no consenso têm maiores chances de serem aceitas e voluntariamente cumpridas, conferindo-se, assim, maior legitimidade à atuação estatal” (Mello; Campos, 2021, seção 6, último parágrafo).

Para Garcia, a utilidade da consensualidade ao Poder Público, além da celeridade e do incentivo ao infrator a assumir a responsabilidade pelo ilícito, revela-se por ser verdadeiro “elemento desestabilizador” da ilicitude:

Além de ser uma alternativa à investigação direta, nem sempre exitosa, é importante frisar, estimula o retorno do infrator ao pla-

no da juridicidade, abrevia o curso do processo sancionador e, a depender das características que sejam atribuídas ao instituto, coloca em permanente risco aqueles que pratiquem os ilícitos em grupo, já que um dos infratores pode sempre decidir colaborar com as autoridades. É, portanto, um “elemento desestabilizador” da ilicitude (Garcia, 2017, p. 36).

De fato, diante da já mencionada sofisticação e complexidade de algumas organizações dedicadas à ilicitude, e da consequente dificuldade de produção de provas nesse contexto, a colaboração dos envolvidos – passível de ser obtida mediante instrumentos de solução consensual de conflitos – pode ser bastante útil para desvendar a estrutura organizacional interna montada para a prática de ilícitos (Diniz; Cambi, 2018).

Conforme bem apontam Mello e Campos (2021), a atuação do infrator ao lado da Administração Pública com vistas a cessar os ilícitos vem ao encontro do princípio da eficiência, havendo a proteção simultânea de bens jurídicos comuns e de direitos dos infratores. Assim, com a colaboração dos atores sociais envolvidos, a consensualidade permite que o interesse público seja atingido sem, muitas vezes, a simples aplicação de sanções, que não é suficiente para alcançar o bem comum.

Com efeito, a mera punição de atos ilícitos não pode ser entendida como objetivo único do direito sancionador, o qual deve, em verdade, atentar para promover a tutela adequada ao interesse público lesado:

Esse novo instrumento tem o potencial de ser mais eficiente e menos custoso do que o processo administrativo sancionador tradicional, abreviando-se etapas processuais morosas, de modo a beneficiar o Poder Público, o infrator e toda a coletividade. Reitera-se, partindo do pressuposto de que a aplicação da sanção administrativa não é um fim em si mesmo e de que a Administração Pública sempre deve se pautar pela busca do interesse público e pelo princípio constitucional da eficiência, a não impo-

sição integral de sanções resultante de acordos pode representar um ganho muito maior do que a adoção irrestrita de todas as medidas persecutórias para a aplicação da sanção administrativa (Lane, 2019, p. 265).

Nada obstante, a possibilidade de a Administração Pública abdicar da aplicação da sanção, por muito tempo, desafiou os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, que, segundo clássica lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2015), constituem o próprio fundamento do regime jurídico administrativo. Diante de tais princípios-base, muito atrelados ao princípio da legalidade estrita, que impõe espaço diminuto para o exercício da autonomia da vontade e da discricionariedade no trato do interesse público (Lane, 2019), houve uma má compreensão do que seria a adequada tutela do interesse público, associada, comumente, à completa impossibilidade de negociar tal interesse, freando a introdução de instrumentos de solução consensual de conflitos no âmbito do direito sancionador.

Afinal, a não aplicação de sanções era entendida como incompatível tanto com o princípio da indisponibilidade do interesse público, por este ser compreendido como a inegociabilidade dos interesses pertencentes à coletividade, quanto com o princípio da supremacia do interesse público, já que, de acordo com Oliveira (2021), a fiscalização, a apuração, o processamento, o julgamento e a aplicação de sanções administrativas, unilateralmente, em cumprimento da lei, também fazem parte dos poderes extroversos da Administração Pública. Assim, “ao deixar de aplicar uma sanção administrativa em prol de uma solução consensual, o agente público estaria dispondo do seu dever de punir e de sua competência sancionatória, o que seria de todo inadmissível” (Trindade Júnior, 2021, p. 115).

Embora tal tenha sido a interpretação correntemente dada ao alcance da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, tais princípios não têm conteúdo estanque. Com efeito, os

seus significados acompanham as mudanças em torno da compreensão do que é o interesse público e orientam a evolução normativa na busca pela consecução das finalidades públicas, conforme explica Oliveira:

Essa última observação é essencial para perceber que a supremacia entabulada não é dissociada da positividade do ordenamento, e, desse modo, acompanhando a dinamicidade do fenômeno jurídico, o interesse público está suscetível de mutabilidade, e essa não confronta com o postulado da supremacia formal do interesse público. Essa anotação é muito relevante em termos de interesse público anticorrupção, porque se trata de tutelar valores morais juridicizados, com regimes jurídico-administrativos que variam as vias técnico-jurídicas de ação administrativa, as quais exigem essa correta compreensão relativizante da forma como a supremacia vai estruturando as normas de direito administrativo em busca evolutiva do atendimento das finalidades públicas. Desse modo não deve impressionar o estudioso do direito administrativo que a tutela do interesse público anticorrupção, em termos de Direito Administrativo Sancionador, possa ser concebida e estruturada com potestades clássicas, e com potestades imbuídas de consensualidade. E ambas não afetem a supremacia e indisponibilidade dos interesses públicos perseguidos pela função administrativa. (Oliveira, 2021, p. 234-235).

No direito administrativo sancionador, a ideia de incompatibilidade entre a consensualidade e a sanção de condutas ilícitas foi cedendo, especialmente ante a adoção de instrumentos consensuais no direito penal. Afinal, a presença de tais mecanismos no âmbito mais gravoso do poder punitivo estatal, por um lado, e a sua ausência no tratamento de ilícitos cíveis/administrativos, por outro, gerava incoerência dentro do sistema sancionador, sobretudo quando o mesmo fato era suscetível de responsabilização simultânea na esfera penal e na administrativa (Trindade Júnior, 2021).

Nesse contexto, a própria associação da indisponibilidade de direitos à sua inalienabilidade, à sua irrenunciabilidade e à sua ine-

gociabilidade foi sendo desconstruída. Com efeito, a concepção da indisponibilidade de direitos enseja um paradoxo, uma vez que legitima uma postura intervencionista do Estado de restrição de liberdades individuais e sociais, a pretexto de proteger direitos contra atos, inclusive, de seus próprios titulares, o que, por vezes, inviabiliza a sua tutela adequada (Venturi, 2016).

Para Venturi (2016), ainda que seja questionável que, da indisponibilidade de direitos fundamentais, decorram a sua inalienabilidade e a sua irrenunciabilidade, certo é que não implica presunção de inegociabilidade, pois: 1) a transação não gera necessariamente a renúncia ou a alienação de direitos, existindo consequências diversas da cessão de direitos materiais; 2) a transação reafirma a titularidade dos direitos fundamentais ao respaldar a autonomia das vontades no sentido da solução negociada; 3) e não há razoabilidade em autorizar a postura restritiva de direitos pelo Estado a partir da presunção abstrata da incapacidade das partes de se manifestarem de forma livre.

Trazendo tais considerações para o âmbito do direito administrativo sancionador, verifica-se que o interesse público – o objeto de tutela dos princípios-base do regime jurídico administrativo – não é desprezado ou renunciado com a opção pela solução consensual de conflitos. Nesse sentido, destaca-se a necessidade de distinguir “a indisponibilidade de fim e de indisponibilidade de meio: aquele é absolutamente indeclinável e irrenunciável enquanto este comporta opção dentre as alternativas lícitas existentes, salvo quando a lei não fornece escolha” (Martins Junior, 2022, p. 323). Isso permite conceber a consecução do interesse público no caso concreto como finalidade irrenunciável, já que deve nortear toda e qualquer atuação do Poder Público, havendo, no entanto, margem para avaliação e escolha, entre as opções legais, do melhor meio para atingir tal finalidade.

Nesse ponto, fica evidente que a adoção da solução consensual não viola os princípios da indisponibilidade e da supremacia do interesse público, visto que o que justifica e autoriza a opção pela

transação envolvendo interesses públicos é a sua própria aptidão de oferecer-lhes a tutela mais adequada no caso concreto (Freire Júnior; Lemgruber, 2022). Assim, a consensualidade propõe uma releitura da compreensão dos princípios da indisponibilidade e da supremacia do interesse público à luz da eficiência, da razoabilidade e da proporcionalidade, visando a conferir efetividade ao interesse público por meio da adoção de instrumento consensual que se apresente como o melhor meio para realizá-lo no caso concreto (Martins Junior, 2022).

Vale salientar que a adoção de instrumentos consensuais no âmbito do direito sancionador não implica ausência de repressão à conduta do infrator ou proteção insuficiente do interesse público lesado, mas, em verdade, densifica a resposta estatal aos que praticam atos ilícitos, promovendo celeridade e efetividade a partir da identificação da tutela adequada, o que, no bojo da improbidade administrativa, pode se dar pela pactuação direta das sanções (Freire Júnior; Lemgruber, 2022). Ou seja, não há renúncia ao poder sancionador da Administração Pública.

Tampouco a consensualidade gera a abdicação da prerrogativa da Administração Pública de decidir unilateralmente, pois não estará autorizada a utilizar a solução consensual quando não houver espaço para voluntariedade, seja pelo desinteresse ou resistência do administrado, seja por obrigações legais que inviabilizem a disponibilidade de meios ou, ainda, por situações de urgência, inadequação e desproporcionalidade da solução consensual (Martins Junior, 2022). Como se vê, diferentemente do que ocorre em relação aos particulares, a voluntariedade não é absoluta para o Poder Público.

Assim, evidencia-se que a possibilidade de transação de direitos indisponíveis deve ser analisada caso a caso. Em sendo admitida, torna-se – daí sim – recomendável a intervenção do Estado para aferir se as manifestações de vontade das partes são livres e cons-

cientes, dada a fundamentalidade dos direitos objeto da negociação (Venturi, 2016). Nesse contexto, a existência de instituições democráticas que atuam concretamente na proteção de direitos fundamentais e na tutela adequada do interesse público, como o Poder Judiciário, o Ministério Público e as organizações sociais, revela a insubsistência da presunção abstrata da sua inegociabilidade (Venturi, 2016).

Diante do exposto, verifica-se a perfeita compatibilidade dos princípios da indisponibilidade e da supremacia do interesse público com a solução consensual de conflitos, tendo em vista que esta tem aptidão para conferir a tutela mais adequada aos interesses lesados, a depender do caso concreto, não sendo justificável a sua proibição *a priori*, dissociada da análise das circunstâncias relacionadas à repressão ao ilícito em vista dos trunfos que pode conferir à coletividade.

Afastados, portanto, os óbices comumente postos à adoção da consensualidade no bojo do direito sancionador, passa-se à análise específica de sua expressão na tutela da probidade administrativa, materializada pela previsão do Acordo de Não Persecução Civil na Lei nº 8.429/1992.

4. Da vedação às soluções negociadas ao ANPC: breve histórico legislativo da consensualidade na improbidade administrativa

Em sua redação original, o art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/1992 vedava, expressamente, a transação, o acordo ou a conciliação nas ações de improbidade. Nada obstante, com a crescente adoção de instrumentos consensuais em outros âmbitos do direito brasileiro, algumas foram as tentativas que antecederam a previsão legal do ANPC de incorporar a consensualidade na Lei de Improbidade Administrativa.

A primeira abertura nesse sentido foi dada pela Lei nº 12.846/2013, que previu o acordo de leniência, destinado, em síntese, a obter a colaboração probatória de pessoas jurídicas responsáveis pela prática de ilícitos em troca da atenuação da resposta sancionatória às suas condutas, a partir do que muitos passaram a sustentar a possibilidade de pactuações em tema de improbidade administrativa².

Outro incentivo ainda incipiente à possibilidade de pactuar a forma e o modo de aplicação das sanções de improbidade administrativa adveio, segundo Venturi (2016), do § 4º do art. 36 da Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação), que fazia expressa menção à conciliação “nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União” (Brasil, 2015).

Na sequência, em dezembro de 2015, tentou-se efetivamente extirpar a vedação à transação na seara da improbidade administrativa com a edição da Medida Provisória nº 703, a qual revogava o § 1º do art. 17 da Lei nº 8.429/1992. De constitucionalidade duvidosa por conter normas sobre direito processual, ante a proibição do inciso I do § 1º do art. 62 da Constituição Federal, tal medida provisória foi extinta por decurso do seu prazo máximo de vigência, em maio de 2016, sem que houvesse sequer deliberação do Plenário das Casas Legislativas do Congresso Nacional a seu respeito.

Em julho de 2017, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou a Resolução nº 179, cujo § 2º do art. 1º dispunha ser “cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa” (Conselho Nacional do Ministério Público, 2017). Todavia, a aplicabilidade de tal instrumento, o qual fora idealizado à luz da previsão contida no § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), à improbidade administrativa era ainda contestável, tendo em vista a persistência da vedação legal contida no art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/1992.

2 Nesse sentido, Gajardoni *et al.*, 2023.

Foi a Lei nº 13.964/2019 (“Pacote Anticrime”) que, então, abriu as portas à solução consensual no âmbito da improbidade administrativa, modificando completamente o § 1º do art. 17 da Lei nº 8.429/1992, de forma a prever que: “As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução civil, nos termos desta Lei” (Brasil, 2019). Ainda, inseriu o § 10-A no art. 17, com o que admitiu que o referido acordo fosse firmado no curso do processo, antes da contestação. Todavia, a mínima regulamentação do procedimento do acordo, que estava originalmente prevista no art. 17-A da proposição legislativa, foi objeto de veto presidencial, mantido pelo Congresso Nacional.

Nada obstante, a carência de lei quanto à operacionalização do acordo não demorou a ser suprida. Com o advento da Lei nº 14.230/2021, houve a inclusão do art. 17-B na Lei nº 8.429/1992, a qual passou a prever requisitos e procedimento mínimos para a celebração do ANPC.

Ainda, recentemente, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução nº 306, de 11 de fevereiro de 2025, a qual passou a regulamentar o artigo 17-B da Lei nº 8.429/1992, apresentando normas gerais para disciplinar o ANPC, dando-lhe, assim, maior detalhamento e uniformidade à sua operacionalização no âmbito do Ministério Público.

A partir dessa disciplina legal hoje vigente, importa trazer breve panorama dos aspectos que se reputam centrais para a compreensão do instrumento, à luz de contribuições trazidas pela doutrina.

5. Aspectos gerais de operacionalização do ANPC

O acordo de não persecução civil é negócio jurídico celebrado entre os legitimados à propositura da ação de improbidade administrativa e os investigados ou demandados pela prática de ato

de improbidade administrativa, assessorados por defesa técnica, com a finalidade de obter a reparação do prejuízo causado ao patrimônio público e de aplicar sanções ao agente ímprobo. Tem natureza jurídica de negócio jurídico material (Gajardoni *et al.*, 2023), haja vista ter por consequência direta a revisão ou a extinção da punibilidade do ato ímprobo (Osório, 2020). Trata-se, no entanto, de negócio jurídico *sui generis*, dada a menor liberdade das partes em razão do dever de manter a proporcionalidade das sanções em relação à gravidade do ato ímprobo (Castro, 2020).

Embora o *caput* e o § 5º do art. 17-B da Lei nº 8.429/1992 se refiram apenas ao Ministério Público, o ANPC poderá também ser proposto pela pessoa jurídica interessada, conforme já assentou o Supremo Tribunal Federal no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 7.042/DF e 7.043/DF, ao estabelecer a legitimidade ativa concorrente e disjuntiva de ambos. Certo é que tanto o Ministério Público quanto o ente federativo lesado participarão, obrigatoriamente, de todos os ANPCs, mesmo quando não forem os seus proponentes, tendo em vista o requisito previsto no inciso I do § 1º do art. 17-B da Lei nº 8.429/1992 e a função institucional do *Parquet*, como fiscal da lei, de zelar pela proteção do patrimônio público e de outros interesses transindividuais (art. 129 da Constituição Federal).

A Lei nº 8.429/1992 não prevê hipóteses taxativas de cabimento do ANPC, nem pressupostos que devem ser previamente verificados para que a sua pactuação seja autorizada. Confere, em verdade, ampla margem de liberdade para os legitimados ativos avaliarem a adequação e a oportunidade de sua celebração “conforme as circunstâncias do caso concreto” (Brasil, 1992).

Nada obstante, conforme já visto, a opção pelo ANPC deve estar justificada por sua utilidade ao interesse público, no sentido de que seja constatada, a partir de parâmetros objetivos, como a solução mais vantajosa, se comparada com a propositura da ação

civil correspondente. Nesse sentido, o art. 2º da Resolução nº 306, de 11 de fevereiro de 2025, do CNMP, trouxe um rol exemplificativo de fatores que podem ser considerados pelos membros do Ministério Público na avaliação quanto à oportunidade e à vantagem da escolha pela proposta de ANPC, certamente contribuindo para a melhor visualização do que seja suficiente para a proteção do interesse público anticorrupção no caso concreto.

Destaca-se que a Lei nº 8.429/1992, diferentemente do que prevê o Código de Processo Penal para o acordo de não persecução penal, não estabelece a confissão do ato ímprobo como condição para a celebração do ANPC. Embora alguns entendam que a assunção da responsabilidade pela prática do ato ímprobo seja elementar para a adoção da solução consensual (Barbugiani; Cilião; Belmiro, 2021/2021; Martins Junior, 2022), fato é que a falta de dispositivo legal estabelecendo a sua obrigatoriedade não impede a existência de cláusula no ANPC exigindo a confissão.

Ainda, é interessante chamar a atenção para a necessidade, recentemente apontada pelo § 1º do art. 3º e pelo inciso V do art. 6º da Resolução do CNMP nº 306, de 11 de fevereiro de 2025, de que a celebração do ANPC pressuponha a existência de indícios suficientes da autoria e da materialidade do ato ímprobo, devendo o acordo especificar o enquadramento da conduta ilícita em uma das modalidades legais de ato de improbidade administrativa. Tal já era indicado como requisito de validade do ANPC por Lima e Gomes Júnior, justificado por não bastar mero ato imoral ou ilícito para a transação, dado que nem toda conduta imoral é ímproba, e nem toda ilicitude é improbidade:

Ao contrário de um compromisso de ajustamento de conduta costumeiramente firmado em procedimentos extrajudiciais pelo Ministério Público, por exemplo, a composição na área da improbidade administrativa, por meio do Acordo de Não Persecução Cível, exige a observância estrita da tipicidade material do ato ímprobo. Por outras palavras, para agir com improbidade, é

necessário que o agente não só atue com afronta à moralidade administrativa, mas também que, no exercício de suas atividades, a conduta se enquadre formal e materialmente em “tipos” legais específicos da improbidade. Portanto, para haver improbidade administrativa é essencial a prática de ato típico e imoral, cumulativamente. Não existe improbidade, e passível de anulação será o acordo, quando a conduta analisada ficar fora do campo de incidência da combinação entre princípios e regras discriminados no marco legal ou quando o acordo não descreve corretamente o ato ímprobo (Lima; Gomes Júnior, 2022, p. 106).

Em sentido semelhante, Freire Júnior e Lemgruber (2022) sustentam que a celebração do ANPC demanda prévia investigação em que restem efetivamente provados os fatos, a conduta ilícita e a extensão do dano, eis que soluções negociadas não podem justificar atuação estatal sancionatória quando não há ilícito. Com efeito, o rigor probatório e a necessidade de indicar o enquadramento legal da conduta do investigado ou demandado em um dos “tipos” de improbidade contribuem para o controle da atuação do Poder Público enquanto proponente do acordo, no sentido de evitar arbitrariedades e assegurar a proporcionalidade das cláusulas do acordo – em especial, das sanções acordadas – em relação ao ato ímprobo comprovadamente praticado.

Justamente por ser instrumento que privilegia a autonomia dos envolvidos, a proposta do ANPC não pode ser objeto de imposição por qualquer das partes negociantes, nem pelo Poder Judiciário. Com efeito, a voluntariedade ínsita à celebração do ANPC tem por consequência a inviabilidade de o agente ímprobo exigir a pactuação e, por outro lado, a inexistência da obrigação do Poder Público de oferecê-lo (Freire Júnior; Lemgruber, 2022).

Assim, não há direito subjetivo do investigado ou demandado ao ANPC, cuja proposição ou aceitação, em verdade, insere-se no âmbito da discricionariedade do Ministério Público ou da pessoa jurídica lesada, conforme o caso, que podem oferecê-lo

ou aceitá-lo após análise da compatibilidade, sob o prisma da conveniência e da oportunidade, dessa solução com a tutela dos interesses públicos envolvidos no caso concreto (Castro, 2020; Lima; Gomes Júnior, 2022).

Especialmente considerando a individualidade da resposta estatal adequada a cada caso concreto, não é dado ao investigado ou demandado exigir a previsão de determinadas cláusulas do acordo com base no que foi fixado em outra situação fática com terceiro; por outro lado, a similaridade das situações traz um ônus argumentativo maior, para justificar tratamento desigual, ao Ministério Público ou ao ente público lesado quanto ao não oferecimento do acordo ou à estipulação de cláusulas diferentes (Freire Júnior; Lemgruber, 2022).

Ainda que exista discricionariedade, deve haver motivação razoável para a negativa da celebração do ANPC, ou seja, que demonstre que tal alternativa não tutelar adequadamente o interesse público no caso concreto. Tal dever foi evidenciado, aliás, no *caput* do art. 4º da Resolução do CNMP nº 306, de 11 de fevereiro de 2025. Para Freire Júnior e Lemgruber (2022), o investigado ou demandado tem, ao menos, o direito subjetivo de ter apreciada a possibilidade da celebração do acordo, tendo em vista a própria previsão legal de tal instituto e a solução pacífica como diretriz constitucional da atuação estatal. Por tal motivo, recusas infundadas ou desarrazoadas à celebração do ANPC são suscetíveis de controle pelo Poder Judiciário, dado que o interesse público tutelado não pertence aos legitimados à sua celebração (Lima; Gomes Júnior, 2022).

A propósito, em relação à interferência do Poder Judiciário no ANPC, o art. 17-B, § 1º, inciso III, da Lei nº 8.429/1992 demanda a sua homologação judicial, qualquer que seja o momento em que for celebrado, sendo condição de eficácia do ajuste (Gajardoni *et al.*, 2023). A exata medida em que tal atuação do juiz pode se dar, no entanto, suscita divergências.

De um lado, há quem entenda que o Poder Judiciário, na homologação do acordo, não pode interferir no conteúdo das cláusulas pactuadas. Nesse âmbito, o papel do juiz seria incentivar a solução consensual – provocando os legitimados a propô-lo ou a justificar a não proposição – e controlar a sua validade, verificando, por exemplo, a autonomia da vontade e a licitude das cláusulas pactuadas (Freire Júnior; Lemgruber, 2022). Do contrário, haveria um desvirtuamento da natureza do acordo enquanto negócio jurídico, ante a interferência na autonomia das vontades ali materializadas (Lima; Gomes Júnior, 2022). Assim, o órgão jurisdicional estaria vinculado aos negócios jurídicos válidos, cabendo-lhe apenas homologar o acordo para conferir-lhe eficácia.

Mesmo que a homologação judicial esteja, a princípio, restrita à análise dos pressupostos formais do acordo, da licitude e da voluntariedade do investigado ou demandado, excepcionalmente seria possível que o juiz exercesse certo controle sobre o seu conteúdo, negando a homologação ante a ostensiva desproporcionalidade das sanções aplicadas em face da gravidade do ato ímprobo (Castro, 2020).

Ainda assim, diante de eventual discordância do Poder Judiciário quanto à legalidade das cláusulas do acordo celebrado, aplicando-se analogicamente a disciplina do art. 28-A, § 5º, do Código de Processo Penal ao ANPC, deve haver a sua devolução às partes para reformulação, facultado ao membro do Ministério Público, nessa situação, insurgir-se contra a decisão, respeitada a sua independência funcional. Ou seja, mesmo quando discorde do conteúdo do ANPC, não é dado ao juiz substituir os celebrantes e estabelecer qual a sanção aplicável, sob pena de exercício indevido da função jurisdicional (Castro, 2020).

Diferentemente, Gajardoni *et al.* (2023) entendem que o Poder Judiciário deve controlar o conteúdo do ANPC, de modo a avaliar se foram observadas as diretrizes do art. 17-B, § 2º, da Lei nº

8.429/1992, pois: 1) o interesse em jogo não é meramente individual ou patrimonial; 2) apenas o juiz é capaz de analisar eventuais objeções apresentadas pelo ente lesado ou pelo Ministério Público quanto ao ANPC, analisando o seu conteúdo; 3) o Poder Judiciário deve obstar acordos contrários ao interesse público, que, por exemplo, sejam menos vantajosos do que o título executivo judicial estabelecido; e 4) a participação do juiz assegura a voluntariedade e a aceitação ciente do acordo por parte do investigado. Assim, aumentar-se-ia o controle sobre a tutela do interesse público.

É inegável a importância da participação judicial na celebração do ANPC para assegurar a eficácia e a licitude das suas cláusulas, bem como excepcionalmente, em casos teratológicos, provocar a sua estipulação segundo a proporcionalidade. Nada obstante, parece-nos que o papel do órgão jurisdicional deve ser, de fato, restrito a tais questões, não podendo adentrar a avaliação quanto à vantagem do ANPC ao interesse público, nem mesmo no intuito de controlar o seu conteúdo, modificar os seus termos, sob pena de desvirtuar o caráter transacional do acordo, fazendo surgir verdadeira heterocomposição.

Para além desses aspectos centrais da operacionalização do ANPC, observa-se que o art. 17-B da Lei nº 8.429/1992 não previu taxativamente as consequências que devem estar previstas no ANPC em razão da incidência em certa modalidade legal de improbidade administrativa e trouxe poucos detalhamentos quanto aos parâmetros que devem nortear a estipulação das suas cláusulas. No intuito de melhor uniformizar e orientar a atuação ministerial, o art. 6º da Resolução do CNMP nº 306, de 11 de fevereiro de 2025, enumerou elementos básicos que devem constar nos ANPCs celebrados por membro do Ministério Público.

Com isso, deixou-se margem de liberdade considerável para a estipulação das sanções e obrigações a serem cumpridas em face da prática de ato de improbidade administrativa, autorizando o exer-

cício de autonomia que é própria da transação e permitindo a criação da solução mais adequada às particularidades de cada caso. Ainda assim, essa margem de liberdade pode tornar desafiadora a eleição, dentre as diversas consequências possíveis, daquelas que são adequadas para tutelar o interesse público lesado no caso, até porque não há liberdade irrestrita para a estipulação das cláusulas do ANPC, seja em razão de princípios que vedam a atuação arbitrária do Poder Público, seja pelo compromisso dos legitimados ativos com a promoção da tutela adequada do interesse público, finalidade irrenunciável do ANPC. Diante disso, torna-se relevante refletir quanto ao processo de definição do conteúdo do ANPC, em termos de obrigações e sanções a serem nele previstas.

6. O conteúdo mínimo do ANPC

Nos incisos do *caput* do art. 17-B da Lei nº 8.429/1992, já estão previstos dois resultados que deverão necessariamente advir da celebração do ANPC: o integral ressarcimento do dano e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida. Tal exigência, logicamente, é apenas aplicável a casos de enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário – ou seja, quando há algo a ser ressarcido ou revertido de fato; nessas hipóteses, a ausência de cláusulas prevendo esses deveres gera a nulidade da pactuação (Gajardoni *et al.*, 2023).

Há amplo consenso doutrinário no sentido de que a reparação dos danos e a perda de bens acrescidos ilicitamente ao patrimônio do agente não constituem verdadeiras sanções, já que voltadas apenas à reparação do *status quo ante* (Lima; Gomes Júnior, 2022). Assim, seriam aplicáveis pelo simples reconhecimento do ilícito, como consequências deste, independentemente, inclusive, da existência de dolo ou má-fé, exigida para a aplicação das sanções (Barbugiani; Cilião; Belmiro, 2021/2022). Por tal razão, a negociação possível nesse âmbito se restringe a questões procedimentais sobre como acontecerá a reparação do dano – tais

como o estabelecimento de prazos e a forma de cumprimento –, mas não atinge o valor a ser ressarcido e/ou revertido à pessoa jurídica lesada (Freire Júnior; Lemgruber, 2022; Martins Junior, 2022), o que, recentemente, veio a prever o § 4º do art. 6º da Resolução do CNMP nº 306, de 11 de fevereiro de 2025.

Vale destacar que a apuração do montante a ser ressarcido deve considerar o quanto já foi reparado em outras instâncias em que o mesmo fato tenha sido discutido, nos termos do § 6º do art. 12 da Lei nº 8.429/1992. A referida apuração, segundo pretendeu a Lei nº 14.230/2021, ao inserir o § 3º do art. 17-B, caberia ao Tribunal de Contas, o qual deveria ser ouvido no prazo de noventa dias durante as tratativas para a pactuação³.

Mesmo que esse parecer do Tribunal de Contas não venha a ser entendido como vinculante, fato é que a incerteza do montante devido não autoriza que as partes estabeleçam, conforme sua conveniência, o valor a ser ressarcido e/ou revertido, sob pena de violar indiretamente os incisos do *caput* do art. 17-B da Lei nº 8.429/1992 (Neves; Oliveira, 2022). Assim, verifica-se que a indenização integral do dano e a reversão da vantagem indevida obtida demandam, para serem efetivas, a apuração detalhada dos prejuízos causados pelo ato ímprobo.

Cumprir frisar que a Lei nº 8.429/1992 exige não apenas que o ANPC contenha cláusulas que estabeleçam a reparação do dano e a devolução da vantagem indevida à pessoa jurídica, mas também que tais resultados de fato ocorram. Diante disso, Neves e Oliveira (2022) sustentam que o inadimplemento dessas obrigações gerará, inevitavelmente, a invalidade do acordo, com o retorno ao estado anterior à pactuação, já que o ajuizamento de simples cumprimento da sentença homologatória para a execução desses

3 Tal dispositivo legal, ao tempo deste trabalho, encontra-se com a eficácia suspensa pela medida cautelar deferida na ADI nº 7.236/DF, sob a justificativa de que a obrigatoriedade da oitiva do Tribunal de Contas implica interferência indevida na autonomia funcional do Ministério Público e afeta a autonomia da própria Corte de Contas, à vista da previsão de prazo para manifestação.

valores colocaria o infrator em uma posição confortável – afinal, seria beneficiado com as sanções atenuadas firmadas no acordo mesmo deixando de cumprir parcialmente o avençado, quanto à reparação dos prejuízos. Diferentemente, o art. 19 da Resolução do CNMP nº 306, de 11 de fevereiro de 2025, prevê que o descumprimento do ANPC pelo investigado ou demandado acarreta a promoção da execução do título judicial acrescido das cláusulas cominatórias pactuadas, as quais podem ser tão gravosas ao agente ímprobo a ponto de afastar o risco de que lhe seja vantajosa a execução judicial do ANPC em razão de seu descumprimento.

Saliente-se, entretanto, que não basta a estipulação do ressarcimento do dano ou a perda dos bens no ANPC para a tutela do interesse público anticorrupção violado, já que, como visto, são meras consequências da ilicitude cometida. Ora, pactuar exclusivamente o ressarcimento do dano ou a perda dos bens implica, na prática, ignorar a ocorrência de ato ilícito de improbidade administrativa e premiar o enriquecimento sem justa causa (Martins Junior, 2022). Nota-se que isso constituiria indevido estímulo à prática de improbidade administrativa, tornando-a vantajosa, pois, se descoberta, importaria apenas a reparação dos prejuízos causados para o retorno ao *status quo ante* (Barbugiani; Cilião; Belmiro, 2021/2022).

Logo, os resultados previstos nos incisos do *caput* do art. 17-B da Lei nº 8.429/1992 revelam apenas parte do conteúdo mínimo, indispensável, do ANPC, que, por sua vez, é também integrado por disposições punitivas. Afinal, ante a função essencialmente sancionatória da Lei nº 8.429/1992, impõe-se a previsão, no ANPC, de ao menos uma das sanções normativamente previstas para a prática de ato de improbidade, contidas no art. 12 da Lei nº 8.429/1992 e no art. 15 c/c art. 37, § 4º, da Constituição Federal (Barbugiani; Cilião; Belmiro, 2021/2022; Freire Júnior; Lemgruber, 2022; Lima; Gomes Júnior, 2022)⁴.

4 Entendendo de forma diferente, no sentido de que a Lei nº 8.429/1992 não condiciona a validade do ANPC à previsão de sanções, estão Gajardoni *et al* (2023). Ainda assim, os autores entendem que a não previsão de qualquer sanção ocorre em hipóteses

A necessidade de estipulação de uma sanção legal no acordo é tão veemente que, para Martins Junior (2022), a sua ausência implica objeto ilícito e imoral, o que levaria, portanto, à invalidade da pactuação. Sustentando tal posicionamento a partir da Constituição Federal, Freire Júnior e Lemgruber indicam que:

Se o constituinte originário, por sua soberania, determinou que os atos de improbidade administrativa geram suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, admitindo que o legislador ordinário regulamentasse apenas a “forma e a gradação” das sanções, a única leitura possível da atual redação do art. 17-B, incisos I e II, da Lei 8.429/1992, é aquela efetuada em conjunto com o art. 12 da mesma Lei, ou seja, negociação do ressarcimento do dano acrescido de uma das sanções do art. 12 (Freire Júnior; Lemgruber, 2022, p. 384).

Para Lima e Gomes Júnior (2022), o princípio da indisponibilidade do interesse público retira do âmbito da discricionariedade regrada do Ministério Público e da pessoa jurídica lesada a possibilidade de isentar o infrator do cumprimento de medida sancionatória.

A nosso ver, tais razões evidenciam que a estipulação de, ao menos, uma das sanções legais previstas também constitui o conteúdo mínimo do ANPC, a despeito de os arts. 3º, *caput*, e 6º, inciso IX, da Resolução do CNMP nº 306, de 11 de fevereiro de 2025, sugerirem que a sujeição do investigado ou demandado às sanções dispostas na Lei nº 8.429/1992 não é obrigatória.

Apesar de assim entendermos, destaca-se que a prática de ato de improbidade administrativa não tem por efeito automático a cominação ao infrator, no ANPC, de todas as sanções legais previstas. De fato, a avaliação quanto à intensidade da medida sancionatória deve ser realizada a partir do princípio da proporcionalidade,

excepcionalíssimas.

a cargo, num primeiro momento, dos proponentes do acordo. Como se vê, a responsabilidade pela resposta sancionatória, no ANPC, é transferida do juiz para os legitimados ativos (Martins Junior, 2022), os quais, a despeito de possuírem certa liberdade para dispor sobre as consequências da prática do ato ímprobo à luz do caso concreto, não podem negligenciar o dever de motivação ínsito a tal análise (Castro, 2020; Lima; Gomes Júnior, 2022).

O princípio da proporcionalidade prescreve a gradação das sanções pactuadas no ANPC, de modo a se obter uma solução compatível com a vedação tanto do excesso por parte do Poder Público, quanto da proteção insuficiente (Martins Junior, 2022). Assim, a sua aplicação exige a análise mais acurada do caso concreto, visando a tutelar adequadamente o interesse público lesado e, por outro lado, a individualizar a sanção ao infrator (Freire Júnior; Lemgruber, 2022).

Além disso, o princípio da proporcionalidade deve nortear a busca pelo equilíbrio entre as concessões de cada uma das partes, de modo a incentivar o infrator a aderir à pactuação sem, com isso, conferir-lhe benefícios excessivos (Lane, 2019), deixando de tutelar adequadamente o interesse público lesado. Em outras palavras, o acordo deve assegurar que a prática de ilícitos não seja compensatória e, ainda, ser a opção mais vantajosa tanto para o infrator quanto para a coletividade:

O acordo deve ser sempre sopesado com a ideia de que a infração nunca deve compensar. Isto é, o acordo não deve implicar uma facilidade para o infrator, que, assim, comete a infração e depois busca a composição com o Poder Público para abrandar a sanção, de modo que praticar o ato infracional compense. Caso o sistema incentivasse esse tipo de atuação, certamente haveria um desvio de finalidade dos instrumentos consensuais, esvaziando a sua função primordial de prevenção de ilícitos. Por isso, deve-se criar um programa de consensualidade baseado em um sistema de incentivos às composições, desde que estas não pro-

porcionem ganhos excessivos e indevidos para os próprios infratores. De toda forma, a busca pela cooperação e acordo com o Poder Público deve trazer benefícios maiores do que a sua não realização. De nada resultará uma política pública de consensualidade que não tenha atratividade suficiente, tornando-se um mecanismo obsoleto, sem expressividade e sem que atinja a finalidade necessária. (Lane, 2019, p. 269-270).

Indo ao encontro do dever de proporcionalidade das cláusulas do acordo em relação ao caso concreto, o § 2º do art. 17-B da Lei nº 8.429/1992 estabelece parâmetros que deverão ser considerados na avaliação acerca de quais sanções serão previstas no ANPC, quais sejam: a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso. Além desses, os fatores elencados no art. 2º da Resolução do CNMP nº 306, de 11 de fevereiro de 2025, igualmente importam para tal finalidade, conforme denota a parte final do inciso IX do art. 6º do ato normativo.

A correlação entre a modalidade de ato ímprobo e as penalidades aplicáveis prevista no art. 12 de tal diploma legal também serve de orientação à estipulação das cláusulas sancionatórias no acordo, embora não limite a liberdade das partes de convencionar quanto a isso. Com efeito, o espaço para o exercício da autonomia na celebração do ANPC é tal que se admite até mesmo a estipulação de sanções atípicas. Evidentemente, não há margem irrestrita para a pactuação de sanções extralegais, haja vista a necessária observância à integridade do ordenamento jurídico (legislação, regulamentações e precedentes judiciais) e à reserva de jurisdição (Freire Júnior; Lemgruber, 2022).

Respeitados tais preceitos, autoriza-se que o ANPC preveja, por exemplo, sanções diferentes com finalidades semelhantes às das dispostas em lei. Ilustram bem essa possibilidade os exemplos de sanções atípicas trazidos por Gajardoni *et al.* (2023), tais como

o afastamento, por certo período, de atividade profissional ou econômica utilizada para a prática do ato ímprobo e a assunção da obrigação de não ocupar certo cargo público ou privado.

Aliás, a própria Lei nº 8.429/1992, em seu art. 17-B, § 6º⁵, autoriza a fixação, no ANPC, de sanção não prevista no art. 12 da Lei nº 8.429/1992 contra a pessoa jurídica investigada. Igualmente prevê tal autorização o art. 7º da Resolução do CNMP nº 306, de 11 de fevereiro de 2025, expressamente tratando da possibilidade de se avençar, no ANPC, o compromisso de reparação de dano moral coletivo em caso de grave ofensa à moralidade administrativa.

Pelo até então exposto, tem-se que, na tarefa de previsão de sanções no ANPC, é preciso avaliar cuidadosamente a oportunidade da fixação de cada penalidade, já que se deve estimular infrator a celebrá-lo sem que se abra mão do interesse público envolvido. Nesse âmbito, a maior margem de liberdade para a previsão de sanções no ANPC é limitada pelo princípio da proporcionalidade, que prescreve a sua compatibilidade com as circunstâncias do caso concreto, sem, todavia, proibir a pactuação em torno de certas sanções. Ainda assim, alguns questionam se seria admissível que o ANPC disponha sobre a aplicação da suspensão dos direitos políticos e da perda da função pública, o que será tratado a seguir.

7. Suspensão de direitos políticos e perda da função pública: limites ao ANPC?

A controvérsia acerca da previsão, no ANPC, da perda da função pública e da suspensão dos direitos políticos gira em torno da possibilidade de tais sanções serem aplicadas sem o devido processo legal, que culmine em sentença condenatória por ato de

5 “O acordo a que se refere o *caput* deste artigo poderá contemplar a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas” (Brasil, 1992).

improbidade administrativa, ante a previsão do *caput* do art. 20 da Lei nº 8.429/1992⁶, e, especialmente em relação à suspensão dos direitos políticos, da capacidade de o cidadão renunciar, ainda que temporariamente, a esses direitos.

Entendendo pela disponibilidade do agente ímprobo quanto a todas as sanções cíveis, administrativo-funcionais e políticas, estão Lima e Gomes Júnior (2022), os quais sustentam que a margem de liberdade conferida ao infrator para celebrar ou não o acordo com tais cláusulas, aliado ao seu controle judicial posterior, e a inexistência de impedimentos constitucionais ou legais expressos para tanto legitimariam a inserção das sanções de perda da função e da suspensão dos direitos políticos no acordo, sem qualquer violação ao devido processo legal. Quanto a isso, esclarecem o seguinte:

O art. 15 da Constituição Federal estabelece quais são as causas de perda e de suspensão dos direitos políticos. E em seu inciso IV prevê que uma das hipóteses ocorre nos casos de “improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º” (BRASIL, 1988). Note-se que o constituinte não condicionou a aplicação da sanção ao trânsito em julgado da decisão condenatória. E ainda fez alusão ao art. 37, § 4º, da Constituição, que diz caber ao legislador definir a forma e gradação da aplicação das sanções de improbidade administrativa. Vem o legislador e estabelece, no chamado “Pacote Anticrime”, a possibilidade de celebração de acordo em matéria de improbidade administrativa, sem estipular nenhuma limitação. Para não deixar dúvidas, advém a recente Lei nº 14.230/2021 [...] e, novamente, não estabelece qualquer limite em termos de sanções no Acordo de Não Persecução Cível. A conclusão, então, é de que se a intenção fosse retirar esse grupo de sanções da esfera de negociação das partes, o legislador o teria feito em ao menos uma das duas mais recentes oportunidades que teve para fazê-lo. Se não o fez, é porque contemplou tacitamente a hipótese. Nunca é demais lembrar que nenhum direito fundamental é absoluto.

6 “A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória” (Brasil, 1992).

Dessa perspectiva, aplicada ao Acordo de Não Persecução Cível, redundaria a ideia de um ajuste em que se relativizam determinados direitos fundamentais à vista de outros que, à luz da solução do caso concreto, encerram maior densidade e, como tal, merecem preponderância (Lima; Gomes Júnior, 2022, p. 212).

Freire Júnior e Lemgruber (2022) e Gajardoni *et al.* (2023) também destacam que a centralidade da autonomia do infrator permite a previsão, no ANPC, de qualquer sanção, inclusive a perda da função pública e a suspensão de direitos políticos. Afinal, “na resolução consensual, o fato gerador da aplicação da sanção, na última etapa, é o consentimento do infrator em autolimitar posições jurídicas de direitos fundamentais suas” (Freire Júnior; Lemgruber, 2022, p. 358).

Assim, o *caput* do art. 20 da Lei nº 8.429/1992 só se aplicaria no caso de solução adjudicada do conflito, quando tais sanções são impostas, de fato, ao acusado, mas não quando ele próprio consente com a aplicação dessas reprimendas (Gajardoni *et al.*, 2023). Nesse contexto, tal dispositivo legal serviria apenas para limitar a concessão de tutelas provisórias que implicassem, desde logo, a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública, não vedando, portanto, a negociação de tais sanções em acordo (Lima; Gomes Júnior, 2022).

Por outro lado, há quem sustente que a vedação contida no *caput* do art. 20 da Lei nº 8.429/1992 é intransponível, até mesmo na celebração do ANPC. Afinal, o legislador nada alterou no teor de tal dispositivo, mesmo podendo fazê-lo no Pacote Anticrime para autorizar expressamente a aplicação da perda da função pública e da suspensão de direitos políticos por meio do ANPC (Barbugiani; Cilião; Belmiro, 2021/2022).

Diante dessas razões, a discussão interpretativa em torno do *caput* do art. 20 da Lei nº 8.429/1992 – se constitui ou não limite à celebração do ANPC –, conduz à reflexão da própria finalidade de tal

dispositivo legal. Nesse sentido, é possível vislumbrar que o seu propósito seja preservar o cargo ou mandato do investigado ou demandado – afinal, é aprovado em concurso público ou vencedor de pleito eleitoral –, de modo a assegurar a presunção de legitimidade do exercício do cargo/mandato e a própria presunção de inocência garantida pela Constituição Federal (Castro, 2020).

Ainda, analisando o *caput* do artigo em cotejo com os seus parágrafos, que autorizam a adoção de uma medida cautelar de afastamento do agente público do exercício do cargo, do emprego ou da função, parece ficar ainda mais evidente o intuito do *caput* de evitar o cumprimento antecipado de eventual sanção de perda da função ou de suspensão de direitos políticos. Ora, segundo o dispositivo legal, antes de haver a condenação transitada em julgado por ato de improbidade, seria apenas possível afastar o investigado ou demandado do cargo ou mandato, sem prejuízo da sua remuneração e por tempo determinado (no máximo, noventa dias), o que, em última análise, protege o cargo ou mandato ocupado.

Assim, a razão de ser do *caput* do art. 20 da Lei nº 8.429/1992 está intrinsecamente relacionada à solução adjudicada do litígio, na qual a aplicação de sanções somente pode ocorrer após a certeza do cometimento do ato ímprobo, que se dá com o trânsito em julgado da sentença condenatória. Considerando, pois, tal finalidade, parece, de fato, não existir óbice a que o agente, que seria o beneficiário da presunção de legitimidade do exercício do cargo/mandato e da presunção de inocência, exercendo a sua autonomia, abra mão delas e aceite a pactuação, no ANPC, das sanções de perda da função pública e de suspensão de direitos políticos.

Com isso, ao que se entende, afastam-se, definitivamente, os óbices à previsão da perda da função pública no ANPC. Vale apenas adicionar que, ainda que o direito ao trabalho seja um direito fundamental (art. 6º da Constituição Federal), é plenamente possível ao indivíduo optar por deixar de trabalhar. Trazendo essa lógica

para o serviço público, a ausência de obstáculos a tal sanção fica mais evidente ao se rememorar que o agente pode, livremente, requerer a exoneração do seu cargo ou renunciar ao seu mandato.

Ainda, somente a fim de afastar outras cogitadas limitações ao estabelecimento da perda da função pública no ANPC, saliente-se que a regra contida no art. 12, § 1º, da Lei nº 8.429/1992⁷ veio, de certa forma (já que só autoriza o juiz a estender a sanção para outros vínculos do infrator com o Poder Público na hipótese do art. 12, inciso I), na contramão do entendimento majoritário, doutrinário e jurisprudencial, de que tal sanção poderia atingir todos os vínculos do agente com a Administração Pública (Lima; Gomes Júnior, 2022). A despeito disso, essa previsão legal não pode restringir a manifestação de vontade do infrator que consente com a aplicação da sanção a outros vínculos, de modo que não incide na celebração do ANPC (Lima; Gomes Júnior; 2022; Gajardoni *et al.*, 2023).

Cumprе destacar que, no nosso entender, não é lógico restringir a perda da função pública apenas ao cargo em que foi praticado o ato ímprobo. Isso porque tal prática denota a inidoneidade do agente para atuar junto à máquina pública estatal em geral, em vista do descumprimento da pauta ética que deve nortear a atuação dos agentes públicos, cujos atos e vontade, em última análise, consubstanciam os atos e a vontade da própria Administração Pública.

Em relação ao estabelecimento da suspensão dos direitos políticos no ANPC, nada obstante ter sido afastada a aplicação do *caput* do art. 20 da Lei nº 8.429/1992 ao acordo, o caráter fundamental dos direitos políticos, conferido pela Constituição Federal de 1988, ainda gera entendimentos contrários à previsão dessa sanção no ANPC.

7 Ao tempo deste trabalho, tal dispositivo legal se encontrava com vigência suspensa em razão de medida cautelar deferida na ADI nº 7.236/DF pelo Ministro Relator Alexandre de Moraes, que confirmou seu entendimento pela inconstitucionalidade do art. 12, § 1º, da Lei nº 8.429/1992 em voto proferido em 16 de maio de 2024. Nada obstante, o julgamento da ADI nº 7.236/DF se encontra suspenso, em razão do pedido de vista do Ministro Gilmar Mendes.

Nesse sentido, Barbugiani, Cilião e Belmiro (2021/2022) chamam a atenção para o fato de que os direitos políticos são direitos-deveres e que a sua limitação apenas pode ocorrer por meio da Constituição Federal, o que não foi flexibilizado pelo entendimento do Supremo Tribunal Federal⁸ quanto às novas hipóteses legais de inelegibilidade da Lei Complementar nº 135/2010, que somente tratam de uma espécie de direito político (capacidade eleitoral passiva). Os autores afirmam, também, que permitir acordo sobre a suspensão de direitos políticos abre margem para revanchismos partidários, considerando a participação da pessoa jurídica lesada no ANPC, já que poderia ser instrumento para o chefe do Poder Executivo do ente federativo “eliminar” adversários políticos que cometam ato ímprobo. Além disso, sustentam que a suspensão de direitos políticos somente seria cabível para os atos de improbidade administrativa graves, com grande repercussão social, ou quando a personalidade do agente for tal, que recomende o seu afastamento da vida política, casos que, por sua seriedade, já se revelam incompatíveis com a celebração do ANPC, demandando ação judicial.

Todavia, tais reticências à pactuação da suspensão dos direitos políticos parecem não subsistir quando considerado o protagonismo da autonomia, fundada no direito geral de liberdade, do agente ímprobo de aceitar ou não as cláusulas do ANPC, aliado à ausência de norma que a vede absolutamente.

Com efeito, ao prever as hipóteses de suspensão de direitos políticos, a Constituição Federal estabeleceu, expressamente, como sua causa, a “improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º” (Brasil, 1988). Pelo teor do inciso V do art. 15 da Constituição Federal, nota-se que não há a exigência de condenação judicial para tal efeito, o que é reforçado pelo fato de que, no inciso III do mesmo dispositivo constitucional, está expressa a necessidade de condenação transitada em julgado para que os agentes que praticam ilícitos *penais* sofram a suspensão de seus

8 Vide julgamento conjunto das Ações Declaratórias de Constitucionalidade nº 29 e 30 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578.

direitos políticos. Em outras palavras, o estabelecimento dessa sanção no ANPC tem amparo constitucional, visto que a própria Constituição Federal elege a improbidade administrativa como causa de suspensão de direitos políticos.

Ainda, se a Lei nº 8.429/1992, regulamentando o art. 37, § 4º, da Constituição Federal, autoriza a celebração de ANPC e não proíbe a disposição sobre a suspensão de direitos políticos, nem mesmo em casos de lesão grave ao interesse público, deve-se entender que esta é possível, pois “não é a fundamentalidade de uma parcela do direito à cidadania que elimina a funcionalidade da convenção nesse particular” (Martins Junior, 2022, p. 343).

Cumprе recordar que é plenamente possível a limitação de direitos fundamentais, sobretudo quando em choque com outros interesses e garantias igualmente assegurados pela Constituição Federal, tal qual o é a probidade da Administração Pública. Nesse sentido, e considerando a solução consensual de conflitos, vale trazer à tona não só a perspectiva do indivíduo, que encontra na sua dignidade humana o fundamento para exercer a autonomia para decidir, assessorado por defesa técnica, quanto à aceitação ou não de tal sanção pelos atos ilícitos que praticou, mas também a perspectiva do Estado, que, ao passo que deve respeito aos direitos fundamentais dos infratores, tem o dever de salvaguardar bens jurídicos pertencentes à coletividade de modo eficiente, sob pena de sua proteção insuficiente (Castro, 2020).

Ainda em relação à sanção de suspensão de direitos políticos, deve-se ter em mente que ela não implica supressão absoluta de direitos fundamentais, mas tão somente da suspensão do seu exercício, com justificativa constitucional, por prazo determinado. Assim, ao que se entende, a aplicação dessa sanção não atinge o núcleo essencial dos direitos políticos dos agentes ímprobos, já que estes estarão resguardados, ainda que não possam ser exercidos temporariamente.

Quanto aos possíveis riscos de interferência, na celebração do ANPC, de interesses políticos, saliente-se que, mesmo quando proponente do acordo, a pessoa jurídica lesada pelo ato ímprobo não atuará sozinha, em face do investigado ou demandado, na celebração do ANPC. Conforme já exposto, o Ministério Público, necessariamente, intervirá na celebração de todos os ANPCs, seja como seu proponente, seja como fiscal da lei, quando poderá avaliar as informações acerca do ato ímprobo e as cláusulas do acordo. Além disso, o acordo será analisado, invariavelmente, pelo Poder Judiciário, sendo certo que o órgão judicial a quem o ANPC for levado à apreciação, ante a absoluta desproporcionalidade das sanções pactuadas em face do ato ímprobo, poderá, ainda que excepcionalmente, rejeitar a sua homologação.

Assim, a obrigatória atuação de outros órgãos do sistema de justiça na celebração do ANPC, se não as neutraliza, contribui para dificultar as influências políticas na pactuação da suspensão dos direitos políticos, tornando mínima a probabilidade de o ANPC servir para revanchismos partidários, o que faz disso um motivo desarrazoado para impedir a previsão de tal sanção no acordo.

Diante do exposto, evidencia-se que a fundamentalidade dos direitos políticos não impõe óbices à pactuação da sua suspensão no ANPC, tampouco o conteúdo político de tais direitos impõe riscos de desvirtuamento da finalidade do acordo pela participação do ente público lesado na sua celebração.

Por fim, é interessante tecer breves comentários acerca do entendimento segundo o qual seria vedada a celebração do ANPC nos casos abarcados pela alínea “I” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990. O referido dispositivo legal estabelece, como hipótese de inelegibilidade, a condenação à suspensão dos direitos políticos, em decisão judicial transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, pelo prazo de oito anos após o cumpri-

mento da pena. Portanto, extrai-se que a existência de decisão judicial condenatória por ato de improbidade administrativa é pressuposto para a configuração dessa hipótese de inelegibilidade. Assim, não estaria precisamente configurada a inelegibilidade nos termos legais, caso se opte pela celebração do ANPC.

Diante disso, alguns sustentam a impossibilidade de celebrar o ANPC caso a conduta do agente ímprobo importe enriquecimento ilícito ou lesão ao patrimônio público, pois não seria dado ao Ministério Público e ao ente jurídico interessado livrar o infrator de eventual inelegibilidade ao decidir quais casos seriam solucionados pela via consensual (e ainda considerando que o ANPC não necessariamente conterá cláusula de suspensão de direitos político) e, por outro lado, quais seriam submetidos à solução adjudicada, sujeitando, assim, o agente ímprobo à condenação à suspensão de direitos políticos que, ao fim, importaria inelegibilidade, nos termos da alínea “I” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990.

Todavia, a Lei nº 8.429/1992 não estabelece qualquer limite aos atos de improbidade administrativa que possam ser objeto de ANPC, de modo que tal vedação à celebração do ANPC não deve subsistir, sob pena de esvaziar a própria previsão da solução consensual de conflitos (Lima; Gomes Júnior, 2022). Além disso, vale notar que não é porque a conduta importa enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário que será aplicada a sanção de suspensão de direitos políticos, mesmo no âmbito da solução adjudicada, visto que as sanções enumeradas nos incisos do art. 12 da Lei nº 8.429/1992 “podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente” (Brasil, 1992). Assim, a prática de tais atos não levará, necessariamente, à configuração da hipótese de inelegibilidade prevista na alínea “I” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990.

Ainda, sem adentrar a discussão quanto a se a alínea “I” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990 determina (Martins

Junior, 2022) ou apenas recomenda (Freire Júnior; Lemgruber, 2022) a estipulação da suspensão de direitos políticos no ANPC, não se pode olvidar que a inelegibilidade designa a capacidade eleitoral passiva, ou seja, um entre os demais direitos políticos. Assim, tendo em vista a possibilidade de previsão da suspensão de direitos políticos no ANPC, é evidente que a celebração do acordo poderia modular essa sanção de modo a alcançar o intento da alínea “I” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990, afastando da arena política certo agente ímprobo por tempo determinado. Portanto, a Lei Complementar nº 64/1990 não constitui obstáculo à celebração em si do ANPC.

8. Conclusão

O presente trabalho teve por objetivo compreender aspectos centrais da operacionalização do ANPC para além do simples texto legal, contribuindo com reflexões acerca do seu conteúdo e dos eventuais limites à sua aplicação. Para tanto, elegeu como premissas a probidade administrativa como interesse público e a compatibilidade de instrumentos consensuais de solução de conflitos com o combate à improbidade administrativa.

Com isso, verificou-se que a probidade administrativa recebeu forte proteção com a Constituição Federal de 1988, a qual previu graves sanções aplicáveis aos agentes ímprobos e também possui tutela legal específica na Lei nº 8.429/1992, o que permite inseri-la no que Oliveira (2021) designa como interesse público anticorrupção.

Indo adiante, apurou-se que a consensualidade, como método de solução de conflitos, ganhou expressividade por trazer um contraponto às deficiências do processo judicial litigioso, promovendo celeridade e eficiência à solução de conflitos, inclusive no bojo do direito administrativo sancionador. Nesse sen-

tido, destacou-se que a adoção de instrumentos consensuais não viola os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, basilares ao regime jurídico administrativo, mas, em verdade, vai ao encontro deles, em virtude da sua aptidão para propiciar a tutela mais adequada ao interesse público lesado no caso concreto.

A partir de tais premissas, procedeu-se à análise da disciplina legal do ANPC em cotejo com reflexões doutrinárias, explicitando aspectos centrais que devem ser considerados na sua operacionalização. Nesse âmbito, investigou-se, especialmente, a estipulação de obrigações e sanções no acordo, ante a sucinta disposição legal quanto a isso no art. 17-B da Lei nº 8.429/1992.

Com isso, foi possível extrair o integral ressarcimento do dano e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida como obrigações que devem, necessariamente, constar no ANPC, haja vista propiciarem o retorno ao *status quo ante*, sendo, pois, parte de seu conteúdo mínimo. Ainda, verificou-se que o conteúdo mínimo do ANPC deve também ser integrado por, ao menos, uma das sanções legais previstas pela prática de ato ímprobo, cuja escolha deve dar-se com base no princípio da proporcionalidade, que limita a margem de liberdade para a estipulação de sanções no ANPC ao determinar a sua compatibilidade com o caso concreto e com a proteção suficiente do interesse público.

Por fim, constatou-se que não há qualquer limitação legal ou constitucional à previsão das sanções de suspensão de direitos políticos e de perda da função pública no ANPC, sendo a aplicação de tais penalidades respaldada pelo próprio consentimento do infrator, o que, em última análise, representa o exercício da autonomia própria da adoção dos meios de solução consensual de conflitos.

9. Referências

BARBUGIANI, Fernando Augusto Sormani; CILIÃO, Éllen Crissiane de Oliveira; BELMIRO, Thainá de Paula. Os limites negociais materiais e processuais na improbidade administrativa: o acordo de não persecução cível e o negócio jurídico processual. *Revista Gralpa Azul*: periódico científico da Escola Judicial do Paraná – EJUD/Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – TJPR, Curitiba, v. 1, n. 9, p. 19-35, dez. 2021/jan. 2022. Disponível em: <https://ejud.tjpr.jus.br/documents/13716935/60219330/Revista%20Gralpa%20Azul%20ed%209.pdf/61e96c49-9acd-1fb9-036e-ee109f8dfe6c?t=1643301444206>. Acesso em: 5 maio 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. *Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990*. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015*. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019*. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. *Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015*. Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Mpv/mpv703.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20703%20DE%2018%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202015.&text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%2012.846,dispor%20sobre%20acordos%20de%20leni%C3%Aancia.&text=IV%20%2D%20o%20comprometimento%20da%20pessoa,de%20mecanismos%20internos%20de%20integridade. Acesso em: 2 jun. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 38. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2024. *E-book*.

CASTRO, Renato de Lima. Acordo de Não Persecução Cível na Lei de Improbidade Administrativa. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 77, p. 209-235, jul./set. 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Renato_de_Lima_Castro.pdf. Acesso em: 10 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017*. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Brasília, DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/5275>. Acesso em: 2 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº 306, de 11 de fevereiro de 2025*. Regulamenta o artigo 17-B da Lei n.º 8.429/1992, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o acordo de não persecução civil. Brasília, DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2025. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/11513/>. Acesso em: 2 jun. 2025.

DINIZ, Cláudio Smirne; CAMBI, Eduardo. Solução extrajudicial de conflitos na proteção do patrimônio público e da probidade administrativa. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 994, p. 49-69, ago. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. *E-book*.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê; LEMGRUBER, Letícia. Os acordos de não persecução penal e cível: permissões e vedações. In: CUNHA, Rogério Sanches; BARROS, Francisco Dirceu; SOUZA, Renee do Ó; CABRAL, Rodrigo Ferreira Leite (coord.). *Acordos de não Persecução Penal e Cível*. 2. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 351-391.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; FRANCO, Fernão Borba; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogerio. *Comentários à nova Lei de Improbidade Administrativa*. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. *E-book*.

GARCIA, Emerson. A Consensualidade no Direito Sancionador Brasileiro: Potencial de Incidência no Âmbito da Lei nº 8.429/1992. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, nº 66, p. 29-82, out./dez. 2017. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1246489/Emerson_Garcia.pdf. Acesso em: 5 maio 2024.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

LANE, Renata. Consensualidade no Direito Administrativo Sancionador: uma outra forma de atuação do poder punitivo estatal. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (coord.). *Direito Administrativo Sancionador: estudos em homenagem ao Professor Emérito da PUC/SP Celso Antônio Bandeira de Mello*. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 262-285.

LIMA, Diogo Araújo de; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. *Acordo de não persecução cível: aspectos teóricos e práticos: com as alterações da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Acordo de Não Persecução Civil. In: CUNHA, Rogério Sanches; BARROS, Francisco Dirceu; SOUZA, Renee do Ô; CABRAL, Rodrigo Ferreira Leite (coord.). *Acordos de não Persecução Penal e Cível*. 2. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 351-391.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MELLO, Shirlei Silmara de Freitas; CAMPOS, Daniela Almeida. Consensualidade como modo alternativo de exercício da pretensão punitiva estatal no processo administrativo sancionador. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, São Paulo, v. 5, n. 17, paginação irregular, 2021. Disponível em: <https://www.revistadoatribunais.com.br/>. Acesso em: 6 maio 2024.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Improbidade administrativa: direito material e processual*. 9. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Razoabilidade, proporcionalidade e probidade administrativa: tutela adequada do interesse público anticorrupção. In: MARRARA, Thiago (coord.) *Princípios de Direito Administrativo*. 2. ed., rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2021. p. 227-283.

OSÓRIO, Fabio Medina. *Natureza Jurídica do Instituto da Não Persecução Cível Previsto na Lei de Improbidade Administrativa e Seus Reflexos na Lei de Improbidade Empresarial*. Migalhas, 10 mar. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/321402/natureza-juridica-do-instituto-da-nao-persecucao-civil-previsto-na-lei-de-improbidade-administrativa-e-seus-reflexos-na-lei-de-improbidade-empresarial>. Acesso em: 12 jul. 2024.

TRINDADE JÚNIOR, Julizar Barbosa. Considerações sobre o Acordo de Não Persecução Cível – ANPC. *Revista da PGE-MS*, Campo Grande, n. 17, p. 108-131, dez. 2021. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Revista-PGE-Artigo-Julizar.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2024.

VENTURI, Elton. Transação de direitos indisponíveis? *Revista de Processo*, São Paulo, v. 251, paginação irregular, jan. 2016. Disponível em: <https://www.revistadoatribunais.com.br/>. Acesso em: 25 maio 2024.

VORONOFF, Alice. Direito administrativo sancionador: um olhar pragmático a partir das contribuições da análise econômica do direito. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 278, n. 1, p. 107-140, 2019. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/79029>. Acesso em: 6 maio 2024.

Artigo recebido em: 03/06/25

Artigo aprovado em: 13/03/26

DOI: 10.59303/dejure.v24i43.556

168 - 190

Artigo

**O CRIME AMBIENTAL DE MAUS-TRATOS
CONTRA ANIMAIS E A IMANENTE
INVIABILIDADE DO ACORDO DE NÃO
PERSECUÇÃO PENAL (ANPP)**

ANA MARIA ANDRADE LARA
STEFANO NAVES BOGLIONE

O CRIME AMBIENTAL DE MAUS-TRATOS CONTRA ANIMAIS E A IMANENTE INVIABILIDADE DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL (ANPP)

THE ENVIRONMENTAL CRIME OF ANIMAL CRUELTY AND THE INHERENT
INAPPLICABILITY OF THE NON-PROSECUTION AGREEMENT (NPA)

ANA MARIA ANDRADE LARA

Pós-graduada em Direito
Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (Belo Horizonte/Brasil)
ana.lara@tjmg.jus.br

STEFANO NAVES BOGLIONE

Promotor de Justiça
Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Belo Horizonte/Brasil)
stefanoboglione@mpmg.mp.br

RESUMO: O presente trabalho examina de forma abrangente o crime ambiental de maus-tratos contra animais e a consequente responsabilização na esfera penal, com especial atenção para os casos que envolvem cães e gatos. Analisam-se as funções institucionais do Ministério Público como titular da ação penal e simultaneamente como responsável pela tutela do meio ambiente. Em seguida, sustenta-se a inaplicabilidade do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) nos casos de maus-tratos contra animais, diante da inerente natureza violenta do delito. Para embasar essa conclusão, adota-se o paradigma constitucional como referencial teórico, articulando-o com aportes doutrinários, posicionamentos institucionais e julgados que conferem respaldo à tese sustentada.

PALAVRAS-CHAVE: Direito ambiental; maus-tratos; Ministério Público; Acordo de Não Persecução Penal.

ABSTRACT: This paper provides an in-depth analysis of the environmental crime of animal cruelty, with particular focus on cases involving dogs and cats, and the resulting criminal liability. It examines the institutional role of the Public Prosecutor's Office both as the authority responsible for initiating criminal proceedings and as the guardian of environmental protection. From this perspective, the paper argues for the inapplicability of the Non-Prosecution Agreement (NPA) in such cases, given the inherently violent nature of the offense. To support this conclusion, the study adopts the constitutional paradigm as its theoretical framework, in conjunction with doctrinal contributions, institutional positions, and judicial precedents that substantiate the arguments advanced.

KEYWORDS: Environmental Law; Animal Cruelty; Public Prosecutor's Office; Non-Prosecution Agreement.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Aspectos relevantes acerca do crime de maus-tratos contra animais. 3. O papel institucional do Ministério Público como titular da ação penal e responsável pela tutela do meio ambiente. 4. Acordo de Não Persecução Penal: do poder-dever à inaplicabilidade ao crime de maus-tratos contra animais. 5. Considerações finais. 6. Referências.

1. Introdução

No ordenamento jurídico brasileiro, a repressão aos maus-tratos contra animais, sobretudo quando dirigidos a cães e gatos, assume contornos de uma tutela penal ambiental voltada não só à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas também da vida e da integridade física dos próprios animais, cuja sujeição à crueldade encontra vedação expressa na ordem constitucional.

A Lei nº 9.605/1998, ao tipificar as condutas previstas no art. 32 (maus-tratos contra animais), estabelece sanções penais de detenção, reclusão e multa, o que denota o reconhecimento legislativo da gravidade intrínseca de tais ilícitos. Não obstante, para além das benesses advindas da Lei nº 9.099/1995 (Lei dos Juizados Especiais), a vigência do art. 28-A do Código de Processo Penal, introduzido pela Lei nº 13.964/2019, passou a admitir, em determinadas hipóteses, a celebração de Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) como mecanismo de justiça penal negociada, desde que ausente violência ou grave ameaça.

Diante disso, o presente artigo examina a (in)viabilidade jurídica da aplicação do ANPP aos crimes de maus-tratos contra animais, à luz do bem jurídico tutelado, dos limites normativos do instituto e da natureza das condutas típicas, com ênfase no elemento violência, imanente ao tipo penal. Parte-se do entendimento de que tais delitos, ainda que não perpetrados contra pessoa humana, possuem conteúdo material violento, incompatível com os requisitos legais e principiológicos do Acordo de Não Persecução Penal.

2. Aspectos relevantes acerca do crime de maus-tratos contra animais

A partir da perspectiva dworkiana, pressupõe-se que o Direito é íntegro, uno (Dworkin, 1999). Não obstante, mormente para fins didáticos, é cediço que o Direito se ramifica em áreas específicas,

das quais emerge o Direito Ambiental. Entendido como um direito fundamental de terceira dimensão, o Direito Ambiental visa a disciplinar o comportamento humano em relação ao meio ambiente, pautando-se no ideal da manutenção da qualidade do meio ambiente para a própria sobrevivência humana (Antunes, 2025).

A dimensionalidade do direito ao meio ambiente como um ideal de fraternidade é fundamentada no art. 225, *caput* e § 1º, da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade;

VIII - manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis e para o hidrogênio de baixa emissão de carbono, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que tratam o art. 195, I, “b”, IV e V, e o art. 239 e aos impostos a que se referem os arts. 155, II, e 156-A (Brasil, 1988).

Note-se que a qualidade de vida do ser humano é intrínseca a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, em que desponta o dever coletivo – e paradoxal – de defesa e proteção do meio ambiente em relação à própria atividade humana. Dentre outros, emerge a necessidade de se proteger a fauna, de forma que o art. 225, VII, da Constituição Federal, embora norma de eficácia limitada, veda práticas que provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade.

Assim, a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, entre outras, integra o referido comando constitucional, ao dispor sobre as sanções penais e administrativas provenientes de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente – notadamente, para fins do presente trabalho, à fauna. Nesse contexto, tem-se a criminalização de condutas abusivas e de maus-tratos contra animais:

Art. 32. Praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos:

Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.

§ 1º Incorre nas mesmas penas quem realiza experiência dolorosa ou cruel em animal vivo, ainda que para fins didáticos ou científicos, quando existirem recursos alternativos.

§ 1º-A Quando se tratar de cão ou gato, a pena para as condutas descritas no *caput* deste artigo será de reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, multa e proibição da guarda.

§ 1º-B Incorre nas mesmas penas quem realiza ou permite a realização de tatuagens e a colocação de *piercings* em cães e gatos, com fins estéticos.

§ 2º A pena é aumentada de um sexto a um terço, se ocorre morte do animal (Brasil, 1998).

Trata-se, pois, de norma penal em branco, cuja complementação pode ser feita por meio da Resolução nº 1.236/2018 do Conselho Federal de Medicina Veterinária (CFMV), que define e caracteriza crueldade, abuso e maus-tratos contra animais vertebrados, ou por quaisquer outras normas posteriores assim reconhecidas.

Independentemente da norma integrativa, muito se discute acerca de qual bem jurídico o tipo penal do art. 32 da Lei de Crimes Ambientais protege ante a visão antropocêntrica arraigada na própria gênese do Direito Ambiental. Todavia, fato é que os animais devem ser protegidos por si mesmos (Santiago, 2016). Sendo o Brasil signatário, tais ideais remetem à Declaração Universal dos Direitos dos Animais, proclamada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em 1978, com o objetivo de reconhecer e proteger os animais enquanto seres sujeitos de direitos.¹

Vale ressaltar que o jurista Heron José de Santana Gordilho, anos atrás, já defendia a hermenêutica constitucional que desvincula o Direito brasileiro da perspectiva antropocêntrica em favor de uma ética biocêntrica. Para Gordilho (2017), a Constituição Fe-

1 Cite-se o seu preâmbulo: “Considerando que todo o animal possui direitos; Considerando que o desconhecimento e o desprezo destes direitos têm levado e continuam a levar o homem a cometer crimes contra os animais e contra a natureza; Considerando que o reconhecimento pela espécie humana do direito à existência das outras espécies animais constitui o fundamento da coexistência das outras espécies no mundo; Considerando que os genocídios são perpetrados pelo homem e há o perigo de continuar a perpetrar outros; Considerando que o respeito dos homens pelos animais está ligado ao respeito dos homens pelo seu semelhante; Considerando que a educação deve ensinar desde a infância a observar, a compreender, a respeitar e a amar os animais” (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 1978).

deral de 1988 certamente garantiu aos animais o *status* jurídico de sujeitos de direitos fundamentais básicos, tais como a vida, liberdade e integridade psicofísica.

No mesmo sentido argumenta Tagore Trajano de Almeida Silva (2015, p. 67 e 70):

Pode-se dizer que o constituinte brasileiro deixou as portas abertas para a pós-humanização de sua Carta ao atualizá-la com ideais que vão além da categorização humana, reconhecendo um valor em si inerente a todos os animais não-humanos, permitindo, através de seu texto, uma interpretação que contemple a dignidade animal. [...] O constituinte, ao dirigir um dever de proteção dos animais não-humanos, veda categoricamente a submissão dos animais à crueldade, não deixando espaço para ponderações, pois, como entendido, não se pode sopesar/ponderar a crueldade, sendo necessária uma realização por completo deste mandamento.

Na jurisprudência, o Recurso Especial nº 1.115.916/MG (Brasil, 2009) traduziu tal perspectiva, ainda que embrionariamente, ao fixar o entendimento de que a morte indiscriminada de cães e gatos, como técnica governamental de controle populacional desses animais e especialmente das zoonoses, vai de encontro ao art. 225 da Constituição Federal e à Declaração Universal dos Direitos dos Animais.

No julgado em comento, o município de Belo Horizonte/MG reivindicava, entre outros pontos, a legalidade de política pública vinculada ao Centro de Controle de Zoonoses, a fim de que os animais recolhidos nas ruas, e não reclamados por eventual tutor em determinado prazo, seriam considerados “coisas abandonadas”, passíveis da destinação que a Administração Pública considerasse conveniente.

Ao julgar o mérito e negar provimento ao recurso especial, em seu voto, o Relator Ministro Humberto Martins destacou:

A condenação dos atos cruéis não possui origem na necessidade do equilíbrio ambiental, mas sim no reconhecimento de que os animais são dotados de uma estrutura orgânica que lhes permite sofrer e sentir dor. A rejeição a tais atos, aflora, na verdade, dos sentimentos de justiça, de compaixão, de piedade, que orientam o ser humano a repelir toda e qualquer forma de mal radical, evitável e sem justificativa razoável (Brasil, 2009).

No Estado de Minas Gerais, os animais foram alçados à categoria de sujeitos de direitos, após a promulgação da Lei Estadual nº 23.724/2020, que acrescentou parágrafo único ao art. 1º da Lei Estadual nº 22.231/2016. Essa norma, além de prever expressamente – mas não exaustivamente – os atos considerados maus-tratos contra animais, reconhece estes como seres sencientes e sujeitos de direitos despersonificados, assegurando-lhes a tutela jurisdicional em caso de violação de seus direitos, ressalvadas as exceções legais específicas.

Cabe a ressalva de que os animais não são coisas, mas também não são, nem devem ser, considerados pessoas, sobretudo porque uma vida senciente não se trata de uma vida racional, autoconsciente – embora alguns animais, tais como os primatas e golfinhos, possuam certa capacidade cognitiva (Stancioli; Cury; 2020).

Assim, Brunello Stancioli e Carolina Nasser Cury (2020, p. 196) defendem um critério pontual para fundamentar a base ética entre humanos e animais: “[...] animais são seres emergentes inseridos em uma lógica sistêmica, e as funções que emergem dessa lógica é que são passíveis de tutela jurídica”. Logo,

[...] sob essa perspectiva, animalidade e humanidade não são um *tudo ou nada*, mas, antes, um espectro gradual de formas de vida que estão conectadas pelo compartilhamento de um mundo informacional material. E, como informação e como matéria, ativo e mutável. (Stancioli; Cury; 2020, p. 202)

Diante dos apontamentos doutrinários e jurisprudenciais supracitados, pode-se dizer que – finalmente – a legislação civil brasileira caminha nesse sentido. O Projeto de Lei do Senado Federal nº 4, de 2025, pretende atualizar a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e um dos principais pontos é a inclusão do artigo 91-A, com a seguinte redação:

Art. 91-A. Os animais são seres vivos sencientes e passíveis de proteção jurídica própria, em virtude da sua natureza especial.

§ 1º A proteção jurídica prevista no *caput* será regulada por lei especial, a qual disporá sobre o tratamento físico e ético adequado aos animais.

§ 2º Até que sobrevenha lei especial, são aplicáveis, subsidiariamente, aos animais as disposições relativas aos bens, desde que não sejam incompatíveis com a sua natureza, considerando a sua sensibilidade.

Assim, retornando à esfera ambiental penal, parte-se do pressuposto de que o crime de maus-tratos contra animais visa tutelar a vida e a saúde dos animais, notadamente aqueles domesticados, enquanto sujeitos de direitos, ainda que despersonificados, em verdadeira relação de afetividade com o ser humano no meio ambiente.

3. O papel institucional do Ministério Público como titular da ação penal e responsável pela tutela do meio ambiente

O poder constituinte originário, ao disciplinar as Funções Essenciais à Justiça, outorgou ao Ministério Público o *status* de instituição permanente, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, CF/88). Para a efetividade disso, a Constituição Federal consagrou três princípios institucionais e fundamentais: a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

O princípio da unidade estabelece que o Ministério Público constitui uma instituição una, ainda que composta por múltiplos membros e estruturada internamente. Tal princípio assegura coerência institucional ao impedir contradições que possam comprometer a atuação ministerial. Dele decorre, ainda, o princípio da indivisibilidade, que visa garantir a continuidade das funções institucionais. Por sua vez, a independência funcional confere a cada membro autonomia para formar sua convicção jurídica de forma imparcial, desde que fundamentada.

Nesse contexto, o art. 129 da Constituição Federal de 1988, de maneira não exaustiva, atribuiu uma série de funções ao Ministério Público: entre elas, a função ministerial de promover, com exclusividade, a ação penal pública, a qual, por óbvio, não pode ser exercida de maneira dissociada das demais funções institucionais, a exemplo da defesa dos direitos difusos e coletivos.

Com efeito, incumbe ao Ministério Público a proteção do meio ambiente, seja por meios extrajudiciais, como a promoção de inquérito civil, seja por meios judiciais, a exemplo da promoção de ação civil pública e da própria ação penal pública. Contudo, a atuação ministerial para tutela do meio ambiente não se limita a tais procedimentos.

Sucintamente, pode-se dizer que, na esfera extrajudicial, o Ministério Público atua visando a adequação de condutas potencialmente lesivas ao meio ambiente e a correta aplicação de políticas públicas ambientais, assim como realiza audiências públicas, expede recomendações e adota medidas para obrigar infratores à reparação e/ou compensação de eventuais danos ao meio ambiente.

Nesse ponto, vale destacar o instrumento do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC), previsto no § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública). Conforme leciona Emerson Garcia (2017, p. 456),

[...] esse compromisso pressupõe um ajuste entre o Ministério Público e o violador (atual ou iminente) da norma, no qual, além de serem estabelecidas as obrigações a serem cumpridas para a recomposição da legalidade, são fixadas as respectivas penalidades para a sua inobservância.

Por outro lado, judicialmente, o Ministério Público promove medidas no âmbito civil, as quais podem ser preventivas ou repressivas, e na esfera criminal, *a priori* voltadas à repressão das condutas ilícitas. Nos termos do art. 3º da Lei nº 7.347/1985, a ação civil pública tem por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. Contudo, cabe o adendo de que a legitimidade para propor tal ação não é exclusiva do Ministério Público (art. 5º da mesma lei).

Em contrapartida, a ação penal é, por via de regra, exclusiva do Ministério Público. Segundo prevê o art. 26 da Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais), a ação penal é pública incondicionada, ou seja, independe da vontade ou interferência de quaisquer pessoas, instituições ou órgãos, desde que estejam presentes as condições da ação e os pressupostos processuais.

Cumprе acrescentar que, na esfera criminal, o Ministério Público dispõe de alguns institutos despenalizadores, como a transação penal, a suspensão condicional do processo e o acordo de não persecução penal. Estes, por sua vez, têm o condão de, a depender do potencial ofensivo da infração penal, permitir a aplicação de medidas alternativas à pena privativa de liberdade. No presente artigo, restringe-se a abordagem ao instituto do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP).

Logo, o papel funcional do Ministério Público revela-se multifacetado e essencial para a proteção e efetividade do Direito Ambiental, na medida em que, de modo integrado, promove a responsabilização penal, administrativa e civil daqueles que causarem danos ao meio ambiente, conforme prevê o art. 225, § 3º, da Constituição Federal de 1988.

4. Acordo de Não Persecução Penal: do poder-dever à inaplicabilidade ao crime de maus-tratos contra animais

Inspirado no *plea bargaining* do Direito norte-americano,² o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), incluído no Código de Processo Penal Brasileiro pela Lei nº 13.964/2019, consiste em “negócio jurídico pré-processual”, firmado entre o Ministério Público e o investigado pelo fato criminoso devidamente assistido por defesa técnica. Em suma, o investigado confessa a prática do delito e, por conseguinte, aceita cumprir voluntariamente determinadas condições não privativas de liberdade que, uma vez cumpridas, estabelecem o arquivamento do feito. A eficácia do acordo, todavia, exige a homologação pelo juízo competente.

Pois bem. Como é cediço, tal pacto não é cabível em todas as infrações penais, mas tão somente naquelas praticadas sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a quatro anos. Outrossim, há hipóteses legais que obstem a aplicação do instituto, como se verá adiante.

Nesse contexto, tem-se que, concluída a fase de investigação, seja em sede de Inquérito Policial ou de Procedimento Investigatório Criminal, não sendo o caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstanciadamente, poderá o Ministério Público propor ANPP, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, e mediante condições previstas nos incisos do art. 28-A do Código de Processo Penal.

São condições, cumulativas ou alternativas, para proposta do acordo:

I - reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo;

2 O *plea bargaining* se desenvolveu primordialmente nos sistemas jurídicos de matriz anglo-saxônica (*common law*) e remonta à possibilidade de flexibilizar as formalidades inerentes à persecução penal, isto é, o devido processo legal, em prol da celeridade e economia processuais, bem como da mitigação dos índices de encarceramento. Em razão dessa racionalidade negocial, que tende a relativizar garantias processuais fundamentais, alguns doutrinadores, como Aury Lopes Jr. (2019), questionam a aplicabilidade do instituto no sistema jurídico brasileiro.

II - renunciar voluntariamente a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime;

III - prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo juízo da execução, na forma do art. 46 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal);

IV - pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução, que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito;

V - cumprir, por prazo determinado, outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada.

Por outro lado, por força do § 2º, são hipóteses que obstem a proposta de ANPP: a) o cabimento de transação penal de competência dos Juizados Especiais Criminais, nos termos da lei; b) a reincidência ou presença de elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional do investigado, exceto se insignificantes as infrações penais pretéritas; c) ter sido o investigado beneficiado, nos cinco anos anteriores ao cometimento da infração, em acordo de não persecução penal, transação penal ou suspensão condicional do processo; e d) tratar-se de crimes praticados no âmbito de violência doméstica ou familiar, ou praticados contra a mulher por razões da condição de sexo feminino.

Quanto à obrigatoriedade, ou não, de se oferecer a proposta de acordo, no julgamento do *Habeas Corpus nº 185.913 (2024)*, o Supremo Tribunal Federal (STF) firmou a tese de que “competete ao membro do Ministério Público oficiante, motivadamente e no exercício do seu poder-dever, avaliar o preenchimento dos requisitos para negociação e celebração do ANPP, sem prejuízo do re-

gular exercício dos controles jurisdicional e interno”. No mesmo sentido, já havia entendido o Superior Tribunal de Justiça (STJ):

O acordo de não persecução penal – ANPP não constitui direito subjetivo do investigado, assim pode ser proposto pelo Ministério Público conforme as peculiaridades do caso concreto, quando considerado necessário e suficiente para reprovar e prevenir infrações penais (Brasil, 2022).

Outrossim, o Grupo Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio Criminal (GNCCRIM) emitiu o Enunciado nº 19, no sentido de que a oferta de Acordo de Não Persecução Penal é uma faculdade do Ministério Público, que avaliará se o instrumento é necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime. Não por acaso, o § 14 do artigo 28-A dispõe: “No caso de recusa, por parte do Ministério Público, em propor o acordo de não persecução penal, o investigado poderá requerer a remessa dos autos a órgão superior, na forma do art. 28 deste Código” (Brasil, 1941).

Note-se que, em um primeiro momento, observados os requisitos legais e ausentes eventuais causas de aumento de pena ou agravantes, seria plenamente possível a proposta de Acordo de Não Persecução Penal para todos os crimes previstos pela Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais), com fundamento no art. 79 da referida Lei, que determina a aplicação subsidiária do Código Penal e do Código de Processo Penal.

Acerca disso, afirma Fernando A. N. Galvão da Rocha (2021, p. 50):

Todos os crimes ambientais previstos na Lei nº 9605/98, em suas figuras fundamentais, possuem penas mínimas cominadas inferiores à 04 (quatro) anos. Para verificar a satisfação do requisito relativo à pena cominada é necessário considerar as causas de diminuição e de aumento (§ 1º do art. 28-A). Ressalvada a causa de aumento prevista no § 2º do art. 50-A da Lei nº 9.605/98, que pode elevar a cominação mínima de modo a impedir o acordo

de não persecução penal nos casos em que a área explorada atingir 3.000 ha (três mil hectares), em nenhum outro caso haverá impedimento para o acordo de não persecução penal para um crime ambiental previsto na Lei nº 9.605/98.

Não obstante, o presente trabalho pretende demonstrar que a aplicação do Acordo de Não Persecução Penal aos delitos tipificados na Lei de Crimes Ambientais admite, de plano, uma relevante exceção: o crime de maus-tratos contra animais, notadamente contra cães e gatos (art. 32, §§ 1º-A e 1º-B). Isso porque, às tipificações do art. 32, *caput* e § 1º, a princípio, seria cabível o instituto da transação penal de competência dos Juizados Especiais Criminais, nos termos da lei, conforme dispõe o art. 28-A, § 2º, I, do Código de Processo Penal.

Conforme já mencionado, o bem jurídico tutelado no delito de maus-tratos de animais é a vida e a saúde destes, uma vez que são reconhecidos como seres sencientes. Desse modo, condutas que envolvam abuso, crueldade, lesões ou mutilações de animais, necessariamente, revelam carga de violência incompatível com os pressupostos normativos e principiológicos que regem o ANPP.

Os juristas Vicente de Paula Ataíde Junior e Manoel Franklin Fonseca Carneiro (2023) argumentam nesse sentido:

Considerando tudo isso, deve-se perceber que todo crime tipificado no artigo 32, da Lei 9.605/1998, é *doloso* e *violento*. A violência intencional, nesse caso, é dirigida ao animal vítima do crime. Não há *abuso*, *maltratamento*, *ferimento*, *mutilação* ou *experimentação dolorosa indevida* sem violência contra o animal. A violência contra os animais não é limitada ao sofrimento físico diretamente infligido, como no caso do *ferir* ou do *mutilar*, constantes do tipo penal. Os maus-tratos, nas suas diferentes caracterizações, o abuso e a utilização indevida em experimentos científicos dolorosos também são condutas humanas violentas contra animais, descritas no tipo, nas quais o sofrimento animal pode ser tanto físico, como psíquico.

A propósito, no exercício de seu poder-dever, o Ministério Público do Estado de Sergipe (MPSE) recusou o oferecimento de ANPP em um caso de maus-tratos contra dois cães, e, após impugnação da decisão por parte do investigado, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) assim se posicionou:

PROCESSO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. CRIME DE MAUS-TRATOS CONTRA ANIMAIS. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL (ANPP). RECUSA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DECISÃO FUNDAMENTADA. AGRAVO DESPROVIDO. 1. Nos termos da jurisprudência desta Corte Superior, “Inexiste nulidade na recusa do oferecimento de proposta de acordo de não persecução penal quando o representante do Ministério Público, de forma fundamentada, constata a ausência dos requisitos subjetivos legais necessários à elaboração do acordo, de modo que este não atenderia aos critérios de necessidade e suficiência em face do caso concreto.” (HC 612.449/SP, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 22/9/2020, DJe de 28/9/2020). 2. No caso, como asseverado pelo Ministério Público Estadual, “o paciente provocou não só violação à integridade física dos animais domésticos (cachorros), que estavam sob seus cuidados, mas causou também a morte de dois deles, circunstância que imprime contornos de maior gravidade a sua responsabilização”. Portanto, a gravidade dos maus tratos, no caso concreto, evidencia, de fato, uma reprovação e necessidade de prevenção tão intensas a ponto das finalidades do ANPP não poderem ser alcançadas. 3. Agravo regimental desprovido. (STJ. AgRg no HC n. 901.592/SE, relator Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 2/9/2024, DJe de 6/9/2024)

Por outro lado, o entendimento majoritário acerca do oferecimento de ANPP nos casos do art. 32 da Lei de Crimes Ambientais ainda é no sentido divergente, de que a regra do art. 28-A, *caput*, do Código de Processo Penal refere-se à ausência de violência ou grave ameaça cometida contra a pessoa, nos mesmos moldes do

previsto no art. 44, I, do Código Penal³. Ressalte-se que essa também é a posição institucional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (2022, p. 13).

Tal perspectiva pode ser reflexo da Resolução nº 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que, embora similar ao texto da legislação processual penal vigente, prevê expressamente a expressão “pessoa”, *in verbis*:

Art. 18. Não sendo o caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor ao investigado acordo de não persecução penal quando, cominada pena mínima inferior a 4 (quatro) anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça a pessoa, o investigado tiver confessado formal e circunstanciadamente a sua prática, mediante as seguintes condições, ajustadas cumulativa ou alternativamente: [...] (grifamos)

Se assim o fosse, a inviabilidade do ANPP com o delito de maus-tratos contra animais poderia ser entendida sob a luz da teoria do elo ou *link*, sem que se configure analogia *in malam partem*. Isso porque a teoria do elo evidencia uma possível e estreita relação entre a prática de atos violentos contra a pessoa humana, notadamente no âmbito doméstico e familiar, e a violência contra animais. Tal teoria encontra respaldo em dados empíricos e em estudos criminológicos desenvolvidos no século passado, os quais demonstraram um elo comum entre crueldade contra animais e indivíduos vulneráveis do ponto de vista social, tais como mulheres e crianças⁴.

Apesar disso, fato é que tal divergência de interpretação pode comprometer até mesmo a tríade principiológica do Ministério

3 Art. 44. As penas restritivas de direitos são autônomas e substituem as privativas de liberdade, quando: I - aplicada pena privativa de liberdade não superior a quatro anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça à pessoa ou, qualquer que seja a pena aplicada, se o crime for culposos; [...].

4 Análise mais aprofundada em: Nassaro (2016, p. 40-48).

Público, notadamente os princípios da unidade e da indivisibilidade. A propósito, o Pedido de Providências nº 1.00341/2024-14, que tramitou no Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), teve por objetivo exatamente a uniformização do entendimento ministerial, ao pleitear a publicação de uma recomendação do CNMP que reprimisse o oferecimento de ANPP nos casos tipificados pelo art. 32, § 1º-A e, agora, § 1º-B.

Sem adentrar o mérito propriamente dito, o Conselheiro Relator assim decidiu:

[...] Não obstante detenha o CNMP competência para definir balizas e orientar a atuação dos membros do Ministério Público, em prol não só da preservação, como também do fortalecimento dos princípios da segurança jurídica e da eficiência, entendo que a matéria trazida à discussão demanda uma análise mais apurada e ampla. Tal circunstância se deve não só ao fato de estarmos aqui tratando da delimitação de parâmetros para o exercício da função ministerial, o que exige a devida cautela para não se colocar em risco a tão cara e necessária independência funcional. Para além disso, há de se ter presente que o exercício do papel administrativo ou mesmo normativo do CNMP não pode se revestir de alcance tal a promover inovações na ordem jurídica. [...] Contudo, considerando o dissenso que parece permear a atuação ministerial e eventuais implicações alusivas ao tratamento do assunto, como acima exposto, reputo que o tema possa merecer reflexões no âmbito da Comissão de Meio Ambiente – CMA, que tem como propósito elementar a consolidação e o aprimoramento da atuação dos órgãos do Ministério Público brasileiro na tutela do Meio Ambiente bem como o fortalecimento do caráter nacional da instituição, na uniformização de discrepâncias regionais, na equiparação dos direitos e deveres de todas as unidades (Conselho Nacional do Ministério Público, 2024).

Em recente consulta à Comissão de Meio Ambiente do CNMP, esta informou que possui atuação voltada ao fomento de políticas institucionais na seara ambiental, não exercendo, portanto, atribuições finalísticas ou deliberativas sobre casos concre-

tos. Nesse sentido, destacou que o Pedido de Providências nº 1.00341/2024-14 foi recebido tão somente como subsídio para as reflexões da Comissão.

Vale destacar que tramitam na Câmara dos Deputados os Projetos de Lei nº 5.309/2023 e nº 3.938/2024, que propõem uma alteração legislativa no Código de Processo Penal para inibir a proposta de Acordo de Não Persecução Penal nos crimes ambientais, notadamente no crime de maus-tratos contra cães e gatos. Todavia, apensados, os projetos aguardam parecer inicial da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS).

Não obstante a argumentação utilizada pela corrente majoritária e até mesmo a intenção do legislador pátrio em definir normativamente a questão, com efeito, a hermenêutica jurídica do art. 28-A do Código de Processo Penal tem de ser realizada com base no que está expresso na norma. Ao não prever a expressão “contra a pessoa”, o *caput* do art. 28-A admite, assim, que o elemento violência seja associado à inerente violência do crime de maus-tratos contra animais. Trata-se, pois, de uma interpretação estrita da norma processual, uma vez que esta carrega consigo consequências à liberdade individual e ao exercício de direitos (Maximiliano, 2022).

Por fim, quanto às figuras do *caput* e § 1º do art. 32 da Lei de Crimes Ambientais, verifica-se que, apesar de violentas, admitem os benefícios despenalizadores da Lei nº 9.099/1990, evidenciando a necessidade de deliberação legislativa que proporcione maior coesão e coerência à política criminal ambiental, especialmente quanto ao tipo penal secundário.

5. Considerações finais

O presente artigo evidenciou a incompatibilidade jurídica e principiológica da celebração do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) nos crimes de maus-tratos contra animais, especialmente quando praticados contra cães e gatos. Ainda que, sob uma interpretação literal e isolada do art. 28-A do Código de Processo

Penal, se vislumbra a possibilidade de aplicação do instituto a determinados crimes ambientais, constatou-se que a natureza violenta dos delitos tipificados no art. 32, §§ 1º-A e 1º-B, da Lei de Crimes Ambientais afasta a incidência dos pressupostos legais exigidos para a celebração do acordo.

Conclui-se, então, que o art. 28-A do Código de Processo Penal deve ser interpretado de forma estrita e, assim, considerar a teleologia da norma penal ambiental do art. 32 da Lei de Crimes Ambientais, sobretudo quando a conduta de maus-tratos é praticada contra cães e gatos. Nesse sentido, é dispensável a atualização da legislação processual penal para afastar expressamente a possibilidade de ANPP nos crimes de maus-tratos contra cães e gatos.

Por outro lado, faz-se necessária a deliberação legislativa para enrijecer o tipo penal secundário do art. 32, *caput* e § 1º, da Lei de Crimes Ambientais, com vistas a impedir quaisquer benefícios despenalizadores nos casos de maus-tratos contra animais, sejam eles silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos.

Portanto, tais alinhamentos normativos revelariam não só o compromisso estatal com a tutela ambiental, mas também o reconhecimento da dignidade dos animais como seres sencientes, dotados de valor intrínseco. Logo, a efetiva proteção dos animais demanda uma interpretação estrita da legislação processual penal vigente, mas, ainda assim, carece de avanços legislativos que consolidem uma política criminal coerente com os princípios da dignidade animal, da prevenção da crueldade e da responsabilidade ambiental.

6. Referências

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 24. ed. rev., atual. e reform. Barueri, SP: Atlas, 2025.

ATAIDE JÚNIOR, Vicente de Paula; CARNEIRO, Manoel Franklin Fonseca. Impossibilidade de ANPP no crime de maus-tratos contra cães e gatos. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, ago. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-ago-01/vicente-franklin-maus-tratos-caes-gatos-anpp>. Acesso em: 20 mai. 2025.

O crime ambiental de maus-tratos contra animais e a iminente inviabilidade do acordo de não persecução penal (anpp)

Ana Maria Andrade Lara | Stefano Naves Boglione

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 5.309, de 2023*. Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para proibir a celebração de Acordo de Não Persecução Penal – ANPP nos crimes de maus-tratos a cães e gatos. Apenso: Projeto de Lei nº 3.938, de 2024. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2400938>. Acesso em: 22 jul. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 abr. 2025.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941*. Código de Processo Penal. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 21 mai. 2025.

BRASIL. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.

BRASIL. *Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995*. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 23 jul. 2025.

BRASIL. *Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 3 jul. 2025.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 4, de 2025*. Dispõe sobre a atualização da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e da legislação correlata. Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166998>. Acesso em: 7 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). *Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 901.592/SE*. Relator: Ministro Ribeiro Dantas. Julgado em 2 set. 2024. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 6 set. 2024. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON>. Acesso em: 23 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Jurisprudência em Teses*, Edição 185: Do Pacote Anticrime II. Brasília, 11 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/doc.jsp?livre=%27185%27.tit>. Acesso em: 22 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). *Recurso Especial nº 1.115.916/MG*. Relator: Ministro Humberto Martins. Julgado em 1 set. 2009. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 18 set. 2009. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200900053852&dt_publicacao=18/09/2009. Acesso em: 18 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus nº 185.913/DF*. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 18 set. 2024. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 19 nov. 2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur517859/false>. Acesso em: 13 jun. 2025.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA VETERINÁRIA. *Resolução nº 1236, de 26 de outubro de 2018*. Diário Oficial da União. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/imprensanacional/pt-br>. Acesso em: 17 jul. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS DOS ESTADOS E DA UNIÃO. Grupo Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio Criminal. Enunciados interpretativos da Lei nº 13.964/2019 – Lei Anticrime. Disponível em: https://www.mpgg.br/portal/arquivos/2020/01/24/15_20_31_823_Enunciados_pacote_antictime_GNCCRIM_CNPG.pdf. Acesso em: 16 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Pedido de Providências nº 1.00341/2024-14. Relator: Conselheiro Paulo Cezar dos Passos. Data do julgamento: 9 abr. 2024. Disponível em: <https://elo.cnmp.mp.br/pages/consulta.seam?cid=154321#>. Acesso em: 7 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017*. Dispõe sobre a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-181-1.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2025.

DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. Tradução Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GORDILHO, Heron José de Santana. *Abolicionismo animal: habeas corpus para grandes primatas*. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2017.

LOPES JR., Aury. Adoção do *plea bargaining* no projeto “anticrime”: remédio ou veneno? *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, fev. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-fev-22/limite-penal-adocao-plea-bargaining-projeto-anticrimeremedio-ou-veneno>. Acesso em: 6 jul. 2025.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MINAS GERAIS. *Lei Estadual nº 22.231, de 20 de julho de 2016*. Dispõe sobre a definição de maus-tratos contra animais no Estado e dá outras providências – texto atualizado. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2025. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/22231/2016/?cons=1>. Acesso em: 22 jul. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Acordo de Não Persecução Penal*: guia prático. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2022.

NASSARO, Marcelo Robis Francisco. Maus-tratos aos animais e violência contra as pessoas. *Revista MPMG Jurídico*, Belo Horizonte, 2016, p. 40-48. Disponível em: https://www.mpmg.mp.br/data/files/C3/83/2D/3D/E744A7109CEB34A7760849A8/MPMG_Aspectos_Controversos_fauna.pdf. Acesso em: 22 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Declaração Universal dos Direitos dos Animais*. Bruxelas, 1978. Disponível em: <https://fiocruz.br/biosseguranca/Bis/infantil/direitoanimais.html>. Acesso em: 17 jul. 2025.

ROCHA, Fernando A. N. Galvão da. Acordo de não persecução penal em crimes ambientais. In: ROCHA, Fernando A. N. Galvão (org.). *Estudos de Direito Penal Ambiental*. Belo Horizonte: Editora Expert, 2021, p. 38-66.

SANTIAGO, Alex Fernandes. O bem jurídico protegido nos crimes contra a fauna. *Revista MPMG Jurídico*, Belo Horizonte, 2016, p. 26-32. Disponível em: https://www.mpmg.mp.br/data/files/C3/83/2D/3D/E744A7109CEB34A7760849A8/MPMG_Aspectos_Controversos_fauna.pdf. Acesso em: 22 jul. 2025.

SILVA, Tagore Trajano de Almeida. *Princípios de proteção animal na Constituição de 1988*. *Revista de Direito Brasileira*, Florianópolis-SC, v. 11, n. 5, p. 62-105, 2015. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2871>. Acesso em: 13 out. 2025.

STANCIOLI, Brunello; CURY, Carolina Maria Nasser. *Para além das espécies: o status jurídico dos animais*. 1. ed. Belo Horizonte, MG: Editora Del Rey, 2020.

Artigo recebido em: 19/09/25.

Artigo aprovado em: 14/10/25.

DOI: 10.59303/dejure.v24i43.559

191 - 230

Artigo

**ATUAÇÃO RESOLUTIVA DA
PROMOTORIA DE JUSTIÇA
ESPECIALIZADA DE DEFESA DA
EDUCAÇÃO EM FACE DA ESCASSEZ
NA OFERTA DE EQUIPAMENTOS
EDUCACIONAIS COMUNITÁRIOS NO
MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA/MG**

CRISTIANE ALVES BELLES
FERNANDA PAULA DINIZ

ATUAÇÃO RESOLUTIVA DA PROMOTORIA DE JUSTIÇA ESPECIALIZADA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO EM FACE DA ESCASSEZ NA OFERTA DE EQUIPAMENTOS EDUCACIONAIS COMUNITÁRIOS NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA/MG

PROBLEM-SOLVING ACTION BY THE SPECIALIZED PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE FOR THE PROTECTION OF EDUCATION IN RESPONSE TO THE SHORTAGE OF COMMUNITY EDUCATIONAL FACILITIES IN THE MUNICIPALITY OF JUIZ DE FORA, MINAS GERAIS

CRISTIANE ALVES BELLES

Especialista em Gestão Pública e Direito Educacional
Universidade do Estado de Minas Gerais (Belo Horizonte/Brasil)
calvesbelles@gmail.com

FERNANDA PAULA DINIZ

Doutora em Direito
Universidade do Estado de Minas Gerais (Belo Horizonte/Brasil)
fernanda.diniz@uemg.br

RESUMO: O artigo apresenta a atuação do Ministério Público de Minas Gerais na defesa da educação, com foco na escassez de vagas nas escolas públicas de Juiz de Fora/MG em decorrência da expansão imobiliária. Como agente de transformação social, o Ministério Público é acionado para a resolução de demandas coletivas e estruturais materializadas através das políticas públicas. Assim, em consonância com o novo perfil assumido pela instituição a partir da Constituição Federal de 1988, revela-se legítima sua atuação no fomento e na fiscalização das políticas públicas. No que se refere às políticas educacionais, dada sua complexidade e especificidade, a via extrajudicial, com os mecanismos institucionais disponíveis, tem se mostrado o caminho mais efetivo para uma atuação qualificada e planejada junto aos gestores públicos e, de igual maneira, coaduna-se com as diretrizes de resolutividade e autocomposição propostas para o desempenho das funções de seus membros.

PALAVRAS-CHAVE: direito à educação; Ministério Público; políticas públicas; resolutividade; atuação extrajudicial.

ABSTRACT: This article presents the role of the Public Prosecutor's Office of Minas Gerais in the protection of education, focusing on the shortage of places in public schools in Juiz de Fora (MG) resulting from real estate expansion. As an agent of social transformation, the Public Prosecutor's Office is called upon to address collective and structural demands materialized through public policies. Accordingly, in line with the new institutional profile shaped by the 1988 Federal Constitution, its role in promoting and overseeing public policies is well established. With regard to educational policies, given their complexity and specificity, the extrajudicial approach – supported by available institutional mechanisms – has proven to be the most effective means of achieving qualified and planned action with public administrators and, likewise, is consistent with the principles of problem-solving and self-composition proposed for the performance of its members' functions.

KEYWORDS: Right to education, Public Prosecutor's Office, public policies, resolution, extrajudicial action.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Metodologia. 3. A legítima atuação do Ministério Público no campo das políticas públicas. 4. Estrutura do Ministério Público de Minas Gerais na defesa do direito à educação. 5. A responsabilidade do gestor municipal com a adequada oferta de equipamentos públicos. 5.1. Política urbana no município de Juiz de Fora/MG. 6. Atuação da Promotoria de Justiça especializada na defesa do direito à educação de Juiz de Fora/MG. 6.1. Estudo de caso: atuação resolutiva da Promotoria de Justiça de Defesa da Educação em face da oferta insuficiente de vagas em escolas no município de Juiz de Fora/MG. 7. Conclusão. 8. Referências.

1. Introdução

O adensamento populacional decorrente da expansão imobiliária nas cidades brasileiras representa um desafio da política urbana para a gestão pública, tendo em vista o impacto causado na demanda por serviços essenciais. Um dos reflexos mais sensíveis desse fenômeno é a escassez de vagas nas escolas da rede pública de ensino, o que viola um direito social fundamental, que é a educação. Tal violação de direitos legitima a atuação do Ministério Público no controle da efetivação das necessárias políticas públicas, diante da nova missão institucional a ele conferida a partir da Constituição Federal de 1988.

Buscou-se com o presente artigo demonstrar uma forma dessa atuação, através do estudo de caso de demanda apresentada à Promotoria de Justiça especializada na educação da comarca de Juiz de Fora/MG contra a gestão municipal, diante de um quadro de escassez de vagas na rede pública de educação básica, tendo como objetivos específicos: (1) caracterizar a atuação extrajudicial resolutiva do Ministério Público no âmbito da implementação de políticas públicas; (2) demonstrar a responsabilidade legal do gestor municipal com a adequada oferta de equipamentos públicos, inclusive os de educação, diante do adensamento populacional advindo dos empreendimentos imobiliários residenciais por ele autorizados; (3) apresentar a atuação resolutiva da Promotoria de Justiça de Defesa da Educação diante da oferta

insuficiente de vagas no município de Juiz de Fora em decorrência da expansão imobiliária.

Sob o ponto de vista acadêmico, o estudo contribui para esclarecer como a atuação resolutiva do Ministério Público de Minas Gerais pode favorecer a implementação de políticas públicas, especialmente na área educacional, considerando a complexidade e as particularidades envolvidas em sua formulação e execução. Ademais, evidencia-se que o diálogo interinstitucional se apresenta como um mecanismo mais ágil e efetivo, em comparação com o acionamento do Poder Judiciário.

2. Metodologia

Trata-se de uma pesquisa de natureza qualiquantitativa (uma vez que se refere a um estudo de caso único), na qual se explorou, de um lado, uma abordagem descritiva e interpretativa da realidade referente à oferta de equipamentos educacionais no município de Juiz de Fora/MG, objetivando interpretar as dinâmicas, os desafios e as estratégias adotadas pelo gestor público na implementação de políticas educacionais. A opção pelo estudo de caso único permite aprofundar o entendimento contextualizado das particularidades do município, contribuindo para a geração de conhecimento aplicável a outras realidades similares.

No que se refere aos procedimentos técnicos, foram utilizados os métodos exploratório-descritivo e a pesquisa aplicada, com a utilização de fontes bibliográficas e documentais, fundamentando-se em referenciais teóricos que dialogam diretamente com o objeto investigado. As fontes utilizadas foram selecionadas a partir de critérios de relevância acadêmica, atualidade e pertinência temática.

A coleta de dados ocorreu, com o intuito de garantir a diversidade e a confiabilidade das informações, através da análise do intei-

ro teor dos procedimentos administrativos instaurados pela 10ª Promotoria de Justiça especializada de Juiz de Fora, no período de 2023 a 2025, para o enfrentamento da demanda, bem como de informativos de dados oficiais publicizados pelo Poder Executivo municipal. A delimitação desse período se deu em virtude da possibilidade de acesso aos procedimentos digitalizados, através do sistema para o controle e a instrução de procedimentos eletrônicos extrajudiciais e movimentação de processos do MPMG, o MPe, já que a primeira autora atuava na Promotoria de Justiça em estudo.

Contou-se também com a análise de entrevistas realizadas com o Secretário de Planejamento Urbano da gestão do município de 2021-2024, no intuito de esclarecer as informações fornecidas nos procedimentos administrativos, tendo em vista a especificidade do assunto, bem como com a Promotora de Justiça titular da referida unidade, para o entendimento do fluxo de ações ocorrido para a instrução do feito.

Por fim, ressalte-se que os procedimentos metodológicos foram conduzidos em consonância com os princípios éticos da pesquisa científica, respeitando-se os aspectos de confidencialidade, fidelidade e integridade dos dados analisados.

3. A legítima atuação do Ministério Público no campo das políticas públicas

A promulgação da Constituição Federal (CF/88) instituiu o Estado Democrático de Direito, nos termos do artigo 1º, *caput*. O Estado tem como essência a realização do bem comum, sendo sua tarefa fundamental “superar as desigualdades sociais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social” (Silva, 2005, p. 122) e, como leciona Dallari (2016), assegurar a igualdade de oportunidades entre os cidadãos desde o ponto de partida no exercício dos direitos.

Para atingir essa finalidade, o Estado submete-se ao Direito, sendo objeto das normas jurídicas assim como os cidadãos. Contudo, alerta Medauar (2016, p. 47) que, numa concepção contemporânea, a expressão Estado de Direito não se vincula apenas à existência de regras escritas e, portanto, agrega características elementares, como a “declaração e garantia dos direitos fundamentais; funcionamento de juízos e tribunais protetores dos direitos dos indivíduos; criação e execução do direito como ordenamento destinado à justiça e à paz social”.

Os direitos sociais estão previstos no Capítulo II da CF/88, em seu artigo 6º, e sua garantia é indispensável para a concretização dos princípios da dignidade humana, da igualdade material e da construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Entretanto, diante de sua amplitude, exigem do Estado ações efetivas e coordenadas para a sua materialização.

Nesse aspecto, as políticas públicas se mostram o instrumento adequado, reconhecida sua natureza estruturante, para o alcance desses direitos através da ação estatal. Ainda que, para serem concretizadas, exijam a cooperação entre os seus Poderes, destaca-se como protagonista, nesse contexto, o Poder Executivo, o qual lhes imprime impulso e execução, por ser responsável pela gestão da máquina administrativa (Bucci; Seixas, 2017).

No plano constitucional, os princípios da Administração Pública, elencados no art. 37, caput, estabelecem diretrizes normativas para a atuação estatal. Em especial, o princípio da eficiência impõe à Administração o dever de atuar de forma célere e eficaz na satisfação do interesse público, vedando comportamentos inertes diante das demandas sociais por implementação de políticas públicas, ainda que se reconheça a margem de discricionariedade administrativa (Di Pietro, 2023).

Certamente cabe ao gestor público a escolha das políticas a serem implementadas, principalmente, num contexto de escas-

sez de recursos públicos e multiplicidade de demandas sociais. Bucci (2023) afirma que esse amplo catálogo de direitos sociais inspirado em declarações internacionais é muito criticado por correntes conservadoras do estudo do Direito e das políticas públicas, visto que o consideram de garantia inexecutável. Assim, resta à Administração Pública determinar a prioridade para o gasto público e assumir a consequente responsabilização pelos seus resultados, visto que é sua a obrigação de fazer funcionar a política escolhida.

Entretanto, a omissão por parte do Poder Executivo, e também do Legislativo, tem contribuído para um cenário de crise de legitimidade institucional, fragilizando o sistema de freios e contrapesos e favorecendo a transferência para o Poder Judiciário da resolução de controvérsias que, originariamente, seriam dirimidas pelas instâncias políticas tradicionais.

Nesse contexto, o Poder Judiciário exerce função essencial de controle e fiscalização dos demais Poderes, não admitindo eventual inércia diante de lesões ou ameaças a direitos, em consonância com o princípio da inafastabilidade da jurisdição. Tal entendimento encontra respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a exemplo da ADPF 45, na qual se reconheceu a legitimidade da atuação judicial para determinar a implementação de políticas públicas quando a omissão estatal comprometer a eficácia de direitos fundamentais, inclusive aqueles de natureza programática.

De outro lado, revela-se preocupante, ainda que legítima, a imposição indiscriminada de obrigações pelo Poder Judiciário aos demais Poderes, sem a observância de parâmetros jurídicos adequados, o que pode resultar em ativismo judicial. Segundo Grinover (2010), a intervenção judicial no controle de políticas públicas deve observar, ao menos, três critérios: a garantia do mínimo existencial, a razoabilidade da pretensão deduzida em face do Poder Público e a disponibilidade financeira estatal para o cumprimento das prestações exigidas.

Portanto, a limitação de recursos públicos e a crescente demanda por políticas públicas impõem a construção de mecanismos institucionais de diálogo entre os Poderes da República, de modo a possibilitar um planejamento para a concretização de direitos, a fim de não comprometer, de maneira desproporcional, a gestão administrativa e o equilíbrio das políticas públicas.

Nesse cenário, o Judiciário enfrenta a dificuldade de atender com efetividade, e em um tempo adequado e necessário (Cabral, 2013), as demandas, sobretudo as coletivas, sociais e estruturais, conforme defende Almeida (2015):

A transferência para o Poder Judiciário, por intermédio das ações coletivas previstas, da solução dos conflitos coletivos, não tem sido tão eficaz, pois, em muitos casos, o Poder Judiciário não tem atuado na forma e rigor esperados pela sociedade. Muitas vezes os juízes extinguem os processos coletivos sem necessário e imprescindível enfrentamento do mérito. Essa situação tem mudado, mas de forma muito lenta e não retilínea.

Assim, diante de uma eventual inércia da Administração Pública, passam a assumir a defesa do interesse social “atores jurídicos já consolidados, mas em um novo papel” (Choukr, 2013, p. 565), como o Ministério Público, o qual, a partir da nova ordem constitucional, como afirma Carlos Roberto de C. Jatahy (2013), recebeu uma inovadora missão institucional, a de ser um *agente transformador social*, objetivando, com sua atuação, a redução das desigualdades sociais, o fortalecimento da cidadania e a ampliação do acesso à justiça, nos termos do art. 127, *caput*, da CF/88.

Para a consolidação desse ideal, em um novo perfil, o *Parquet* assume grande protagonismo, sendo-lhe atribuída também a função de *ombudsman*, nos termos do art. 129, inciso II, da CF/88, incumbindo-lhe zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia (Jatahy, 2013).

Assevera-se que, para o controle dos atos administrativos, ao Ministério Público é legítimo atuar nas vias judicial ou extrajudicial. Entretanto, como esclarece Paulo Gustavo Guedes Fontes (2006), a eficácia desse controle sobre a Administração Pública não é a mesma quando se opta pela via judicial como caminho, tendo em vista a adoção pelo Poder Judiciário de uma concepção restritiva da discricionariedade administrativa e do princípio da separação dos poderes.

Ao escolher a atuação pela via judicial, a efetividade do Ministério Público na proteção dos direitos e interesses sociais fica obstada, o que conduz o *Parquet* à assunção mais recorrente da função de *ombudsman* na busca pela melhoria dos serviços públicos e pela garantia dos direitos sociais, por meio da via extrajudicial, com os instrumentos institucionais de que dispõe, através do diálogo e da negociação junto aos outros órgãos e à comunidade.

Nos termos do artigo 26, inciso I, alínea “b”, e inciso III, alínea “c”, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP), no exercício de suas atribuições na seara extrajudicial, o Ministério Público pode requisitar informações, documentos, a realização de exames periciais a autoridades de toda a esfera administrativa, bem como determinar a instauração de sindicâncias. O parágrafo único desse dispositivo prevê, adicionalmente, outras atribuições, tais como: receber notícias de irregularidades, petições ou reclamações de qualquer natureza; zelar pela celeridade e racionalização dos procedimentos administrativos (inciso II); promover audiências públicas e elaborar relatórios sobre suas atividades (inciso IV).

Evidencia-se, pois, que os citados instrumentos à disposição dos integrantes do Ministério Público propiciam uma atuação mais próxima ao gestor público e, de igual modo, conferem maior acessibilidade à sociedade civil, permitindo-lhe oferecer uma robusta contribuição para a implementação de políticas públicas

mais significativas para o interesse social. Ressalte-se, ainda, que as políticas públicas, por sua natureza estrutural, abrangência e multidisciplinaridade, revelam-se complexas em todas as suas etapas, o que reivindica, para ser mais efetiva, uma atuação do *Parquet* pela via extrajudicial:

Deve-se lembrar, ainda, que a implementação de políticas públicas também é complexa e envolve um processo de negociação e barganha, entre outros, com grupos afetados, exigindo a tomada de muitas decisões não contempladas em sua formulação. Há que se reconhecer também a impossibilidade de um controle completo ou perfeito das atividades e dos agentes envolvidos na tarefa de pôr a política em prática, uma vez que a atividade desenvolvida por eles, dadas suas características, envolve grande discricionariedade. Por tudo isso, a implementação acaba tornando-se um refazer da própria política, redefinindo-a, permitindo-nos concluir pela existência de um *continuum* entre formulação e implementação (Oliveira, 2013).

Essa diretriz de atuação resolutiva constou pela primeira vez em um ato normativo por meio da Recomendação CNMP nº 54/2017, em seu art. 1º, § 1º. O *Manual de Resolutividade do Ministério Público*, apresentado pela Corregedoria Nacional durante o biênio 2022-2023, elenca como um dos componentes do conceito de resolutividade a visão dos membros da instituição como “agentes políticos garantidores de direitos fundamentais”. Ainda, especificamente com relação à atuação extrajudicial, o documento direcionador cita como elemento de resolutividade a manutenção do diálogo interinstitucional e a criação de ambientes de comunicação eficiente com outros órgãos e entidades públicas e privadas, com a sociedade civil organizada e com a comunidade em geral, buscando a autocomposição, devendo o Poder Judiciário ser acionado para a resolução de questões que não puderam ser equacionadas por aquela via.

Esse modelo de atuação foi descrito pela professora Cátia Aida Silva (2001), a partir da caracterização de dois tipos extremos de Promotor de Justiça com foco na atuação desenvolvida dentro do campo dos interesses metaindividuais, como o *promotor dos fatos*:

O *promotor de fatos*, por sua vez, estabelece contatos, define prioridades, toma iniciativas, articula forças locais e participa de campanhas, mobilizações e eventos. Divulgação de informações, atendimento ao público, palestras, orientações e reuniões são procedimentos utilizados frequentemente. Muitas vezes, as prioridades levam o *promotor de fatos* a acionar órgãos governamentais e a estabelecer processos de negociação com autoridades públicas, pessoas jurídicas e físicas.

Por conseguinte, em consonância com o paradigma de resolutividade incorporado à sua missão constitucional, mostra-se legítima, na busca da efetividade dos direitos e garantias fundamentais, a atuação dos integrantes do Ministério Público, por meio dos mecanismos de atuação extrajudicial disponíveis, junto aos gestores públicos, com o objetivo de impulsionar e fiscalizar as políticas públicas, bem como de mobilizar a comunidade em geral para o acompanhamento de sua execução, respeitadas a discricionariedade administrativa, a razoabilidade e a disponibilidade financeira estatal.

4. Estrutura do Ministério Público de Minas Gerais na defesa do direito à educação

A educação é o primeiro direito social dos elencados no art. 6º da CF/88 e, com fundamento nos artigos 205 e seguintes, foi alçada à condição de serviço público essencial (Motta, 1997), impondo ao Poder Público o dever de assegurar seu financiamento e conferir-lhe prioridade na formulação e execução das políticas públicas. Enquanto direito fundamental, ela visa ao “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da ci-

dadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988). Essa mesma concepção foi reverberada no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (1996).

Para Ranieri (2018), a Constituição Federal atacou problemas históricos da educação nacional, garantindo a universalização da educação básica, obrigatória e gratuita, inicialmente dos 7 aos 17 anos e, com a Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009, ampliando a duração da escolaridade obrigatória com início aos 4 anos, além da garantia de padrão de qualidade e equidade. Ainda, ressalta que a mudança na forma de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios na organização dos sistemas de ensino também foi uma contribuição importante para a difusão do direito universal à educação.

Nesse contexto, incumbe ao Ministério Público, enquanto instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, a promoção desse direito, requisito indispensável à construção de uma existência digna para todo ser humano (Segalla; Marta, 2013), utilizando-se de todos os instrumentos jurídicos disponíveis, judiciais ou extrajudiciais, com vistas a exigir do Poder Público a formulação e a implementação de políticas públicas educacionais adequadas e eficazes.

A esse respeito, Silva (2018) esclarece que, diante das novas atribuições do *Parquet* na defesa dos interesses sociais, a instituição é consequentemente interpelada pela sociedade para atuar no ciclo das políticas públicas educacionais, ainda que não lhe caiba a sua elaboração e execução. Contudo, como já afirmado, a via judicial nem sempre é a mais efetiva quando se trata de demanda relacionada a políticas públicas e, na área da educação, não é diferente, como esclarecem Ximenes e Silveira (2019):

[Conforme discutimos] apesar de avanços na garantia do direito à educação com a utilização do litígio judicial, a judicialização

da educação nem sempre é percebida como um fenômeno positivo. [...] pode apresentar tanto um viés positivo voltado à ampliação de direitos de cidadania, como é o caso dos litígios que procuraram incluir beneficiários em uma política pública (ações requerendo o acesso à educação infantil e à escola próxima à residência, a política de transporte escolar etc.); como pode assumir um viés negativo, de burocratização excessiva e de desrespeito à relativa autonomia do campo educacional e da escola, como comumente ocorre nos casos de litígios para o controle de aspectos político-pedagógicos.

Isso porque as políticas educacionais têm especificidades próprias e caráter multidisciplinar, agregando-lhes, portanto, complexidade na elaboração e execução, o que acaba demandando mais do que somente conhecimentos jurídicos, mas também conhecimentos técnicos da área da educação (Taporosky, 2022). De igual modo, assevera Silva (2018):

Para a defesa do interesse social à educação, não basta o domínio dos textos legais que disciplinam a matéria – repletos, aliás, de polissemias e conceitos em disputa. É preciso também, em grande medida e de maneira transdisciplinar, o conhecimento a respeito de políticas públicas educacionais, papéis, métodos e objetivos dos sistemas educacionais e das instituições escolares, bem como dos efeitos práticos que determinada intervenção do sistema de justiça – ainda que não jurisdicional – pode acarretar no complexo e sensível processo de ensino e aprendizagem.

Diante disso, reforça-se a necessidade cada vez maior de especialização dos integrantes do sistema de justiça. Aqui, cabe ressaltar o importante papel que vem sendo desempenhado pelo Ministério Público no tocante à especialização nos temas relacionados ao direito educacional. Para a análise dos dados que subsidiam o presente artigo, será apresentada a estrutura organizacional do Ministério Público de Minas Gerais voltada à atuação na tutela do direito à educação, mais especificamente no município de Juiz de Fora/MG.

Nos termos do art. 2º da Lei Orgânica Nacional, faculta-se aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados a iniciativa de lei complementar que estabelecerá, no âmbito de cada uma das unidades federativas, suas normas específicas de organização, atribuições e estatuto. Em Minas Gerais, a Lei Complementar nº 34/1994 dispõe sobre a organização do Ministério Público e, em seu art. 57, trata das Promotorias de Justiça:

Art. 57. As Promotorias de Justiça são órgãos da administração do Ministério Público, com cargos de Promotor de Justiça e serviços auxiliares necessários ao desempenho das funções que lhe forem cometidas por lei.

§ 1º As Promotorias de Justiça poderão ser judiciais ou extrajudiciais, especializadas, gerais ou cumulativas.

§ 2º As atribuições das Promotorias de Justiça e dos cargos de Promotor de Justiça serão fixadas mediante proposta do Procurador-Geral de Justiça, aprovada pela Câmara de Procuradores de Justiça.

§ 3º A exclusão, inclusão ou outra modificação nas atribuições das Promotorias de Justiça e dos cargos de Promotor de Justiça serão fixadas mediante proposta do Procurador-Geral de Justiça, aprovada pela Câmara de Procuradores de Justiça.

De acordo com Conceição da Silva e Reis (2023), as Promotorias de Justiça se distribuem adotando um recorte territorial para delimitar sua atuação, a comarca, que corresponde à área geográfica abrangida por um ou mais municípios da unidade federativa, na qual um ou mais órgãos de execução¹ estão alocados. Nas comarcas, existem divisões por área de atuação, daí serem qualificadas como judiciais ou extrajudiciais, especializadas, gerais ou cumulativas.

Na comarca de Juiz de Fora/MG, a atual divisão de atribuições das vinte e seis Promotorias de Justiça foi fixada pela Resolução CAPJ

1 Nos termos do art. 7º, IV, da Lei nº 8.625/93, Lei Orgânica Nacional, os Promotores de Justiça são órgãos de execução do Ministério Público.

nº 10/2024, sendo a 10ª Promotoria de Justiça especializada na Defesa da Educação, cumulando atuação na defesa da Infância e Juventude – Cível, tanto no âmbito judicial como no extrajudicial.

Os Centros de Apoio Operacional são órgãos auxiliares, os quais são instituídos também por especialização temática, nos termos do art. 75 da Lei Complementar nº 34/1994, destinando-se ao estímulo à integração e ao intercâmbio dos órgãos de atuação na mesma área de atividade da instituição; à remessa de informações técnico-jurídicas, de caráter consultivo; ao estabelecimento de intercâmbio com órgãos e com entidades fora da instituição, que atuem no âmbito de áreas afins da temática, para obtenção de conhecimentos técnicos especializados e elaboração de relatório para suas atividades.

No MPMG, a Resolução PGJ nº 41/2021 dispõe sobre a estrutura e o funcionamento dos Centros de Apoio Operacional e tem elencadas no art. 6º suas atribuições. Por meio da alteração trazida pela Resolução PGJ nº 23/2022 foi acrescido o CAOEDUC – Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça da Educação. Vinculam-se ao CAOEDUC as Coordenadorias Regionais das Promotorias de Justiça, nos termos da Resolução PGJ nº 40/2013 e da Resolução PGJ nº 19/2015, as quais atuam cumulativamente na Defesa da Infância e Juventude, devendo articular e multiplicar as ações do Ministério Público nas regiões de abrangência, sejam elas judiciais ou extrajudiciais.

Yokoyama e Pimenta (2018) asseveram que a educação é uma questão social complexa, exigindo, portanto, respostas construídas com base em parâmetros nacionais, sem deixar de considerar as peculiaridades locais. Ressaltam, ainda, a importância da articulação entre as Promotorias de Justiça de Defesa da Educação, as Coordenadorias Regionais (CREDCAs) e a Coordenadoria Estadual (CAOEDUC), no intuito de incentivar o gestor da política pública a realizar “o planejamento das ações necessárias ao cumprimento de seu dever legal com a educação, aprimorando

os serviços públicos e prevenindo futuras e mais graves violações de direito”(Yokoyama; Pimenta, 2018, p. 8).

Marinho e Oliveira (2024, p. 5), em pesquisa realizada acerca do funcionamento e da estrutura institucional, afirmam que “desde 2010 o MPMG vem se especializando em educação, por meio da criação de coordenadorias e atribuição de competências em educação”. Na referida pesquisa foi destacada também a existência dos roteiros de atuação, atualmente elaborados pelo CAOEDUC, os quais orientam os Promotores de Justiça para uma intervenção qualificada, principalmente na via extrajudicial, na política educacional, e a ação articulada dos CREDCAs.

Concluem Marinho e Oliveira (2024) sobre a atuação especializada do MPMG em educação, a partir das entrevistas realizadas com os membros da instituição, que:

Os promotores entendem que a judicialização da educação não resolve os problemas que chegam ao Judiciário. A melhoria das políticas públicas educacionais passa, na maioria das vezes, pelo diálogo interinstitucional entre promotores, gestores, defensores públicos e membros da sociedade civil, o que demanda tempo, capacidade de diálogo e, sobretudo, soluções institucionais extrajudiciais. [...]

Para eles, a judicialização é o último recurso, pois produz resultados sobre os quais os promotores não têm controle, o que é ruim, podendo colocar a perder todo o esforço de construção de uma solução negociada.

A respeito das diretrizes sobre a atuação dos membros com atribuição na área da Educação, há também, entre outras normas infralegais, as resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Destaca-se a Recomendação CNMP nº 112/2024 que traz como orientação também essa atuação resolutiva com relação às políticas públicas:

Art. 7º Os(as) membros(as) do Ministério Público com atribuições em matéria de Educação deverão, dentre outros:

I – Atuar de maneira integrada com os órgãos gestores/executores das políticas de educação, entre outras, nos âmbitos municipal, estadual e distrital, adotando uma abordagem proativa que priorize ações preventivas, visando antecipar e evitar situações de crise;

[...]

No intuito de estimular a adoção de estratégias autocompositivas pelos membros do Ministério Público, foi aprovada pelo CNMP a Resolução nº 118, de 27 de janeiro de 2014, que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição, a qual objetiva assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação da Instituição.

Conforme aqui já elencado, no desempenho de suas funções institucionais, na via extrajudicial, o Ministério Público dispõe de diversos mecanismos aptos a promover a autocomposição, como reuniões, audiências públicas, expedição de recomendações e celebração de compromissos de ajustamento de conduta (TACs), adequados a produzir soluções céleres e efetivas, evitando-se, sempre que possível, a judicialização desnecessária.

Afere-se, pelo exposto, que o MPMG dispõe de uma estrutura definida, articulada e especializada na proteção do direito à educação, composta pelo Centro de Apoio Operacional, pelas Coordenadorias Regionais e pelas Promotorias de Justiça com atuação específica na área, o que permite uma atuação mais qualificada e planejada junto aos gestores públicos.

5. A responsabilidade do gestor municipal com a adequada oferta de equipamentos públicos

A Constituição Federal de 1988 concedeu autonomia para que os municípios pudessem administrar seus territórios (Milan, 2024) e, nesse contexto, também pela primeira vez, estabeleceu dire-

trizes fundamentais para a organização do espaço urbano, nos artigos 182 e 183, consagrando princípios como a função social da propriedade, a função social da cidade e o direito à moradia como direito social, bem como atribuindo competências específicas aos entes federativos.

Essas diretrizes constitucionais da política urbana foram regulamentadas, no âmbito infraconstitucional, pela Lei nº 10.257/2001, que instituiu o Estatuto da Cidade. No art. 4º estão elencados os instrumentos de política urbana que podem ser utilizados por governos, agentes públicos, autoridades municipais e planejadores urbanos para orientar o desenvolvimento das áreas urbanas e promover o uso eficiente do solo, melhorando a qualidade de vida dos cidadãos. São eles: planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; planejamento municipal; institutos jurídicos e políticos; estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

No que se refere ao EIV, Lollo e Röhm (2005) lecionam que ele tem como resultado um relatório com a caracterização do empreendimento, de sua área de influência, os impactos esperados e a previsão das medidas mitigadoras e compensatórias, podendo o termo vizinhança ser entendido como a parcela do terreno com possibilidade de prejuízo pela nova construção.

Nesse sentido, ele se destina a investigar empreendimentos de possível impacto significativo no meio urbano, avaliando a repercussão sobre a paisagem urbana, as atividades humanas instaladas, a movimentação de pessoas e mercadorias e os recursos naturais da vizinhança. Para ser utilizado pelo município, ele deve estar regulamentado no Plano Diretor.

Assim, o EIV faz parte do processo de licenciamento da obra, devendo ser apresentado por seu proponente ao Poder Público para

análise na forma de um relatório (REIV), que tem de ser claro, sucinto e objetivo, além de acessível à comunidade. Nos termos do Estatuto da Cidade, o município deverá criar lei específica para a regulamentação do EIV, na qual estarão definidos os parâmetros e quais empreendimentos que exigem sua apresentação.

Colzani e Polette (2017), em obra temática sobre governança e sustentabilidade, defendem que o EIV se mostra como um instrumento capaz de avaliar a sustentabilidade na implantação de um empreendimento, se aplicado adequadamente. Na elaboração do EIV, conforme disposto no Estatuto da Cidade, em seu art. 37, deve constar a análise de, no mínimo, sete conteúdos, visando garantir a qualidade de vida dos moradores a serem afetados por determinado empreendimento imobiliário.

Para fins do presente estudo, importa ater-se à utilização do EIV para a avaliação da interferência dos empreendimentos imobiliários no adensamento populacional e, conseqüentemente, nos equipamentos públicos comunitários:

A estimativa de adensamento populacional ao longo do tempo, bem como a caracterização da estrutura socioeconômica dessa nova população, é parâmetro fundamental para outras avaliações consideradas no EIV tais como: capacidade da infraestrutura; quantificação dos equipamentos comunitários; geração de tráfego; uso e ocupação do solo e demanda por transporte público (Brasil, 2016).

Especificamente, com relação aos equipamentos públicos urbanos e comunitários, constantes do inciso II, esclarece-se que eles correspondem às instalações e espaços de infraestrutura urbana, sendo que os primeiros se destinam aos serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de águas pluviais, disposição e tratamento dos resíduos sólidos, transporte público, energia elétrica, rede telefônica, gás canalizado e congêneres, enquanto os equipamentos comunitários dizem

respeito aos serviços públicos de educação, saúde, cultura, assistência social, esportes, lazer, segurança pública, abastecimento, serviços funerários e congêneres (Brasil, 2023).

Nesse sentido, a capacidade de atendimento dos equipamentos comunitários é diretamente afetada pela implantação ou ampliação de um empreendimento imobiliário, mormente à sua derivada relação com o adensamento populacional. Sua avaliação, no tocante à expansão urbana, emerge, portanto, como elemento indispensável para a garantia de direitos fundamentais:

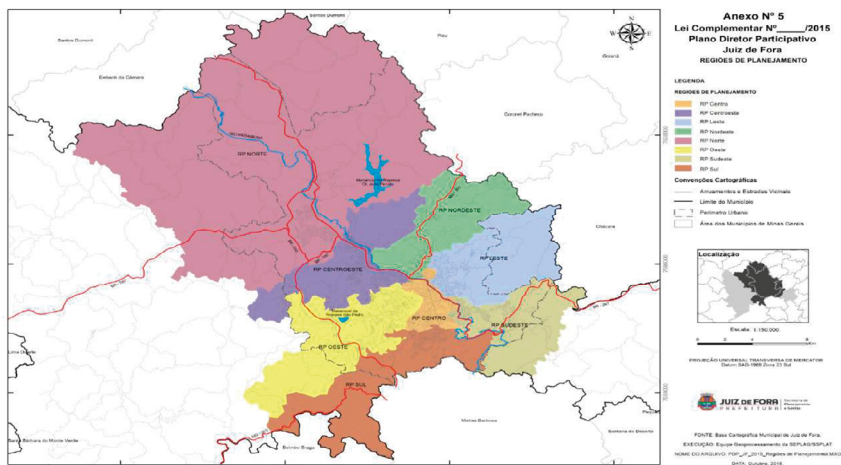
Partindo da premissa da qual através das cidades o Poder Público melhor atua no fornecimento de prestações sociais e, em razão da concentração populacional e de distribuição geopolítica, são nelas onde se melhor desempenham o exercício dos direitos fundamentais sociais – tais como educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, dentre outros –notadamente torna-se cada vez mais importante e preocupante a ordenação dos seus espaços, bem como todos os instrumentos destinados a assegurar a boa convivência coletiva (Matoso; Ferreira, 2018).

Assim sendo, sob pena de violação de direitos fundamentais, a Administração Pública Municipal deve executar a política urbana, conforme disposição dos arts. 1º e 2º do Estatuto da Cidade, utilizando-se do EIV para direcionar, entre outros instrumentos, o uso da propriedade urbana em prol do bem-estar dos cidadãos, garantindo serviços públicos por meio da oferta de equipamentos comunitários adequada ao adensamento populacional gerado pelos empreendimentos imobiliários.

5.1 Política urbana no município de Juiz de Fora/MG

A cidade de Juiz de Fora ocupa uma área de 1.433,87 km² e tem uma população estimada em 565.764 pessoas (IBGE, 2024). Como instrumento de política urbana, foi instituído pela Lei

Complementar nº 82/2018 (Juiz de Fora, 2018), em conformidade com o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Participativo (PDP), que é “o instrumento básico da política de desenvolvimento e ordenamento da expansão urbana e o referencial orientador para a atuação da administração pública e da iniciativa privada no seu âmbito territorial”. Nos termos de seu art. 39, divide-se o distrito-sede do município em oito regiões de planejamento, cada qual composta por bairros e loteamentos com características próprias, como se verifica no Anexo A:



No caso de Juiz de Fora, o Plano Diretor Participativo (PDP) vigente fez constar as diretrizes do EIV nos artigos 154 a 157. Cabe ressaltar que o município apresentou um avanço legislativo com a aprovação da Lei Complementar nº 110 (Juiz de Fora, 2020), visto que, de acordo com estudo de Passos (2017, p. 5) a respeito da Lei Complementar nº 31, a qual dispunha anteriormente sobre a obrigatoriedade do EIV, concluiu-se que o referido regramento não era “capaz de traçar diretrizes a fim de mitigar os impactos” e instituiu “parâmetros inadequados para definir quais empreendimentos deverão ser objeto de EIV”.

A esse respeito, o referido estudo constatou que a lei revogada dispunha, como número mínimo de unidades habitacionais capazes de provocar impacto de vizinhança, um parâmetro bem maior ao considerado adequado. A partir da publicação do novo regramento, alteraram-se, por meio do art. 2º, os tipos de empreendimentos para os quais cabe a exigência do EIV, tornando mais eficiente o controle dos impactos dos empreendimentos urbanos sobre os equipamentos públicos.

Registra-se, também, como direcionamento da política urbana de Juiz de Fora, a existência da Lei Municipal nº 6.910 (Juiz de Fora, 1986), que dispõe sobre o ordenamento do uso e ocupação do solo no município e que elenca como primeiro objetivo, nos termos do art. 1º, inciso I, “evitar adensamento populacional excessivo, desproporcional ou superior à capacidade de atendimento dos equipamentos urbanos e comunitários”.

O referido regramento é muito antigo e não corresponde às necessidades do território urbano atualmente. Dessa forma, a Prefeitura Municipal está desenvolvendo o projeto *Olhar a Cidade* (2025), que visa elaborar os Planos Regionais de Estruturação Urbana (PEUs), no total de dez, para coordenar ações de parcelamento, uso e ocupação do solo. O objeto final do projeto é a elaboração e a aprovação da minuta da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, com vistas à atualização da legislação de política urbana em vigor.

Ressalte-se, por fim, a edição da Lei Complementar nº 154, de 7 de janeiro de 2022, que alterou a Lei nº 6.910/1986, no sentido de permitir a permuta de, no mínimo, 15% da gleba total loteada para a destinação de equipamentos comunitários e espaços livres de uso público em determinados tipos de parcelamento do solo.

Verifica-se, portanto, que o município de Juiz de Fora orienta sua política urbana, conforme o disposto nos arts. 1º e 2º do Estatuto da Cidade, utilizando a normativa existente para direcionar o uso da propriedade urbana em prol do bem-estar dos cidadãos,

com o intuito de moderar os possíveis impactos causados pelos novos empreendimentos imobiliários.

6. Atuação da Promotoria de Justiça especializada na defesa do direito à educação de Juiz de Fora/MG

A 10^a Promotoria de Justiça da Comarca de Juiz de Fora teve suas atribuições modificadas em 2017, a partir da Resolução CAPJ nº 17 da Câmara de Procuradores, que promoveu a redistribuição das atribuições das Promotorias de Justiça da referida comarca, passando a ser especializada na defesa da Educação e da Infância e Juventude – Cível, o que persiste atualmente, conforme já mencionado.

Atualmente, a estrutura da referida unidade conta com um Promotor de Justiça, um assessor jurídico, um oficial, um auxiliar administrativo e dois estagiários. O atendimento ao cidadão é feito presencialmente por telefone fixo e *Whatsapp*, podendo também ser encaminhada manifestação pelo canal institucional da Ouvidoria do MPMG e pelo *e-mail* institucional da unidade.

Serão analisados, para subsídio desta pesquisa, entrevista com o membro titular da referida Promotoria de Justiça e os relatórios do sistema MPe² a respeito da demanda recebida pela unidade no período de 2022 a 2024 na área da educação. Saliente-se que serão apresentados exclusivamente os dados relativos à atuação extrajudicial, tendo em vista serem estes os únicos relevantes para a apresentação do resultado.

Na atuação extrajudicial, as demandas recebidas de outros órgãos e por meio do atendimento aos cidadãos são inicialmente registradas em Notícia de Fato no MPe. A partir desse registro, é encaminhada no sistema para a apreciação do Promotor de Justiça, o qual delibera, com manifestação fundamentada, sobre qual o tipo de procedimento é adequado para andamento da demanda apresentada.

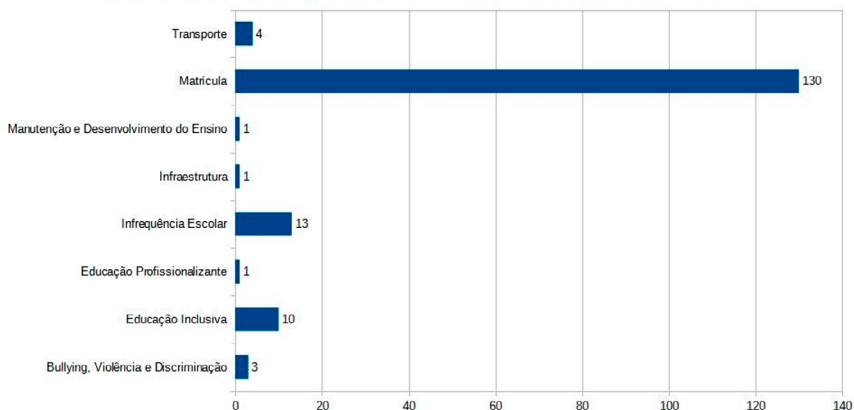
2 Principal sistema de controle e instrução dos expedientes eletrônicos extrajudiciais, de acordo com o art. 37 do Ato CGMP nº 1, de 20 de janeiro de 2025.

No caso da Promotoria de Justiça especializada na área de educação, as espécies de procedimentos administrativos mais recorrentes são os de tutela de interesses individuais indisponíveis, os de acompanhamento de políticas públicas e os de acompanhamento de instituições. Conforme destacado pela Promotora de Justiça titular, em atuação na referida Promotoria de Justiça desde 2017, em razão das ações exigidas durante o período da pandemia de Covid-19 por causa do fechamento prolongado das escolas, o movimento de atendimento da Promotoria cresceu muito:

A Promotoria de Defesa da Educação ganhou uma dimensão até então inimaginável. Nesse momento de escolas de portas fechadas para evitar aglomerações, esta Promotoria de Justiça foi amplamente demandada pela população em busca da garantia aos alunos do direito à educação, o qual, naquele contexto, foi tangenciado pelo direito à saúde, exigindo o congraçamento entre eles, sendo, portanto, empreendidas várias ações nesse sentido.

A partir dos relatórios da 10^a Promotoria de Justiça por assunto, na área de defesa da educação, nos anos de 2022 a 2024, Anexos B, C e D, verifica-se que a recorrência de demandas específicas nos períodos analisados.

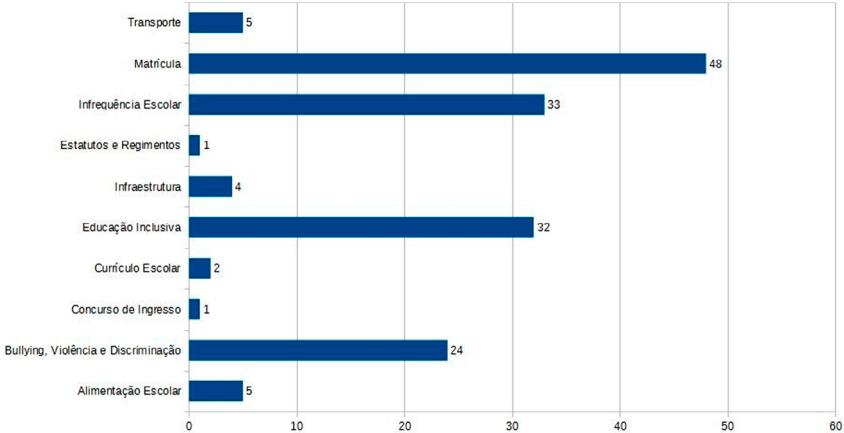
ANEXO B - Quantitativo de expedientes instaurados por assunto na área da educação na 10^a Promotoria de Justiça/Juiz de Fora-MG - 2022



Fonte: organizado pela autora a partir de relatórios do sistema MPe - MPMG

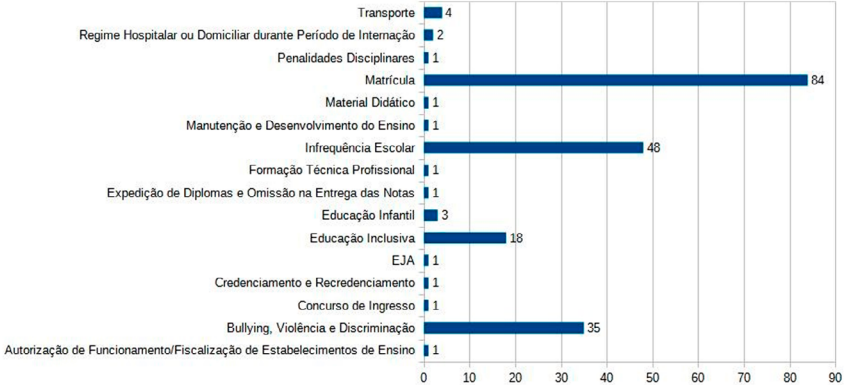
Atuação resolutiva da Promotoria de Justiça Especializada de Defesa da Educação em face da escassez na oferta de equipamentos educacionais comunitários no município de Juiz de Fora/MG
Cristiane Alves Belles | Fernanda Paula Diniz

ANEXO C - Quantitativo de expedientes instaurados por assunto na área da educação na 10a. Promotoria de Justiça/Juiz de Fora-MG - 2023



Fonte: organizado pela autora a partir de relatórios do sistema MPe - MPMG

ANEXO D - Quantitativo de expedientes instaurados por assunto na área da educação na 10a. Promotoria de Justiça/Juiz de Fora-MG - 2024



Fonte: organizado pela autora a partir de relatórios do sistema MPe - MPMG

Pela análise dos gráficos, evidencia-se uma expressiva e variada atuação da Promotoria de Justiça especializada na defesa da Educação no âmbito extrajudicial. Entretanto, fica evidente que as

solicitações de vaga para matrícula em escolas superaram os outros atendimentos em 2022. Em 2023 e 2024, tais solicitações foram reduzidas, mas ainda permanecem como as de maior incidência.

6.1. Estudo de caso: atuação resolutiva da Promotoria de Justiça de Defesa da Educação em face da oferta insuficiente de vagas em escolas no município de Juiz de Fora/MG

Como anteriormente exposto, a atuação do MPMG na defesa da educação pode ocorrer tanto na esfera judicial quanto na extra-judicial. No campo extrajudicial, essa atuação desenvolve-se por meio da instauração de inquéritos civis e demais procedimentos administrativos voltados à proteção de direitos e à fiscalização das políticas públicas.

Assim, conforme informações da Promotora de Justiça atuante na defesa da educação no município, no ano letivo de 2022, foram registrados um grande quantitativo de procedimentos administrativos, como pode ser visto no Anexo B, com o objetivo de verificar a disponibilidade de vagas para alunos das redes municipal e estadual em escolas próximas às suas respectivas residências, visto que estavam infrequentes às aulas pela impossibilidade de deslocamento em razão da distância entre suas residências e a escola indicada para a matrícula pelos gestores de ambas as redes de ensino.

Conforme aqui já defendido, a Constituição Federal determinou a universalização da educação básica, obrigatória e gratuita, dos 4 aos 17 anos. Ainda, toda criança e adolescente possui direito à matrícula em escola pública e gratuita próxima de sua residência, conforme previsão expressa da Lei nº 8.069/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), art. 53, inciso V, e da Lei

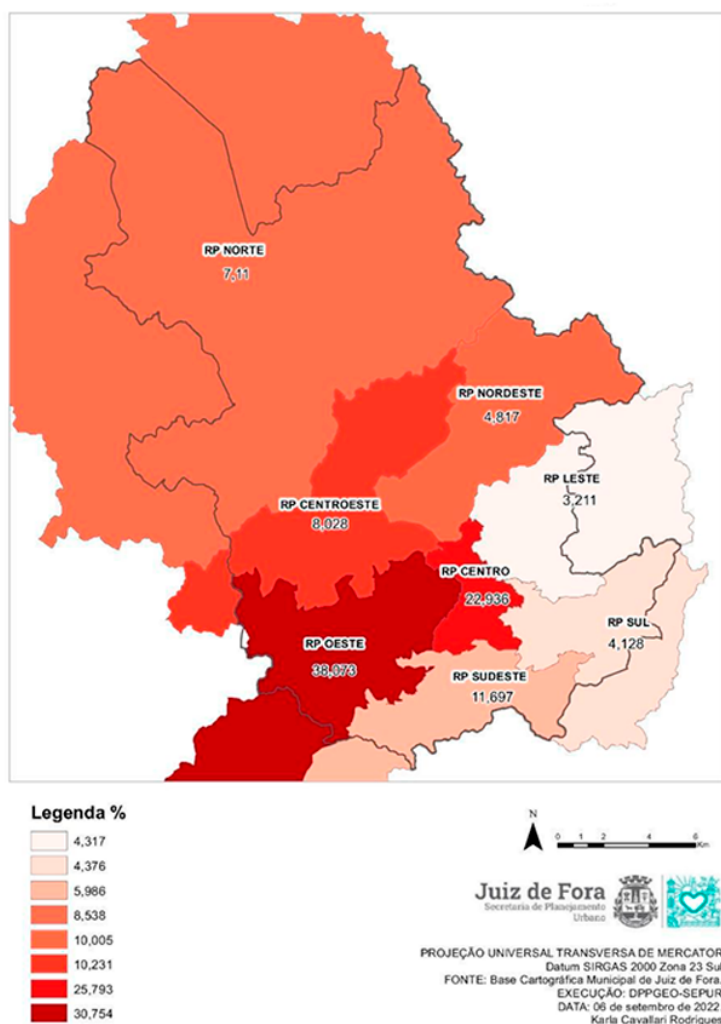
nº 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), art. 53, inciso V.

Nesse sentido, foi necessária uma atuação da Promotoria de Justiça de Defesa da Educação na fiscalização da política educacional que estava sendo operacionalizada e que estava ocasionando violações de direito a crianças e adolescentes, motivo pelo qual foi instaurado o procedimento administrativo de acompanhamento de políticas públicas nº 31.16.01450007834/2022-73, para fiscalização da oferta de vagas na educação infantil obrigatória e no ensino fundamental em escolas para o ano letivo subsequente. Identificou-se, no curso do referido feito, uma estreita relação entre a ausência de vagas e o aumento da demanda em alguns bairros com reconhecida expansão imobiliária.

É sabido que alguns bairros do município estão passando por uma grande expansão imobiliária, conforme verificado em estudo de Furiati (2020), sendo progressivamente entregues unidades habitacionais, as quais poderão abrigar famílias com filhos em idade escolar. Portanto, as diligências inicialmente empreendidas foram no sentido de identificar os bairros do município com adensamento populacional excessivo ou desproporcional à capacidade dos equipamentos urbanos e comunitários.

A partir dos questionamentos apresentados pela 10ª Promotoria de Justiça, a Secretaria de Planejamento Urbano (SEPUR) informou que, devido ao fato de o último censo do IBGE ter sido em 2010, não possuía dados atualizados sobre o adensamento populacional, mas trouxe a informação da movimentação da construção civil em direção às regiões urbanas da cidade, ilustrada no mapa do Anexo E:

ANEXO E - Projetos de Construção aprovados em 2021



Mapa 2 – Percentual de projetos aprovados por Região de Planejamento em 2021

Fonte: Procedimento Administrativo nº 31.16.0145.0007834/2022-73 – 10ª. PJJF

Os dados do mapa corroboram os resultados da pesquisa de Furiati (2020), que teve como objetivo analisar a Lei Complementar nº 110/2020 por meio do estudo de caso na zona oeste de Juiz de Fora, e indicam um incremento das construções, especialmente na Região Oeste (com mais de 30% do total das licenças solicitadas):

Nestes últimos anos, foram construídos um total 4.882 unidades na região. Considerando uma média de 3 moradores por residência (IBGE, 2019), há um acréscimo de 14.646 pessoas em uma área de aproximadamente 25 km². Fato este que contribuiu para um crescimento populacional da Cidade Alta superior se comparado a outras regiões já adensadas do município (Furiati, 2020).

Assim, no bojo do procedimento nº 31.16.01450007834/2022-73, foram iniciadas as tratativas com a Secretaria de Educação do município e a Superintendência Regional de Ensino, por meio de periódicas reuniões, as quais resultaram numa progressiva ampliação do número de vagas nas escolas localizadas em regiões com incremento populacional identificado.

De acordo com o Anexo C, o desfecho positivo da atuação da representante do MPMG pode ser corroborado pela significativa redução de demanda de responsáveis no intuito de obter vaga em escolas em seu zoneamento escolar. Após reunião realizada com a Secretaria de Educação e a Superintendência Regional de Ensino, no início do ano de 2023, após o período de matrículas, foi comprovada a inexistência de demanda reprimida para matrícula na educação infantil e no ensino fundamental, em ambas as redes no município de Juiz de Fora. Dessa forma, a 10ª Promotora de Justiça concluiu pelo encerramento do procedimento em análise:

No caso em tela, ainda que pese a inicial inexistência de vagas suficientes para os alunos em escolas da região Oeste de Juiz de Fora, como consequência da verificada expansão imobiliária na região, os gestores das redes estadual e municipal de ensino do Muni-

cípio empreenderam ações articuladas, após a provocação deste órgão ministerial, extinguindo a demanda reprimida existente.

Entretanto, conforme esclareceu a 10ª Promotora de Justiça, como a expansão imobiliária encontra-se em processo contínuo e progressivo em Juiz de Fora, e diante de indícios de um possível estrangulamento do atendimento em algumas unidades escolares devido ao aumento de demanda por matrícula, verificou-se a necessidade de instauração de novo procedimento de acompanhamento de políticas públicas, em meados de 2024, de nº 02.16.0145.0074587/2024-04, para uma atuação preventiva junto às redes de ensino municipal e estadual, objetivando, novamente, a articulação entre elas para a criação de novas turmas para atendimento dessa demanda.

Foi incluída nas tratativas desse procedimento, visto que ficou evidente a relação entre a entrega de novos empreendimentos imobiliários e o aumento dos pedidos por vagas em escolas dessas regiões, a Secretaria de Planejamento Urbano (SEPUR), com o objetivo de verificar quais medidas estavam sendo adotadas para minimizar tal impacto.

A informação trazida pelo representante da SEPUR, registrada em ata de reunião no referido procedimento, corrobora a defasagem da legislação de política urbana do município e demonstra as medidas que vêm sendo tomadas para diminuir os seus efeitos negativos. Ressalte-se, nesse sentido, o desenvolvimento, pela referida Secretaria, do painel de acompanhamento de dados da demanda por vagas escolares por meio do georreferenciamento. Conforme informações da representação da referida Secretaria, o painel é uma plataforma que realiza o acompanhamento das matrículas relacionadas à educação básica, compilando informações como endereço do aluno, da escola, distância da residência até a escola a pé, distância absoluta, idade, nome do pai, da mãe, se possui irmãos, entre outras.

Diante das informações apresentadas, na reunião seguinte esteve presente também o representante da Secretaria de Sustentabilidade em Meio Ambiente e Atividades Urbanas (SESMAUR), que afirmou que a gestão municipal estava mais criteriosa na aprovação dos empreendimentos, visto que a legislação é muito antiga e permissiva. Informou também a utilização do EIV para compensação pelas construtoras em relação aos grandes empreendimentos e que estavam sendo estudadas algumas possíveis ações mitigatórias.

Assim, finalizado o período de matrículas no ano de 2025 na rede pública de Juiz de Fora e verificada a inexistência de demanda reprimida, o feito nº 02.16.0145.0074587/2024-04 foi encerrado, concluindo-se que ainda era necessário o acompanhamento da questão para o ano letivo seguinte, por meio da instauração de novo procedimento, com o intuito de iniciar uma intervenção para a expansão de vagas:

b.1 - na educação infantil: nas regiões norte e oeste, de responsabilidade do Município;

b.2 - no ensino fundamental: nas regiões Oeste, Norte, Central, de responsabilidade colaborativa entre Município e Estado, ressaltando a situação peculiar da E.M. Cosette de Alencar;

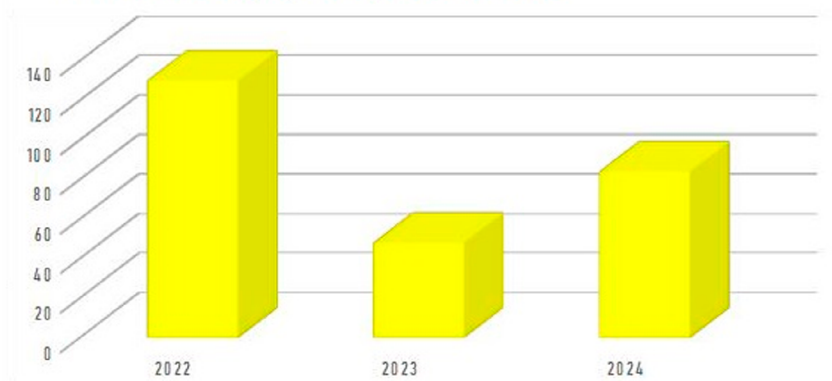
b.3 - no ensino médio: nas regiões Norte e Central, de responsabilidade do Estado.

Pode-se constatar, pela atuação desenvolvida pela 10ª Promotoria de Justiça, que o diálogo construído entre as diferentes esferas dentro da gestão municipal, bem como a articulação desta com a gestão estadual, através da intermediação do órgão de execução, trouxe avanços consideráveis para garantir o direito à educação dos alunos que estavam infrequentes diante da inexistência de vaga para matrícula em escola de seu zoneamento.

Conforme pode ser verificado no Anexo G, houve uma redução de aproximadamente 60% na instauração de procedimentos re-

lacionados à demanda por matrículas não atendidas do ano de 2022 para 2023. Apesar de ter havido um acréscimo no ano de 2024, o número ainda é bem menor do que o das reclamações ocorridas antes da atuação da 10ª Promotoria de Justiça, articulada com as gestões municipal e estadual em Juiz de Fora/MG:

ANEXO G - Quantitativo de expedientes com demanda por matrícula escolar instaurados na 10ª Promotoria de Justiça-MG no período de 2022 a 2024.



Fonte: organizado pela autora a partir de relatórios do sistema MPe – MPMG

Ademais, essa diminuição expressiva, conforme esclarecido pela Promotora de Justiça de Defesa da Educação, se deveu também à disponibilização pela Secretaria de Educação do município, bem como pela Superintendência Regional de Ensino, de um canal direto com o órgão ministerial, por meio do qual as vagas são solicitadas antes mesmo da abertura de procedimentos administrativos. Assim, as demandas são apresentadas a ambas as redes, as quais fazem a verificação da disponibilidade da vaga no prazo máximo de cinco dias. Ela esclareceu que, em pouquíssimos casos, foi necessária a instauração de procedimento administrativo, mas admitiu que ainda foi necessária a judicialização em casos específicos, como no de irmãos matriculados em unidades escolares diferentes, devido à existência de uma inconsistência no sistema de cadastro de matrículas.

Ressalte-se que, conforme aqui já afirmado, como a expansão imobiliária é um fenômeno progressivo, verificou-se o acompanhamento anual desta por parte da Promotoria de Justiça da Educação, mediante requisições de informações e reuniões periódicas com os gestores públicos. Dessa forma, já se encontra em curso o procedimento administrativo de políticas públicas nº 32.16.0145.0216073.2025-05, que tem por objeto a atuação junto às gestões municipal e estadual para a ampliação das vagas para o ano letivo de 2026, nas regiões que foram identificadas, a partir da conclusão do procedimento administrativo nº 02.16.0145.0074587/2024-04, com possibilidade de insuficiência de vagas.

Assim, a atuação desenvolvida pela Promotoria de Justiça especializada na educação da comarca de Juiz de Fora/MG mostra alinhamento institucional com as diretrizes do novo perfil constitucional do Ministério Público, que privilegia uma postura resolutiva, baseada no diálogo interinstitucional e na comunicação eficaz com os demais órgãos públicos e com a sociedade, com vistas à concretização dos direitos e garantias fundamentais, entre eles a educação.

7. Conclusão

No presente estudo apresentou-se que, por meio de reclamações recebidas pela Promotoria de Justiça especializada da Educação, foi verificada a insuficiência na oferta de equipamentos educacionais em determinadas regiões no município de Juiz de Fora/MG, no período de 2022 a 2024.

Essa deficiência demonstrou uma falha na política pública educacional que vinha sendo implementada no município e motivou, no âmbito das atribuições da 10ª Promotoria de Justiça, a instauração dos devidos procedimentos administrativos para apuração. Utilizando-se dos instrumentos institucionais cabíveis

na atuação extrajudicial, a Promotora de Justiça determinou requisições de informações e realizou reuniões periódicas com os gestores responsáveis, o que culminou na averiguação de que o problema estava ligado ao adensamento populacional decorrente da expansão imobiliária em regiões específicas.

Tal afirmação foi corroborada neste estudo, visto que foi constatado que a gestão do município de Juiz de Fora (2021-2024), apesar de orientar sua política urbana em consonância com o Estatuto da Cidade, exigindo o estudo de impacto de vizinhança para grandes empreendimentos, enfrentava o problema da defasagem do regramento municipal sobre a matéria, o que favoreceu um aumento de entrega de novas unidades habitacionais em algumas regiões e a consequente concentração populacional. O desenvolvimento dos Planos Regionais de Estruturação Urbana (PEUs) vem sendo fomentado como tentativa de criação de uma proposta para a atualização da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

Ressalte-se que, nesse aspecto, a atuação da 10^a Promotoria de Justiça promoveu a articulação entre as pastas da Educação, do Planejamento Urbano e do Meio Ambiente e Atividades Urbanas da gestão municipal para o entendimento da necessidade de maior critério na aprovação dos empreendimentos imobiliários, diante do impacto que estes podem trazer, especificamente no presente estudo, para a oferta de equipamentos educacionais.

Além disso, a mediação promovida pelo órgão ministerial entre a Secretaria de Educação e a Superintendência Regional de Ensino proporcionou um estreitamento para a troca de dados e possibilitou um melhor planejamento conjunto para o atendimento da demanda por vagas nas escolas públicas no município, visto que, no ensino fundamental, a competência é compartilhada por ambas as redes.

Por fim, constatou-se que as ações promovidas progressivamente pela 10^a Promotora de Justiça, no período estudado, contribuí-

ram para estruturar a política pública educacional no município, visto que foram previstos ajustes e retomadas decisões, por meio do diálogo, para a reformulação de sua implementação.

Assim, concluiu-se que a atuação da Promotoria de Justiça de Defesa da Educação de Juiz de Fora, alinhada com as diretrizes institucionais de resolutividade e autocomposição, evidencia o potencial do Ministério Público, no âmbito extrajudicial, para promover a articulação entre os gestores públicos, por meio dos mecanismos disponíveis, a fim de permitir a construção de soluções para a efetivação dos direitos sociais fundamentais.

Em que pese a discricionariedade da Administração Pública e a complexidade na elaboração e execução das políticas públicas, o presente estudo de caso apresenta uma possível intervenção do Ministério Público no intuito de superar entraves estruturais e construir soluções negociadas, reforçando o caráter transformador da atuação ministerial na defesa da educação.

8. Referências

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. (org.). *Temas atuais do Ministério Público*. 4. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2013. p. 45-103. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 jun. 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 7 jun. 2025.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 7 jun. 2025.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lei_2001/l10257.htm. Acesso em: 7 jun. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Estudo de Impacto de Vizinhança: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação*. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.capacidade.gov.br/capaciteca/estudo-de-impacto-de-vizinhanca>. Acesso em: 7 jun. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Desenvolvimento Urbano e Metropolitano*. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/desenvolvimento-regional>. Acesso em: 7 jun. 2025.

BUCCI, Maria Paula D.; SEIXAS, Duarte C. *Judicialização da saúde – DIG*. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2017. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788547211295/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *A abordagem Direito e Políticas Públicas no Brasil: quadros analíticos*. *Revista Campo de Públicas: conexões e experiências*, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 91-125, jan./jun. 2023. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/76087941-b930-48ec-98eb-ebea0dd84f52>. Acesso em: 15 jun. 2025.

CABRAL, Antonio do Passo. *A duração razoável do processo e a gestão do tempo no projeto do novo Código de Processo Civil*. In: DIDIER JUNIOR, Fredie et al. *Novas tendências do processo civil: estudos sobre o projeto do novo Código de Processo Civil*. 1. ed. Salvador: JusPodivm, 2013. p. 75-99.

CHOUKR, Fauzi Hassan. *Ministério Público e políticas públicas*. In: DE FARIAS, Cristiano Chaves; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (org.). *Temas atuais do Ministério Público*. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2013. p. 561-572.

COLZANI, Patricia Trentin; POLETTE, Marcus. *Os desafios do estudo de impacto de vizinhança – EIV para a sustentabilidade urbana*. *Governança Ambiental e Sustentabilidade*, p. 62, 2017. Disponível em: <https://iuaca.ua.es/en/documentos/documentos/ebooks/ebook-gobernanza-environmental-and-sustainability.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº 118, de 27 de janeiro de 2014. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-2.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº 54, de 28 de março de 2017. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação nº 112, de 12 de novembro de 2024. Dispõe sobre diretrizes para a estruturação das unidades do Ministério Público na defesa do direito à educação*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/recomendacoes/Recomendao-n-112.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2025.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

FONTES, Paulo Gustavo Guedes. *O controle da administração pelo Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FURIATI, Mariana Filgueiras. *Análise da nova legislação municipal sobre estudo de impacto de vizinhança: estudo de caso na zona oeste de Juiz de Fora*. 2020. Disponível em: <https://dSPACE.doctum.edu.br/bitstream/123456789/3698/1/Mariana%20Furiati.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2025.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. In: SALIBA, Aziz Tuffi; ALMEIDA, Gregório Assagra de; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel (org.). *Direitos fundamentais e sua proteção nos planos interno e internacional*. v. 1. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Juiz de Fora (MG)*. Rio de Janeiro: IBGE, [s.d.]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/juiz-de-fora.html>. Acesso em: 4 ago. 2025.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *20 anos de Constituição: o Novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito*. In: DE FARIAS, Cristiano Chaves; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (org.). *Temas atuais do Ministério Público*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2013. p. 27-43.

JUIZ DE FORA (MG). *Lei nº 6910, de 31 de maio de 1986. Dispõe sobre o ordenamento do uso e ocupação do solo no Município de Juiz de Fora*. Disponível em: <https://jflgis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000019210>. Acesso em: 29 jun. 2025.

JUIZ DE FORA (MG). *Lei Complementar nº 82, de 3 de julho de 2018. Dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano e Territorial, o Sistema Municipal de Planejamento do Território e a revisão do PDP/JF de Juiz de Fora conforme o disposto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade e dá outras providências*. Disponível em: <https://jflgis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000042423#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20082%20D%20de,Cidade%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>. Acesso em: 29 jun. 2025.

JUIZ DE FORA (MG). *Lei Complementar nº 110, de 19 de março de 2020. Dispõe sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)*. Disponível em: <https://jflgis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000045167>. Acesso em: 29 jun. 2025.

JUIZ DE FORA (MG). *Lei Complementar nº 154, de 7 de janeiro de 2022. Altera dispositivos legais da Lei nº 6.908, de 31 de maio de 1986*. Disponível em: <https://jflgis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000048933>. Acesso em: 29 jun. 2025.

JUIZ DE FORA (MG). Prefeitura Municipal. *Mapas de JF – Região Oeste*. Disponível em: https://www.pjf.mg.gov.br/institucional/cidade/mapas/mapa_oeste.php. Acesso em: 7 jun. 2025.

JUIZ DE FORA (MG). Prefeitura Municipal. *Olhar a Cidade*. 2025. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/olhar-a-cidade/>. Acesso em: 22 jun. 2025.

LOLLO, José Augusto de; RÖHM, Sérgio Antonio. Aspectos negligenciados em estudos de impacto de vizinhança. *Estudos Geográficos: Revista Eletrônica de Geografia*, v. 3, n. 2, p. 31-45, 2005. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/estgeo/article/view/239>. Acesso em: 29 jun. 2025.

MARINHO, Carolina Martins; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. *O papel do Ministério Público na política educacional: desafios institucionais no caso de Minas Gerais*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 32, e026, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/rso-cp/a/75bBwK64dRPLnwktjQs9B4P/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 jun. 2025.

MATOSO, Felipe Pereira; FERREIRA, Gabriel Luis Bonora Vidrih. *A exigência do estudo de impacto de vizinhança como ferramenta de democracia e função social da propriedade*. *Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça*, v. 5, n. 6, 2018. Disponível em: <https://periodicosonline.uems.br/RJDSJ/article/view/2535>. Acesso em: 7 jun. 2025.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 20. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MILAN, Nathana Roberta Dal Maso. *Cidades inteligentes: gerenciamento de equipamentos comunitários em relação à densidade demográfica da cidade de Toledo-Pr*. 2024. Dissertação (Mestrado) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/35493>. Acesso em: 7 jun. 2025.

MINAS GERAIS. *Lei Complementar nº 34, de 12 de setembro de 1994. Dispõe sobre a organização do Ministério Público do Estado e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LCP/34/1994/?cons=1>. Acesso em: 7 jun. 2025.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. *Resolução PGJ nº 40, de 28 de maio de 2013*. Belo Horizonte: MPMG, 2013. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br>. Acesso em: 7 jun. 2025.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. *Resolução PGJ nº 19, de 25 de fevereiro de 2015*. Belo Horizonte: MPMG, 2015. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br>. Acesso em: 7 jun. 2025.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. *Resolução CAPJ nº 17, DE 21 de novembro de 2017*. Belo Horizonte: MPMG, 2017. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br>. Acesso em: 7 jun. 2025.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. *Resolução PGJ nº 41, de 26 de agosto de 2021*. Belo Horizonte: MPMG, 2021. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br>. Acesso em: 7 jun. 2025.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. *Resolução PGJ nº 23, de 3 de maio de 2022*. Belo Horizonte: MPMG, 2022. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br>. Acesso em: 7 jun. 2025.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. *Resolução CAPJ nº 10, de 07 de outubro de 2024*. Belo Horizonte: MPMG, 2024. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br>. Acesso em: 7 jun. 2025.

MINAS GERAIS. Ministério Público. *Ato CGMP nº 1, de 20 de janeiro de 2025: Aprova a revisão e a atualização dos Atos Normativos expedidos pela Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: MPMG, 2025. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br>. Acesso em: 7 jun. 2025.

MOTTA, Elias de Oliveira. *Direito educacional e educação no século XXI: com comentários à nova LDB*. Brasília: UNESCO, 1997.

OLIVEIRA, Luciano Moreira de. *O Ministério Público brasileiro e a implementação de políticas públicas*. *Revista de informação legislativa*, v. 50, n. 198, p. 223-238, 2013. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/198/ril_v50_n198_p225.pdf. Acesso em: 7 jun. 2025.

PASSOS, Vítor Alex. *Estudo de impacto de vizinhança: análise acerca da eficácia da lei complementar nº 31/2015 quanto ao número de unidades habitacionais aos quais se submete*. 2017. Artigo (Trabalho de Conclusão do Curso de Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2017. Disponível em <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/6229>. Acesso em: 7 jun. 2025.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Educação obrigatória e gratuita no Brasil: um longo caminho, avanços e perspectivas*. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Angela Limongi Alvarenga (org.). *Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar*. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/USP, 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/326416679_Educacao_obrigatoria_e_gratuita_no_Brasil_um_longo_caminho_avancos_e_perspectivas. Acesso em: 7 jun. 2025.

SEGALLA, Juliana Izar Soares da Fonseca; MARTA, Taís Nader. *Direito à educação inclusiva: um direito de todos*. São Paulo: Verbatim, 2013.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Cátia Aida. *Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, p. 127-144, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092001000100007>. Acesso em: 22 jun. 2025.

SILVA, João Paulo Faustinoni. *Ministério Público e a defesa do direito à educação: subsídios teóricos e práticos para o necessário aperfeiçoamento institucional*. 2018. *Dissertação (Mestrado em Direito do Estado)* – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.2.2018.tde-16102020-163735>. Acesso em: 22 jun. 2025.

SILVA, Marcos Conceição da; REIS, Cleivane Peres dos. *A Divisão e organização do trabalho no Ministério Público: notas para construção de novos paradigmas*. *Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins*, [S. l.], v. 16, n. especial, 2024. Disponível em: <https://cesaf.mpto.mp.br/revista/index.php/revistampto/article/view/89>. Acesso em: 15 jun. 2025.

TAPOROSKY, Barbara Cristina Hanauer. *A política educacional e o Ministério Público: atuação institucional para a promoção da qualidade da educação básica*. Universidade Federal do Paraná, 2022. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1884/77660>. Acesso em: 22 jun. 2025.

XIMENES, S. B.; SILVEIRA, A. D. *Judicialização da educação: caracterização e crítica*. In: OLIVEIRA, V. E. (org.). *Judicialização de políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019. p. 309-332.

YOKOYAMA, D.; PIMENTA, D. *Atuação do Ministério Público na educação: uma experiência de ação extrajudicial articulada*. MPMG Jurídico: Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2018. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/data/files/53/31/E1/B7/C6DAF710B721E6F7760849A8/MPMG%20Juridico%20PROEDUC.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2025.

Artigo recebido em: 22/09/25

Artigo aprovado em: 16/03/26

DOI: 10.59303/dejure.v24i43.561

231 - 257

Artigo

**TRANSAÇÃO PENAL, SUSPENSÃO
CONDICIONAL DO PROCESSO
E ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO
PENAL: DIFERENCIAÇÃO,
LIMITES E APLICABILIDADE**

GABRYEL FRAGA LIMA

TRANSAÇÃO PENAL, SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PROCESSO E ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL: DIFERENCIAÇÃO, LIMITES E APLICABILIDADE

PENAL TRANSACTION, CONDITIONAL SUSPENSION OF PROSECUTION AND NON-CRIMINAL PROSECUTION AGREEMENT: DIFFERENTIATION, LIMITS AND APPLICABILITY

GABRYEL FRAGA LIMA

Bacharel em Direito
Ministério Público do Estado de Minas Gerais
glima.residente@mpmg.mp.br

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo analisar e diferenciar as principais medidas despenalizadoras previstas no ordenamento jurídico brasileiro: Transação Penal, Suspensão Condicional do Processo (SUSPRO) e Acordo de Não Persecução Penal (ANPP). A pesquisa adota abordagem comparativa, examinando a natureza jurídica de cada instituto, seus requisitos legais, efeitos e impacto na administração da justiça criminal. Os resultados evidenciam que, embora compartilhem o objetivo de evitar o encarceramento desnecessário e conferir maior celeridade processual, cada medida apresenta limites específicos quanto ao momento de aplicação, à necessidade de homologação judicial e à forma de adesão do réu. Conclui-se que a correta aplicação dessas alternativas contribui para a efetividade da justiça penal, a redução da sobrecarga do Judiciário e a mitigação do superencarceramento, desde que observados os princípios da proporcionalidade, legalidade e segurança jurídica.

PALAVRAS-CHAVE: medidas despenalizadoras; transação penal; suspensão condicional do processo; acordo de não persecução penal; alternativas à pena privativa de liberdade.

ABSTRACT: This work aims to analyze the application of non-custodial criminal measures in the Brazilian legal system, with an emphasis on the Penal Transaction and Conditional Suspension of the Proceedings. It presents the historical and theoretical foundations of these alternatives, highlighting their relevance in promoting proportionality, efficiency, and social reintegration of the offender. Furthermore, it addresses the procedural and substantive requirements for the application of these measures, as well as their effects on the criminal process and the criminal record. Through a doctrinal and legal analysis, the study demonstrates that these mechanisms constitute effective instruments for reducing the overload of the criminal justice system and ensuring a more humane and just application of criminal law.

KEYWORDS: decriminalization measures; penal transaction; conditional suspension of proceedings; non-prosecution agreement; alternatives to custodial sentences.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Fundamentação teórica. 2.1 A política criminal e a necessidade de alternativas à pena privativa de liberdade. 2.2 Medidas despenalizadoras no ordenamento jurídico brasileiro. 2.3 A Transação Penal: fundamentos, requisitos e efeitos.

2.4 Suspensão Condicional do Processo: aspectos teóricos e práticos. 3. Metodologia. 4. Diferenças fundamentais entre as medidas despenalizadoras. 5. Impacto prático das medidas e discussões doutrinárias. 5.1 Eficiência e celeridade processual. 5.2 Limites constitucionais e controvérsias do ANPP. 5.3 Política criminal e superencarceramento. 5.4 Papel da vítima na justiça penal consensual. 5.5 Eficiência econômica e limites do utilitarismo penal. 6. Conclusão. 7. Referências.

1. Introdução

O sistema penal brasileiro sempre enfrentou um cenário de superlotação carcerária e morosidade processual, que revela a urgência de alternativas eficazes à pena privativa de liberdade. Nesse contexto, o ordenamento jurídico adota medidas despenalizadoras, que visam conferir maior celeridade e eficiência à justiça penal, ao mesmo tempo em que buscam evitar o encarceramento desnecessário. Dentre essas medidas, destacam-se a Transação Penal, a Suspensão Condicional do Processo (SUSPRO) e o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), cada qual com suas características, requisitos e efeitos próprios, oferecendo soluções diferenciadas para os diversos momentos do processo penal.

Com esse intuito, é oportuno trazer à colação a lição de Antônio Scarance, que discorre sobre o tema.

Os institutos despenalizadores, tais como a transação penal e a suspensão condicional do processo, têm sua origem nas teorias de direito penal mínimo, que buscam reduzir a intervenção estatal no âmbito penal e privilegiar a resolução de conflitos de forma consensual. Esses mecanismos são importantes não apenas para aliviar a sobrecarga do sistema de justiça criminal, mas também para promover a efetivação dos direitos fundamentais dos acusados e das vítimas, garantindo-lhes acesso à justiça de forma mais célere e eficiente. (Scarance, 2015)

A Transação Penal, prevista pela Lei nº 9.099/1995, configura uma alternativa à instauração da ação penal, permitindo ao

Ministério Público propor, ao infrator, uma alternativa à pena, com o intuito de evitar a judicialização do conflito. Por sua vez, a Suspensão Condicional do Processo (também regulada pela mesma Lei) ocorre após o oferecimento da denúncia, suspendendo a ação penal sob condições específicas, com possibilidade de extinção da punibilidade caso o réu cumpra os requisitos impostos. O Acordo de Não Persecução Penal, introduzido pela Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime), surge como uma inovação, sendo aplicado antes da denúncia, em casos de infrações sem violência ou grave ameaça, desde que o acusado aceite a proposta do Ministério Público, cumprindo as condições acordadas.

Essas medidas, embora partilhem o objetivo comum de desafogar o Judiciário com a diminuição de demandas criminais e promover a redução do encarceramento, apresentam distinções significativas quanto à sua aplicação, requisitos e consequências jurídicas. A utilização dessas alternativas, em muitos casos, tem sido defendida como uma resposta mais eficiente e menos punitiva ao sistema penal, refletindo uma mudança nas práticas jurídicas tradicionais. Compreender as diferenças entre elas é fundamental para garantir que cada medida seja utilizada de maneira adequada, respeitando os princípios da justiça penal e assegurando uma resposta proporcional à gravidade do delito.

Portanto, o presente estudo visa analisar e diferenciar as medidas despenalizadoras, com ênfase na Transação Penal, SUSPRO e ANPP, a partir de uma abordagem comparativa, buscando evidenciar as particularidades de cada uma e discutir sua efetividade na prática do sistema penal brasileiro. Esse estudo se justifica, especialmente, pela relevância da utilização dessas ferramentas na busca por uma justiça mais célere, eficiente e menos punitiva, em consonância com os direitos fundamentais do acusado e com os objetivos do processo penal.

2. Fundamentação teórica

2.1 A política criminal e a necessidade de alternativas à pena privativa de liberdade

A política criminal, enquanto conjunto de diretrizes e estratégias adotadas pelo Estado para lidar com a criminalidade, reflete a evolução das necessidades sociais e a compreensão sobre a natureza da punição. Tradicionalmente, a pena tem sido encarada como uma ferramenta punitiva, visando não apenas a retribuição pelo mal causado, mas também a prevenção de novos delitos. No entanto, ao longo das últimas décadas, especialmente com a consolidação dos direitos humanos, a função da pena passou a ser reinterpretada, enfatizando a ressocialização do infrator, a reparação do dano e a promoção da justiça restaurativa. Nesse novo cenário, as alternativas à pena privativa de liberdade emergem como um aspecto crucial da política criminal moderna.

Cumprir destacar que as medidas despenalizadoras não se confundem com as penas alternativas. O renomado professor Luiz Flávio Gomes, ao tratar das distinções entre ambas, expõe as diversas providências a serem adotadas em cada situação, conforme se observa a seguir:

Despenalizar consiste, como vimos, em adotar processos substitutivos ou alternativos, de natureza penal ou processual, que visam, sem rejeitar o caráter ilícito do fato, dificultar, evitar, substituir ou restringir a aplicação da pena de prisão ou sua execução ou, ainda, pelo menos, sua redução. Os ‘substitutivos penais’ não se confundem com os processos despenalizadores ‘alternativos’ (penas alternativas), porque enquanto aqueles substituem uma pena de prisão já fixada (ex.: penas restritivas de direito no Código Penal, estes aparecem como ‘alternativa impeditiva’ da imposição de tal pena (...). Os processos despenalizadores, por outro lado, podem ser consensuais (conciliação, transação etc. – isso se deu agora com a Lei 9.099/95) ou não consensuais (impostos pelo juiz) (Gomes, 1995, p. 9).

As estatísticas demonstram que o Brasil ocupa uma das posições mais altas no *ranking* mundial de encarceramento, com unidades prisionais frequentemente superando sua capacidade máxima. Conforme exemplifica Fábio Correa Oliveira a respeito deste tema:

Atualmente, o Brasil é o terceiro país com a maior população carcerária do mundo. Dados da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen) indicavam um total de 832,2 mil detentos no sistema penitenciário em dezembro de 2022, dos quais 642.638 estavam em celas físicas pelas 27 unidades da Federação. (Oliveira, 2023)

Essa superlotação não apenas prejudica as condições de vida dentro dos presídios, mas também agrava o processo de reintegração do indivíduo à sociedade. O encarceramento massivo tem mostrado sua ineficácia como medida de prevenção, ao passo que contribui para o aumento da reincidência criminal. Nesse contexto, a busca por alternativas à prisão tornou-se essencial para o reequilíbrio do sistema penal, não apenas no aspecto quantitativo, mas também em relação à qualidade da justiça prestada.

A necessidade de alternativas à pena privativa de liberdade está intrinsecamente ligada a um modelo de justiça mais humano e eficiente. Em vez de seguir com a tradicional resposta punitiva, a política criminal contemporânea se volta para soluções que permitam a reparação do dano, a recuperação do infrator e a diminuição dos impactos negativos da prisão.

Conforme aponta Bitencourt, as penitenciárias obstruem ou perturbam o funcionamento dos mecanismos compensadores da psique, os quais são responsáveis pela manutenção da saúde e do equilíbrio mental. O autor aduz, ainda, que o ambiente penitenciário exerce uma influência tão deletéria que a ineficácia desses mecanismos psíquicos resulta no surgimento de desequilíbrios que podem variar desde uma reação psicológica temporária até um quadro psicótico persistente.

A prisão violenta o estado emocional, e, apesar das diferenças psicológicas entre as pessoas, pode-se afirmar que todos os que entram na prisão – em maior ou menor grau – encontram-se propensos a algum tipo de reação carcerária. (Bitencourt, 2011, p. 201)

Deste modo, tais alternativas visam garantir a efetividade da pena sem os custos sociais, econômicos e emocionais que o encarceramento acarreta. As medidas despenalizadoras, como a transação penal, a suspensão condicional do processo (SUSPRO) e o acordo de não persecução penal (ANPP), representam um avanço na busca por justiça penal mais célere, menos punitiva e mais eficaz.

O uso dessas alternativas deve ser visto não como uma diminuição da responsabilidade do infrator, mas como uma forma mais eficiente e proporcional de lidar com a criminalidade. Ao desconsiderar a pena privativa de liberdade como resposta única e imediata para todos os tipos de infrações, a política criminal brasileira abre espaço para um sistema mais justo, eficiente e capaz de responder de forma mais adequada às complexidades dos crimes e aos perfis dos infratores.

Portanto, a adoção de medidas despenalizadoras surge como uma necessidade para enfrentar os desafios contemporâneos do sistema penal, representando um modelo de justiça que busca não apenas punir, mas também prevenir a reincidência e promover a reconciliação do infrator com a sociedade. Conforme narra Fernando Parentes Vasconcelos a respeito da reincidência:

(...) essas medidas contribuem para a redução da população carcerária e evitam a superlotação dos presídios. No longo prazo, a adoção dessas políticas pode auxiliar na diminuição do índice de reincidência e promover uma justiça mais humana e eficiente. (Vasconcelos, 2024)

2.2 Medidas despenalizadoras no ordenamento jurídico brasileiro

O ordenamento jurídico brasileiro, ao longo das últimas décadas, tem adotado um movimento gradual de redução da severidade das penas, buscando alternativas à prisão como resposta para determinadas infrações. Esse movimento de despenalização está intimamente ligado a uma mudança de paradigma na política criminal, a qual prioriza soluções mais adequadas, proporcionais e eficazes para a resolução de conflitos penais, alinhadas com os direitos fundamentais do indivíduo e a redução da superlotação carcerária.

O conceito de medidas despenalizadoras refere-se a instrumentos jurídicos que permitem a resolução de determinadas situações de forma mais célere e menos gravosa para o réu, sem que seja necessário o enfrentamento do processo penal tradicional e a imposição de uma pena privativa de liberdade. A Lei 9.099/95, de maneira simplificada e objetiva, buscou estabelecer a orientação dos procedimentos, dispondo os princípios no artigo seguinte desse mesmo dispositivo legal:

Art. 62. O processo perante o Juizado Especial orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, objetivando, sempre que possível, a reparação dos danos sofridos pela vítima e a aplicação de pena não privativa de liberdade. (Brasil, 1995)

O Brasil, por meio de sua legislação, tem implementado diversas medidas que visam justamente desonerar o sistema carcerário, ao mesmo tempo em que proporcionam alternativas ao encarceramento para delitos de menor potencial ofensivo e casos específicos em que a prisão não se mostra necessária.

Dentre as principais medidas despenalizadoras previstas no ordenamento jurídico brasileiro, destacam-se a transação penal, a suspensão condicional do processo (SUSPRO) e o acordo de não

persecução penal (ANPP). Cada uma dessas ferramentas apresenta características próprias, mas todas têm em comum o objetivo de promover respostas mais adequadas, humanizadas e eficazes à criminalidade, evitando o encarceramento e promovendo, quando possível, a reintegração social do infrator.

2.3 A Transação Penal: fundamentos, requisitos e efeitos

A transação penal, prevista na Lei nº 9.099/1995, constitui um dos pilares das alternativas à pena privativa de liberdade no ordenamento jurídico brasileiro. Ela é aplicada no âmbito dos Juizados Especiais Criminais e visa proporcionar uma resposta mais célere e menos gravosa ao infrator, especialmente nos casos de delitos de menor potencial ofensivo. A transação penal não apenas promove a desburocratização do processo penal, mas também busca atender a princípios constitucionais e garantir a reparação do dano de maneira eficiente. Deste modo, conforme dispõe o artigo 76 do referido dispositivo legal, conforme segue:

Art. 76. Havendo representação ou tratando-se de crime de ação penal pública incondicionada, não sendo caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor a aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multas, a ser especificada na proposta. (Brasil, 1995)

O fundamento da transação penal está atrelado a uma mudança de paradigma na política criminal, que visa a substituição do enfoque punitivo pela busca por soluções mais adequadas, que envolvam a ressocialização do infrator e a reparação do dano. A transação penal reflete a ideia de que, em crimes de menor gravidade, a imposição de uma pena privativa de liberdade é desproporcional e ineficaz, além de representar um ônus para o sistema de justiça, que poderia ser mais bem aproveitado para a

resolução de casos mais complexos. O significado de transação penal, segundo Oriana Piske de Azevedo Magalhães Pinto, se define como:

A transação penal é instituto decorrente do princípio da oportunidade de propositura a da ação penal, o que confere ao seu titular, o Ministério Público, a faculdade de dispor da ação penal, ou seja, de promovê-la, sob certas condições, nas hipóteses previstas legalmente, desde que haja a concordância do autor da infração e a homologação judicial. (Pinto, 2005, p. 43)

Além disso, a transação penal é um reflexo do princípio da efetividade da justiça penal, que busca soluções que tragam resultados concretos em termos de reintegração social e prevenção de novos delitos. Ela visa, assim, a humanização do sistema penal, oferecendo ao réu a oportunidade de redirecionar sua conduta sem recorrer à prisão, por meio de um acordo com o Ministério Público, aceitando as condições impostas e reparando, sempre que possível, o dano causado à vítima. Tânia Lopes (2009) assim conceitua a transação penal: “(...) consenso entre as partes, é convergência de vontades, é acordo de propostas, é ajuste de medidas, etc.; enfim, tudo o mais que se queira definir como verdadeira conciliação de interesses”.

A transação penal também é uma expressão da aplicação do princípio da proporcionalidade, que exige que a resposta penal seja adequada ao tipo de infração cometida e ao perfil do infrator. Crimes de menor potencial ofensivo não demandam uma resposta excessivamente severa, podendo ser resolvidos por meios alternativos e mais proporcionais, como a transação penal.

Afrânio Silva Jardim, ao realizar uma análise do artigo 76 da Lei nº 9.099/95, expõe, de maneira precisa e fundamentada:

(...) estabelecemos uma premissa para compreensão do sistema interpretativo proposto: quando o Ministério Público apresenta

em juízo a proposta de aplicação de pena não privativa de liberdade, prevista no art. 76 da Lei n. 9.099/95, está ele exercendo a ação penal, pois deverá, ainda de que maneira informal e oral – como a denúncia – fazer uma imputação ao autor do fato e pedir a aplicação de uma pena, embora esta aplicação imediata fique na dependência do assentimento do réu. Em outras palavras, o promotor de justiça terá que, oralmente como na denúncia, descrever e atribui ao autor do fato uma conduta típica, ilícita e culpável, individualizando-a no tempo (prescrição) e no espaço (competência foto). Deverá, outrossim, a nível de tipicidade (*sic*) demonstrar que tal ação ou omissão caracteriza uma infração de menor potencial ofensivo (competência de juiz), segundo definição legal (art. 61). Vale dizer, na proposta se encontra embutida uma acusação penal (imputação mais pedido de aplicação da pena). (Jardim, 1998, p. 127)

A transação penal só é aplicável nos casos de infrações penais de menor potencial ofensivo, ou seja, aquelas cuja pena máxima não ultrapasse dois anos de prisão. Além disso, o infrator deve ser maior de idade e não deve ter sido processado ou condenado por outros crimes.

A transação penal depende da aceitação do réu, que deve concordar com as condições impostas pelo Ministério Público, o que implica uma autocomposição entre as partes. A aceitação da proposta de transação penal não é automática; ela exige que o autor manifeste sua concordância expressa, de forma consciente, tendo pleno conhecimento das consequências de sua adesão. Para o professor Afrânio Silva Jardim:

(...) a proposta de transação penal corresponde a peça exordial de uma ação penal condenatória promovida pelo Ministério Público. Em outras palavras, é a manifestação de uma pretensão punitiva, já que a decisão que homologa a proposta, aceita pelo autuado e seu advogado, tem indisfarçável caráter punitivo. (Jardim, 1998)

Os efeitos da aceitação da transação penal são diversos e significativos para o réu. Em primeiro lugar, a transação penal pode conduzir à extinção da punibilidade, desde que haja o integral cumprimento das condições estabelecidas no acordo homologado judicialmente. Em vez disso, ele se comprometerá a cumprir as condições estabelecidas no acordo, como o pagamento de multa, a prestação de serviços à comunidade, a participação em programas educativos ou de reabilitação. Outro efeito importante da transação penal é que, ao final do cumprimento das condições acordadas, o processo será extinto, o que implica a não condenação penal formal.

A transação penal, portanto, evita que o réu tenha um registro criminal decorrente daquela infração, o que pode ser de grande relevância para a sua reintegração social e para a preservação de seus direitos civis. É importante destacar que a transação penal não gera reincidência penal. Assim, mesmo que o réu seja beneficiado com a transação, o seu histórico criminal não será alterado de forma a prejudicar futuras avaliações por parte da justiça. Esse aspecto é fundamental para assegurar que a aplicação da transação penal não leve a uma marca negativa permanente na vida do infrator. A aceitação da proposta não corresponde ao reconhecimento de culpabilidade por parte do autor dos fatos.

Caso o autor não aceite a proposta de transação penal, o processo penal prosseguirá de forma tradicional, com a possibilidade de julgamento e, eventualmente, imposição de pena. A rejeição da transação penal não implica qualquer prejuízo adicional ao réu, já que ele mantém o direito ao devido processo legal, com as garantias do contraditório e da ampla defesa, mas impede que ele se beneficie de uma solução mais célere e menos gravosa.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem se posicionado favoravelmente à aplicação da transação penal nos crimes de ação penal privada, entendendo que, nestes casos, a legitimidade para formular a proposta recai sobre o ofendido.

Contudo, o STJ destaca que o querelante não está compelido a apresentar a proposta de transação penal, ainda que estejam presentes os requisitos legais para sua aplicabilidade.

(...) 1. Embora admitida a possibilidade de transação penal em ação penal privada, este não é um direito subjetivo do querelado, competindo ao querelante a sua propositura. (...). (...) II - A jurisprudência dos Tribunais Superiores admite a aplicação da transação penal às ações penais privadas. Nesse caso, a legitimidade para formular a proposta é do ofendido, e o silêncio do querelante não constitui óbice ao prosseguimento da ação penal. III - Isso porque, a transação penal, quando aplicada nas ações penais privadas, assenta-se nos princípios da disponibilidade e da oportunidade, o que significa que o seu implemento requer o mútuo consentimento das partes. (...). AgRg no REsp 1356229/PR da Sexta Turma, Rel. Ministra Alderita Ramos de Oliveira (Desembargadora convocada do TJ/PE), j. 19/03/2013, DJe 26/03/2013.

Não obstante esse entendimento consolidado, a jurisprudência mais recente do Superior Tribunal de Justiça tem sinalizado uma releitura da matéria, sobretudo à luz da expansão dos instrumentos de justiça penal consensual introduzidos pela Lei nº 13.964/2019. Nesse cenário, tem-se admitido, em caráter excepcional, a atuação subsidiária do Ministério Público na formulação da proposta de transação penal, inclusive nas hipóteses em que, embora cabível, o querelante permaneça inerte ou se recuse a exercê-la.

Tal orientação busca evitar o esvaziamento dos mecanismos despenalizadores e assegurar a efetividade da política criminal consensual, mitigando o risco de que a discricionariedade do querelante inviabilize, na prática, a incidência do instituto.

Trata-se, portanto, de evolução jurisprudencial que não afasta a primazia do ofendido na condução da ação penal privada, mas reconhece a atuação supletiva do Ministério Público como instrumento de garantia da adequada aplicação dos mecanismos de consenso no processo penal.

2.4 Suspensão Condicional do Processo: aspectos teóricos e práticos

A Suspensão Condicional do Processo (SUSPRO), prevista no artigo 89 da Lei nº 9.099/1995, é uma medida despenalizadora essencial no contexto dos Juizados Especiais Criminais, visando à suspensão temporária do processo penal em casos em que a pena mínima seja igual ou inferior a um ano. A ideia central dessa medida é a possibilidade de evitar que o réu seja submetido ao sistema penal, que, em certos casos, pode ser excessivo ou contraproducente, promovendo alternativas que favoreçam sua reintegração à sociedade sem a imposição de uma pena privativa de liberdade. A respeito deste tema, a ilustre professora Ada Pellegrini Grinover expõe o seguinte entendimento:

O que bem explica a natureza jurídica da suspensão condicional do processo entre nós, em suma, é o *nolo contendere*¹, que consiste numa forma de defesa em que o acusado não contesta a imputação, mas não admite culpa nem proclama sua inocência. (Grinover, 1997, p. 224)

A SUSPRO difere de outras medidas despenalizadoras, como a transação penal, pois ocorre após o início do processo e não antes, sendo, portanto, uma solução processual. Ela permite que, ao invés de seguir com o trâmite do processo e eventualmente chegar a uma condenação, o réu tenha seu caso suspenso por um período determinado, desde que cumpra certas condições impostas pelo juiz. As condições podem incluir a reparação do dano à vítima, a prestação de serviços à comunidade ou a participação em programas de reabilitação, entre outras medidas que visem a recuperação do réu e a prevenção de novas infrações.

Essa suspensão do processo não equivale a uma absolvição, pois o réu ainda permanece sujeito ao cumprimento das condições

1 Nolo contendere é uma expressão latina que se traduz como “não desejo contestar”.

estabelecidas pelo juiz. Caso o réu cumpra com êxito as condições, o processo será extinto sem que haja uma sentença condenatória. Caso contrário, o processo será retomado e seguirá o curso normal, com a aplicação das sanções previstas para o crime em questão. Acerca desse fato, Maria Emília Loth Machado disserta sobre os antecedentes criminais, afirmando que:

(...) o acusado não admite culpa e continua primário, sem antecedentes criminais, não havendo, portanto, condenação. Os requisitos para a transação são mais simples, devendo o acusado ser primário, ter bons antecedentes e possuir boa conduta na sociedade. Ao cumprir a pena, o processo é extinto, não constando na folha de antecedentes criminais do acusado. (Machado, 2021, p. 32)

Uma das grandes vantagens da SUSPRO é a oportunidade que ela proporciona para que o autor evite as consequências de uma condenação, o que poderia impactar de forma positiva sua vida, sua reintegração social e a possibilidade de reconstruir seu futuro. Além disso, essa medida contribui para a descongestão do sistema penitenciário, evitando que indivíduos que cometeram infrações de baixo potencial ofensivo sejam encarcerados, o que, além de oneroso, pode ser prejudicial ao processo de reintegração desses indivíduos à sociedade. Em vez de adotar a punição severa da prisão, a SUSPRO privilegia a recuperação do réu, com ênfase na prevenção e na reabilitação.

Outro ponto relevante é que a SUSPRO não é uma medida aplicável a todos os réus ou a todos os tipos de crime. A lei exige que o réu tenha cumprido um conjunto de condições, como não ser reincidente e não ter cometido crimes graves, o que faz com que a aplicação da medida seja restrita a crimes de baixo potencial ofensivo. Assim, a SUSPRO se destina, principalmente, a pessoas que cometem delitos menores, com chance de reabilitação, e que não representam um risco iminente à sociedade. Determinadas no §2º do artigo 89 da Lei n.º 9.099/95, há hipóteses que

impedem a concessão da suspensão condicional do processo, dentre as quais:

- I – ter sido o autor da infração condenado, pela prática de crime, à pena privativa de liberdade, por sentença definitiva;
- II – ter sido o agente beneficiado anteriormente, no prazo de cinco anos, pela aplicação de pena restritiva ou multa, nos termos deste artigo;
- III – não indicarem os antecedentes, a conduta social e a personalidade do agente, bem como os motivos e as circunstâncias, ser necessária e suficiente a adoção da medida. (Brasil, 1995)

Caso o réu concorde com a proposta, o juiz homologará a suspensão condicional do processo e fixará o período de prova, que deve variar entre dois a quatro anos, conforme o § 1º do artigo 89. Durante esse período, o réu deve cumprir algumas condições impostas, que podem incluir:

- I – reparação do dano, salvo impossibilidade de fazê-lo;
- II – proibição de frequentar determinados lugares;
- III – proibição de ausentar-se da comarca onde reside, sem autorização do Juiz;
- IV – comparecimento pessoal e obrigatório a juízo, mensalmente, para informar e justificar suas atividades. (Brasil, 1995)

Em caso de descumprimento de alguma das condições impostas, o juiz pode revogar a suspensão e o processo será retomado, com prosseguimento regular, conforme imposto no § 3º do artigo 89 da referida lei: “§ 3º A suspensão será revogada se, no curso do prazo, o beneficiário vier a ser processado por outro crime ou não efetuar, sem motivo justificado, a reparação do dano”. (Brasil, 1995)

Acerca da revogação, Nogueira ensina que:

A revogação é obrigatória se, no curso do prazo para o período de prova (2 a 4 anos), o beneficiário que vier a ser processados por crime ou não efetuar, sem motivo justificado, a reparação do dano. Obrigação facultativa se o beneficiário vier a ser processado, no curso do prazo, por contravenção ou descumprir condição imposta. (Nogueira, 1996, p.42)

Por fim, a suspensão condicional do processo se configura como uma medida que promove a justiça restaurativa, ao permitir que o réu tenha a oportunidade de reparar o dano causado sem a imposição de uma pena privativa de liberdade. Em termos práticos, ela se mostra como uma solução eficaz para o tratamento de infrações leves, pois alia a prevenção à reincidência com o fortalecimento dos mecanismos de reintegração social. Dessa forma, a SUSPRO oferece uma alternativa eficaz para a despenalização do sistema de justiça criminal, garantindo que o tratamento da infração seja proporcional ao seu grau de gravidade e ao perfil do infrator.

3. Metodologia

O presente estudo adota o método dogmático-jurídico, com abordagem analítico-comparativa, voltada à interpretação sistemática dos institutos da transação penal, da suspensão condicional do processo e do acordo de não persecução penal no ordenamento jurídico brasileiro.

A pesquisa foi desenvolvida com base na análise da legislação pertinente, especialmente a Lei nº 9.099/1995 e a Lei nº 13.964/2019, bem como de doutrina especializada e da jurisprudência dos tribunais superiores, notadamente do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

Como critérios de comparação entre os institutos analisados, foram considerados: (i) o momento de incidência na persecução

penal, (ii) os requisitos legais para sua aplicação, (iii) a natureza jurídica, (iv) os efeitos processuais e materiais decorrentes e (v) o impacto prático na política criminal contemporânea, especialmente no que se refere à racionalização da persecução penal e à mitigação do superencarceramento.

A análise comparativa foi realizada a partir da confrontação sistemática desses critérios em cada instituto, buscando identificar não apenas suas semelhanças estruturais, mas, sobretudo, suas diferenças funcionais e seus limites de aplicação no contexto da justiça penal consensual.

Trata-se de pesquisa de natureza qualitativa, orientada não apenas à descrição dos institutos, mas também à identificação de suas limitações, controvérsias e implicações práticas, com ênfase na atuação do Ministério Público e na construção de conclusões voltadas à adequada aplicação desses mecanismos no sistema penal brasileiro.

4. Diferenças fundamentais entre as medidas despenalizadoras

Todas são alternativas à pena privativa de liberdade, mas possuem especificidades que as tornam adequadas para diferentes contextos dentro do sistema penal.

A transação penal se configura como uma solução preambular ao processo, ou seja, ela é proposta pelo Ministério Público antes mesmo da formalização da ação penal, nos termos do art. 76 da Lei 9.099/95².

² Art. 76. Havendo representação ou tratando-se de crime de ação penal pública incondicionada, não sendo caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor a aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multas, a ser especificada na proposta. (BRASIL, 1995)

Sua principal característica é a possibilidade de extinção da punibilidade do réu, desde que cumpridas integralmente as condições impostas no acordo homologado. Trata-se de um acordo consensual entre o réu e a acusação, que visa evitar o início de um processo penal, proporcionando uma resposta célere e eficaz, sem a necessidade de adoção de medidas mais drásticas, como a imposição de uma sentença condenatória. A transação penal, no entanto, só pode ser aplicada a crimes de menor potencial ofensivo, cuja pena máxima não ultrapasse dois anos, e exige a concordância do réu com as condições oferecidas pelo Ministério Público. Em acréscimo a este assunto, o doutrinador Cezar Roberto Bitencourt ensina:

Nesta transação, o autor do fato sofre a imposição de uma sanção penal. No momento em que o autor do fato aceita a aplicação imediata de pena alternativa, está assumindo culpa, o que é natural em razão do princípio *nulla poena sine culpa*³. Não mais poderá discuti-la, ressalvada a possibilidade de revisão criminal. (Bitencourt, 1997, p. 103)

Por outro lado, a suspensão condicional do processo (SUSPRO) ocorre no curso da ação penal, ou seja, após a instauração do processo. Essa medida é decidida pelo juiz, que, ao analisar as circunstâncias do caso concreto, pode suspender temporariamente o andamento do processo, desde que o réu atenda a certos requisitos, como a não reincidência e a gravidade do crime. Ao contrário da transação penal, a suspensão condicional do processo depende de proposta do Ministério Público, mas sua concessão está sujeita à homologação judicial, não se tratando de acordo puramente consensual. Para Fernando Capez:

(...) instituto despenalizador, criado como alternativa à pena privativa de liberdade, pelo qual se permite a suspensão do proces-

3 Nulla poena sine culpa é uma expressão latina que se traduz como “nenhuma pena sem culpa”.

so, por um determinado período e mediante certas condições. Decorrido esse prazo, sem que o réu tenha dado causa à revogação do benefício, o processo será extinto, sem que tenha sido proferida nenhuma sentença. (...). (Capez, 2005)

Durante o período da suspensão, o réu deve cumprir condições ofertadas pelo Ministério Público e que foram homologadas pelo juiz, como a reparação do dano à vítima ou a prestação de serviços à comunidade. Caso o réu cumpra todas as condições estabelecidas, o processo será extinto sem a imposição de uma condenação formal. Se não houver o cumprimento das condições, o processo será retomado e seguirá o trâmite normal, podendo resultar em uma condenação.

O acordo de não persecução penal (ANPP), introduzido pela Lei nº 13.964/2019, é uma medida despenalizadora aplicada antes da denúncia. Ele permite que, mediante negociação entre o Ministério Público e o réu, este evite a persecução penal ao cumprir condições específicas, como reparação do dano ou pagamento de multa. Se aceitas e cumpridas, as condições resultam na extinção da punibilidade. Diferente da transação penal, que ocorre antes do processo, e da SUSPRO, que é aplicada após a instauração do processo, o ANPP oferece uma alternativa pré-processual, visando à celeridade e à redução do número de processos. Conforme o advogado Altamiro Velludo Salvador Netto:

O acordo é conceituado pela doutrina como uma espécie de medida despenalizadora, uma forma de ampliação da justiça consensual/negociada no Processo Penalista. Ocasionalmente ao investigado a possibilidade de não exercer o seu direito de se defender e de ser submetido a um julgamento feito por um juiz natural e imparcial, desde que confesse a autoria do fato averiguado ainda na fase do inquérito policial. (Netto, 2020, p. 78)

Portanto, as principais diferenças entre essas medidas estão no momento de aplicação, na natureza do ato (consensual ou judi-

cial), nos efeitos (extinção da punibilidade versus suspensão do processo) e no tipo de infração a que se aplicam. A transação penal é uma solução processual antecipada, aplicável a infrações leves, enquanto a SUSPRO é uma medida processual aplicada após a instauração do processo, com o objetivo de oferecer uma segunda chance ao réu, sem que haja a imposição imediata de uma condenação. Ambos os institutos buscam, em última instância, evitar a pena privativa de liberdade, mas de maneiras distintas, alinhando-se aos princípios da eficiência e da justiça restaurativa.

5. Impacto prático das medidas e discussões doutrinárias

A consolidação das medidas despenalizadoras no ordenamento jurídico brasileiro não representa apenas uma alternativa procedimental, mas revela uma transformação estrutural na forma de exercício do poder punitivo estatal. A transação penal, a suspensão condicional do processo e o acordo de não persecução penal inserem-se em um modelo de justiça penal consensual que busca racionalizar a persecução penal, ao mesmo tempo em que tensiona, de forma relevante, garantias fundamentais tradicionalmente associadas ao devido processo penal.

5.1 Eficiência e celeridade processual

No que se refere à eficiência e à celeridade processual, é inegável que tais instrumentos contribuem significativamente para a redução da carga do Poder Judiciário. A transação penal, por operar antes mesmo da instauração da ação penal, impede o surgimento do processo, representando a forma mais imediata de contenção da litigiosidade penal. O acordo de não persecução penal, por sua vez, amplia esse espaço de resolução antecipada, alcançando infrações de maior potencial ofensivo e promovendo

soluções negociadas ainda na fase investigatória. Já a suspensão condicional do processo, embora igualmente relevante, atua de forma menos incisiva na contenção da demanda judicial, uma vez que pressupõe o recebimento da denúncia e a instauração da relação processual.

Não obstante, a eficiência desses mecanismos não pode ser analisada de forma isolada. A busca por celeridade, quando dissociada de parâmetros garantistas, pode conduzir a soluções meramente utilitaristas, nas quais a redução estatística de processos se sobrepõe à adequada tutela dos direitos fundamentais. Assim, a eficiência deve ser compreendida como valor instrumental, e não como finalidade autônoma da justiça penal.

5.2 Limites constitucionais e controvérsias do ANPP

A aplicação dos mecanismos de justiça penal consensual impõe a necessidade de análise de seus limites constitucionais, especialmente no que se refere à preservação das garantias fundamentais do investigado. Nesse contexto, o acordo de não persecução penal suscita controvérsias relevantes, notadamente quanto à exigência de confissão formal como requisito para sua celebração.

A exigência de confissão, embora justificada sob a ótica da eficiência e da consensualidade, estabelece uma tensão concreta com o direito ao silêncio e com o princípio da não autoincriminação, pilares do processo penal democrático. Ao condicionar o acesso ao benefício à admissão formal da prática delitiva, o modelo pode induzir o investigado a abdicar de garantias fundamentais em troca da não persecução penal, o que levanta questionamentos quanto à real voluntariedade do consentimento.

Além disso, discute-se a possibilidade de aplicação retroativa do instituto, à luz do princípio da retroatividade da norma penal

mais benéfica, bem como a extensão do controle judicial sobre os acordos firmados, que, em muitos casos, se limita à verificação de sua legalidade formal, sem incursão aprofundada sobre sua adequação material.

Nesse cenário, o protagonismo do Ministério Público na formulação das propostas, embora compatível com sua titularidade da ação penal, pode gerar assimetrias na relação negocial, especialmente em situações de vulnerabilidade do investigado. Assim, o acordo de não persecução penal, embora represente avanço relevante, exige aplicação criteriosa, sob pena de se converter em mecanismo de antecipação de sanções sem a devida formação de um juízo jurisdicional pleno.

5.3 Política criminal e superencarceramento

Sob a perspectiva da política criminal, tais medidas desempenham papel relevante na mitigação do superencarceramento, fenômeno que historicamente compromete a efetividade do sistema penal brasileiro. Ao oferecer respostas penais alternativas, o sistema desloca o foco da punição estritamente retributiva para modelos mais racionais e proporcionais de responsabilização.

Todavia, o argumento de que tais mecanismos poderiam gerar impunidade deve ser analisado com cautela. A crítica parte, muitas vezes, de uma concepção tradicional de justiça penal centrada na pena privativa de liberdade, desconsiderando que o encarceramento em massa não se mostrou eficaz na prevenção da criminalidade, tampouco na ressocialização dos infratores.

O desafio, portanto, não reside na adoção dessas medidas, mas na sua aplicação criteriosa, de modo a assegurar que a flexibilização do rigor punitivo não se traduza em esvaziamento da resposta estatal, mas sim em sua racionalização.

5.4 Papel da vítima na justiça penal consensual

Um aspecto frequentemente negligenciado na aplicação dessas medidas diz respeito ao papel da vítima. A lógica negocial que orienta a justiça penal consensual tende a concentrar-se na relação entre acusação e investigado, relegando a vítima a uma posição secundária no processo de construção da solução.

Essa marginalização compromete a legitimidade do modelo, na medida em que afasta a possibilidade de efetiva reparação simbólica e material do dano causado. A ausência de protagonismo da vítima evidencia um distanciamento entre a justiça penal consensual e os fundamentos da justiça restaurativa, que pressupõe participação ativa dos envolvidos na construção da solução do conflito.

Dessa forma, mostra-se necessária a evolução do modelo, com a incorporação de mecanismos que ampliem a participação da vítima, conferindo maior legitimidade e efetividade às soluções consensuais.

5.5 Eficiência econômica e limites do utilitarismo penal

Sob o enfoque econômico, a adoção dessas medidas contribui para a racionalização dos gastos públicos, reduzindo custos associados à tramitação de processos penais e à manutenção do sistema prisional. Trata-se de consequência relevante, especialmente em um cenário de sobrecarga estrutural do sistema de justiça.

Entretanto, a eficiência econômica não pode ser erigida como critério central de legitimação da política criminal. A redução de custos, embora desejável, não pode justificar a flexibilização indevida de garantias fundamentais, sob pena de se converter o processo penal em instrumento de gestão administrativa, desvinculado de sua função de tutela de direitos.

Assim, a análise econômica das medidas despenalizadoras deve ser compreendida como elemento complementar, e não determinante, da política criminal, devendo sempre estar subordinada aos princípios da legalidade, proporcionalidade e proteção dos direitos fundamentais.

6. Conclusão

A análise das medidas despenalizadoras, notadamente a transação penal, a suspensão condicional do processo (SUSPRO) e o acordo de não persecução penal (ANPP), evidencia um movimento consistente do ordenamento jurídico brasileiro no sentido de racionalizar a persecução penal, conferindo maior eficiência ao sistema de justiça e contribuindo para a mitigação do superencarceramento.

Entretanto, a ampliação dos espaços de justiça penal consensual não está isenta de desafios. A aplicação desses institutos exige atenção permanente à preservação das garantias fundamentais, especialmente diante de aspectos sensíveis, como a exigência de confissão no âmbito do ANPP e o risco de utilização indiscriminada desses mecanismos como instrumentos meramente gerenciais.

Nesse contexto, observa-se que o acordo de não persecução penal tem assumido papel de destaque na política criminal contemporânea, ampliando o alcance da justiça negociada. Por sua vez, a suspensão condicional do processo mantém relevância como instrumento de reabilitação do infrator, enquanto a transação penal se consolida como mecanismo de resposta imediata às infrações de menor potencial ofensivo.

Assim, o desafio não reside na existência dessas medidas, mas na forma como são aplicadas. Incumbe ao Ministério Público, enquanto titular da ação penal, atuar de maneira criteriosa e responsável, assegurando que tais instrumentos não comprometam a efetividade da resposta penal nem a confiança no sistema de justiça.

Dessa forma, a adequada utilização das medidas despenalizadas, aliada ao contínuo desenvolvimento da jurisprudência e da doutrina, mostra-se essencial para a construção de um modelo de justiça penal que seja, ao mesmo tempo, eficiente, proporcional e comprometido com a proteção dos direitos fundamentais.

7. Referências

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Juizados especiais criminais e alternativas à pena de prisão*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 103.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Falência da pena de prisão: causas e alternativas*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. *Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995*. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Planalto, Brasília, DF, 27 set. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm. Acesso em 25 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1356229/PR da Sexta Turma, Rel. Ministra Alderita Ramos de Oliveira (Desembargadora convocada do TJ/PE), j. 19/03/2013, *DJe* 26/03/2013. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/865369214>. Acesso em 25 fev. 2025.

CAPEZ, Fernando. *Legislação Penal Especial*. 4. ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005. v. 2. p. 39.

CUNHA, Rogério Sanches. *Pacote Anticrime*. 1. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

FERNANDES, Antônio Scarance. *Processo penal constitucional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 385.

GOMES, Luiz Flávio. *Projeto de Criação dos Juizados Especiais Criminais*, RIBCCrim, 1995.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *et. al. Juizados especiais criminais: comentários à Lei 9.099, de 26.09.1995*. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

JARDIM, Afrânio Silva; TEIXEIRA, Gilmar Augusto; RAMALHO, Paulo. *Painel – Juizados Especiais Criminais*. Rev. Ministério Público, Rio de Janeiro, RJ, (7), 1998. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2845503/Humberto_Dalla_Bernardina_de_Pinho.pdf. Acesso em: 25 de fev. 2025.

LOPES, Tânia. *Dicionário Informal*, 2009, Disponível em: <https://www.dicionarioinformal.com.br/transa%C3%A7%C3%A3o/>. Acesso em: 25 de fev. 2025.

MACHADO, Maria Emília Loth. *Suspensão Condicional do Processo: Posso usar quantas vezes?* 31 mar. 2021. Disponível em: <https://camposeantonioioli.com.br/suspensao-condicional-do-processo-posso-usar-quantas-vezes/>. Acesso em: 25 de fev. 2025.

NETTO, Alamiro Velludo Salvador; *et. al. Pacote anticrime: comentários à Lei n. 13.964/2019*. São Paulo: Almedina Brasil, 2020. p. 78.

OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de Oliveira. *Raio-X carcerário: superlotação, prisão ilegal e morosidade*. Deutsche Welle, 02 ago. 2023. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/raio-x-carcer%C3%A1rio-superlota%C3%A7%C3%A3o-pris%C3%A3o-ilegal-e-morosidade/a-66422478>. Acesso em 25 de fev. 2025.

PINTO, Oriana Piske de Azevedo Magalhães. *A transação penal e a ação penal privada*. B. Cient. ESMPU, Brasília, n.17, p. 121-143 – out./dez. 2005. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/208>. Acesso em: 25 fev. 2025.

TEÓFILO, Sarah. *Superlotação: presídios no Brasil têm déficit de 166,7 mil vagas*. Metrôpoles, 02 jan. 2024. Disponível em: [Sei.mpmg.mp.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=procedimento_controlar&acao_retorno=procedimento_controlar&id_procedimento=9269932&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110002191&infra_hash=40c382664d0280f061e7352d0c16c450e71235bb4aa54b53f7623675f78fc1ca](https://seimpmg.mp.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=procedimento_controlar&acao_retorno=procedimento_controlar&id_procedimento=9269932&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110002191&infra_hash=40c382664d0280f061e7352d0c16c450e71235bb4aa54b53f7623675f78fc1ca). Acesso em 25 de fev. 2025.

VASCONCELOS, Fernando Parente dos Santos. *Medidas Despenalizadoras no Direito Penal*. Fernando Parente Advocacia, 8 nov. 2024. Disponível em: <https://femandoparente.adv.br/medidas-despenalizadoras-no-direito-penal/>. Acesso em 25 fev. 2025.

Artigo recebido em 03/10/25.

Artigo aprovado em 19/03/26.

DOI: 10.59303/dejure.v24i43.562

258 - 270

**NORMAS DE
SUBMISSÃO/PUBLICAÇÃO**

NORMAS DE SUBMISSÃO/PUBLICAÇÃO

A *Revista De Jure* publica artigos (acadêmicos e ensaios de juristas internacionais convidados) de Direito e ciências afins, tendo como foco principal o estudo sobre os temas das áreas de atuação do Ministério Público: Direito Penal, Direito Processual Penal, Direito Civil, Direito Processual Civil, Direito Coletivo, Direito Processual Coletivo, Direito Constitucional e Direito Administrativo.

Os artigos passam por verificação preliminar por parte do editor, oportunidade em que são verificados os aspectos meramente formais: compatibilidade de conteúdo com a linha editorial da revista, **ausência de identificação de autoria (os artigos não podem conter quaisquer informações que permitam a identificação de sua autoria), formatação textual e elementos metodológicos.**

Preenchidos os requisitos preliminares, o artigo é submetido a avaliação qualitativa pelo Conselho Editorial e/ou por revisores *ad hoc*. O processo de avaliação, adotado desde 2007, opera-se pela revisão cega de pares, por meio da qual os artigos são analisados por, no mínimo, dois pareceristas que desconhecem a autoria do trabalho. Em caso de pareceres divergentes, o artigo é submetido à análise de um terceiro parecerista. *Existe o cuidado para que artigos enviados aos pareceristas sejam os de maior conformidade possível com a área de expertise destes.*

Os pareceristas concluirão por: aprovação para publicação (apto), necessidade de reformulação (apto com ressalvas) ou rejeição (inapto). Caso sugiram alterações, o autor é cientificado para fazê-las (se desejar), ou para motivar a desnecessidade delas. O posicionamento do autor será encaminhado ao Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, para nova verificação a ser feita pelo editor.

Os autores são comunicados sobre os pareceres, garantidos o sigilo e o anonimato dos pareceristas.

Os resultados dos processos de verificação e avaliação dos artigos são inapeláveis em todos os casos.

A revista se reserva o direito de não publicar o artigo, caso o autor discorde da avaliação qualitativa e o editor decida conservar o posicionamento dos pareceristas.

Os ensaios de juristas internacionais convidados poderão ser escritos em português, inglês, espanhol ou italiano.

1. Os artigos deverão ser enviados para <http://dejure.mpmg.mp.br>.

2. Os artigos devem ser inéditos: não podem ter sido publicados em qualquer outro veículo.

3. Os artigos não podem conter quaisquer informações que permitam a identificação de sua autoria.

4. Os artigos serão submetidos à análise de, pelo menos, dois pareceristas, garantido o anonimato destes e do(s) autor(es). Em caso de pareceres divergentes, o artigo será submetido à análise de um terceiro parecerista.

5. Os artigos serão avaliados quanto a: mérito científico; adequação aos requisitos da Associação Brasileira de Normas Técnicas–ABNT; adequação às demais normas da *De Jure* e à formatação dos artigos por ela adotada. Tais adequações são de responsabilidade dos autores dos artigos.

6. O Ministério Público não se responsabiliza pelas ideias expostas em quaisquer artigos submetidos à *De Jure*, tendo esta os publicado ou não. Tais ideias são de inteira responsabilidade dos autores dos artigos.

7. Os artigos devem adotar as regras do Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

8. Desde que a *De Jure* tornou-se eletrônica, não há limitação do número de páginas.

Formatação dos artigos adotada pela *De Jure*

I – Obrigatório: fonte *Garamond*, corpo 10.5; parágrafos justificados e com entrelinhas simples; margens superior e inferior 2 cm; margem direita 1.75 cm e margem esquerda 2.25 cm; tamanho do papel 15 cm x 21 cm.

Vedado: deslocamentos com régua; tabulador <TAB> para determinar parágrafos (o próprio <ENTER> já os determina automaticamente).

II – O artigo deve conter **título, resumo e palavras-chave, todos em português e inglês. Também deve conter** sumário, introdução, conclusão ou considerações finais e referências bibliográficas.

III – O resumo deve ter entre 100 e 150 palavras e apresentar ideia geral, objetivos, métodos de pesquisa, resultados e conclusões.

III – As palavras-chave representam o conteúdo e devem ser, no máximo, cinco.

IV – O sumário deve apresentar os itens com até três dígitos, como no exemplo:

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Responsabilidade civil ambiental. 2.1. Legislação. 2.1.2. Legislação aplicada.

V – Destaques, palavras estrangeiras, neologismos e acepções incomuns devem se apresentar em itálico. Jamais deve ser utilizado o negrito.

VI – Unidades de medida devem seguir os padrões do Sistema Internacional de Unidades (SI), elaborados pelo *Bureau International de Pesos e Medidas (BIPM)* [www.bipm.org]. Em casos excepcionais, a unidade adotada deve ser seguida de parênteses contendo a unidade expressa no SI.

VII – Artigos que contenham gráficos, quadros, tabelas ou qualquer tipo de ilustração devem apresentar legendas que citam fonte completa e posição desses no texto. Gráficos, quadros, tabelas ou qualquer tipo de ilustração devem ser encaminhados um a um, em arquivos separados uns dos outros, e separados do arquivo do texto, e, sempre que possível, no formato original do programa de elaboração (exemplos: CAD, CDR, EPS, JPG, TIF, XLS). Artigos que contenham imagens devem apresentá-las com alta definição (mínimo de 150 *dots per inch* [DPIs]). Artigos que contenham mapas e micrografias devem apresentá-los acompanhados de suas marcas de escala.

VIII – Citações com até três linhas podem ser feitas de duas formas:

Oliveira e Leonardos (1943, p. 146) dizem que a “[...] relação da série São Roque com os granitos porfiróides pequenos é muito clara”.

Outro autor nos informa que “[...] apesar das aparências, a desconstrução do logocentrismo não é uma psicanálise da filosofia [...]” (Derrida, 1967, p. 293).

Citações de textos com mais de três linhas devem ser feitas com recuo esquerdo de 4 cm e fonte em tamanho 8, sem aspas.

IX – Notas de rodapé devem ser feitas com fonte *Times New Roman*, corpo 8, e conter somente anotações concernentes ao texto, mas que não se insiram no desenvolvimento lógico deste.

X – As referências bibliográficas listam as obras mencionadas no texto e devem ser feitas de acordo com a NBR 6023/2025 (Norma Brasileira da Associação Brasileira de Normas Técnicas– ABNT) e estar dispostas em ordem alfabética, nas formas seguintes (com elementos separados por vírgulas e na sequência que devem receber):

a) Referências de livro: autor(es), título (título principal em itálico), edição, local, editora e data da publicação.

BUARQUE, C. *Benjamim*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

b) Referências de partes do livro (seção, capítulo etc.): autor(es) da parte, título da parte, autor(es) do livro, título do livro (título principal em *itálico*), edição do livro, local da edição do livro, editora, data da publicação do livro e intervalo de páginas da parte.

DERENGOSKI, P. R. Imprensa na Serra. In: BALDESSAR, M. J.; CHRISTOFOLETTI, R. (org.). *Jornalismo em perspectiva*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2005. p. 13-20.

c) Referências de livro eletrônico: os mesmos do livro e da parte do livro, mas acrescidos do tipo de suporte. Se o meio de acesso for *online*, acrescentar também o endereço eletrônico e a data de acesso.

ASSIS, M. de. *Memórias póstumas de Brás Cubas*. São Paulo: Virtual Books, 2000. *E-book*. Disponível em: http://virtualbooks.terra.com.br/freebook/port/download/Memorias_Postumas_de_Bras_Cubas.pdf. Acesso em: 31 dez. 2004.

FERREIRA, A. B. de H. *Novo dicionário Aurélio*. 3. ed. São Paulo: Positivo, 2004. 1 CD-ROM.

d) Referências de artigo de periódico: autor(es) do artigo, título do artigo, título do periódico (título principal em *itálico*), local de publicação do periódico, fascículo do periódico (número, tomo, volume etc.), intervalo de páginas do artigo, data da publicação do periódico.

BIARNÈS, J. O significado da escola nas sociedades do século XXI: o exemplo da escola francesa. *EccoS: Revista Científica*, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 107-128, jul./dez. 2004.

e) Referências de periódico eletrônico: os mesmos de artigo de periódico, porém acrescidos do endereço do periódico eletrônico e da data de acesso ao periódico eletrônico (se o meio de acesso a este for *online*).

BIARNÈS, J. O significado da escola nas sociedades do século XXI: o exemplo da escola francesa. *EccoS: Revista Científica*, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 107-128, jul./dez. 2004. Disponível em: <http://por->

tal.uninove.br/marketing/cope/pdfs_revistas/eccos/eccos_v6n2/eccosv6n2_jeanbianes_traddesire.pdf. Acesso em: 31 dez. 2004.

f) Referências de trabalho acadêmico: autor(es), título (título principal em *itálico*), data da publicação, tipo do trabalho (dissertação, monografia, tese etc.), titulação visada, instituição acadêmica (incluindo a palavras escola ou a palavra faculdade ou a palavra fundação ou palavra afim), local e data da apresentação.

HARIMA, H. A. *Influência da glucana na evolução do lúpus murino*. 1990. Tese (Doutorado) - Escola Paulista de Medicina, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 1990.

XAVIER, E. F. T. *Qualidade nos serviços ao cliente*: um estudo de caso em bibliotecas universitárias da área odontológica. 2001. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

g) Referências de trabalho apresentado em evento: autor(es) do trabalho, título do trabalho, *In*:, nome do evento, numeração do evento (se houver), ano da realização do evento, local da realização do evento, tipo de documento em *itálico* (anais, atas etc.), local do trabalho, editora do trabalho, data da publicação do trabalho, intervalo de páginas da parte utilizada separado por hífen.

DE NIL, L. F.; BOSSHARDT, H-G. Studying stuttering from a neurological and cognitive information processing perspective. *In*: WORLD CONGRESS ON FLUENCY DISORDERS, 3., 2001, Nyborg. *Annals [...]*. Nyborg: IFA, 2001. p. 53-58.

SUBMISSION/PUBLICATION RULES

De Jure publishes articles (academics and essays by invited international jurists) on Law and related sciences, main focus on the study of themes in the areas of activity of the Public Prosecution

Service: Criminal Law, Criminal Procedural Law, Civil Law, Civil Procedural Law, Collective Law, Collective Procedural Law, Constitutional Law and Administrative Law.

The articles go through a preliminary verification made by the editor, in which the purely formal aspects are verified: compatibility of content with the editorial line of the journal, **absence of authorship** (articles cannot contain any information that allows the identification of their authorship) textual format and methodological elements.

Once the preliminary requirements are fulfilled, the article is submitted to a qualitative evaluation by the Editorial Board and/or by *ad hoc* reviewers. The evaluation process, adopted since 2007, operates through blind peer evaluation, whereby the articles are analyzed by at least two evaluators who are unaware of the authorship of the work. In case of divergent opinions, the article is submitted to the analysis of a third evaluator. Care is taken to ensure that the articles sent to evaluators are in line with their area of expertise as much as possible.

The evaluators will conclude by approval for publication (approved) or need for reformulation (approved with reservations) or rejection (inappropriate). If alterations are suggested, the author is informed to make them (if he wishes), or to justify their unnecessary need. The position of the author will be forwarded to Center for Functional Studies and Improvement, for further verification by the editor.

The authors are informed about the opinions, guaranteeing the secrecy and anonymity of the referees.

The results of the article verification and evaluation processes are unappealable in all cases.

The journal reserves the right not to publish the article if the author disagrees with the qualitative assessment and the editor decides to maintain the opinion of the evaluators.

Essays by invited international jurists may be written in Portuguese, English, Spanish or Italian.

1. Articles must be sent to <http://dejure.mpmg.mp.br>.
2. Articles must be unpublished: they cannot have been published in any other vehicle.
3. The articles cannot contain any information that allows the identification of their authorship.
4. The articles will be submitted to the analysis of at least two referees, guaranteeing the anonymity of these and of the author(s). In case of divergent opinions, the article will be submitted to the analysis of a third evaluator.
5. Articles will be evaluated for: scientific merit; adequacy to the requirements of the Brazilian Association of Technical Standards – ABNT; adequacy to other rules of *De Jure* and to the formatting of the articles adopted by it. Such adjustments are the responsibility of the authors of the articles.
6. The Public Prosecution Service is not responsible for the ideas expressed in any articles submitted to De Jure, whether published or not. Such ideas are the sole responsibility of the authors of the articles.
7. The articles must adopt the rules of the New Orthographic Agreement of the Portuguese Language.
8. Since De Jure has gone electronic, there is no limitation on the number of pages.

Formatting of articles adopted by *De Jure*

I – Required: *Garamond* font, size 10.5; justified paragraphs with simple spacing; upper and lower margins 2 cm; right margin 1.75 cm and left margin 2.25 cm; 15 cm x 21 cm paper size.

Forbidden: displacements with ruler; <TAB> tab to determine paragraphs (<ENTER> itself already determines them automatically).

II – The article must contain title, abstract and keywords, all in Portuguese and English. It should also contain a summary, introduction, conclusion or final considerations and bibliographical references.

III – The abstract must have between 100 and 150 words and present the general idea, objectives, research methods, results and conclusions.

III – The keywords represent the content and must be a maximum of five.

IV – The summary must present the items with up to three digits, as in the example:
SUMMARY: 1. Introduction. 2. Environmental Responsibility. 2.1. Legislation. 2.2. Standardization.

V – Highlights, foreign words, neologisms and unusual meanings must be presented in italics. Bold should never be used.

VI – Units of measurement must follow the standards of the International System of Units (SI), prepared by the International Bureau of Weights and Measures (BIPM) [www.bipm.org]. In exceptional cases, the adopted unit must be followed by parentheses containing the unit expressed in SI.

VII – Articles containing graphs, charts, tables or any type of illustration must present descriptive that quote the complete source and their position in the text. Graphs, charts, tables or any type of illustration must be sent one by one, in files separated from each other, and separated from the text file, and, whenever possible, in the original format of the elaboration program (examples: CAD, CDR, EPS, JPG, TIF, XLS). Articles that contain images must present them in high definition (minimum of 150 *dots per inch* [DPIs]). Articles containing maps and micrographs must be accompanied by their scale marks.

VIII – Quotations with up to three lines can be made in two ways:

Jakobs and McArthur (1943, p. 146) argue that “[...] due to eradication of infected cattle and pasteurization of milk *M. bovis* (a zoonotic cause of tuberculosis) is rarely seen in the United States.”

Nevertheless, there has been criticism on that issue:

“[...] The BCG vaccine (*Bacillus de Calmette et Guerin*, an attenuated strain of *M. bovis*) has not been effective. In the US, where the incidence of tuberculosis is low, widespread vaccination is not practiced.” (McGregor; Fox; Jansen, 1999, p. 45).

Citations of texts with more than three lines must be made with a left indentation of 4 cm and font size 8, without quotation marks.

IX – Footnotes must be in *Times New Roman* font, size 8, and contain only notes concerning the text, but that do not fit into its logical development.

X – Bibliographical references list the works mentioned in the text and must be made in accordance with NBR 6023/2025 (Brazilian Standard of the Brazilian Association of Technical Standards–ABNT) and be arranged in alphabetical order, in the following forms (with elements separated by commas and in the sequential order they should be):

a) Book references: author(s), title (main title in italics), edition, place, publisher and date of publication.

O’LEARY, W. M. (org.). *Practical Handbook of Microbiology*. 2nd ed. New York: CRC Press, 1989.

b) References to parts of the book (section, chapter etc.): author(s) of the part, title of the part, author(s) of the book, title of the book (main title in italics), edition of the book, place of edition of the book, publisher, date of publication of the book and page range of the part.

SMILBERT, R. M. The Spirochaetales. In: O'LEARY, W. M. (org.). *Practical Handbook of Microbiology*. 2nd ed. New York: CRC Press, 1989. p. 130-145.

c) Electronic book references: the same as the book and part of the book, but with the addition of the supporting medium. If the mean of access is online, also add the electronic address and the date of access.

ASSIS, M. de. *Memórias póstumas de Brás Cubas*. 1. ed. São Paulo: Virtual Books, 2000. *E-book*. Retrieved from: http://virtualbooks.terra.com.br/freebook/port/download/Memorias_Postumas_de_Bras_Cubas.pdf. Accessed on: 31 Dec. 2004.

d) Journal article references: author(s) of the article, title of the article, title of the journal (main title in italics), place of publication of the journal, issue of the journal (number, tome, volume etc.), page range of the article, publication date of the journal.

BIARNÈS, J. The meaning of education in the societies from the XXI Century (the example of the French School). *Canadian Journal of Education*, Ottawa, v. 6, n. 2, p. 107-128, Jul./Dec. 2004.

e) Electronic journal references: the same as for a journal article, but with the addition of the electronic journal address and date of access to the electronic journal (if the means of accessing it is online).

BIARNÈS, J. The meaning of education in the societies from the XXI Century (the example of the French School). *Canadian Journal of Education*, Ottawa, v. 6, n. 2, p. 107-128, Jul./Dec. 2004. Retrieved from: http://www.cssa.ca/marketing/cope/pdfs_journals/cje_v6n2/eccosv6n2_jeanbianes_traddesire.pdf. Accessed on: 31 Dec. 2004.

f) References of academic work: author(s), title (main title in italics), date of presentation, type of work (dissertation, monograph, thesis etc.), intended title, institution academic (including the word school or the word college or the word foundation or related word), place and date of publication.

HARIMA, H. A. *The influence of glucan in the evolution of murine lupus*. 1990. Thesis (Doctorate) – São Paulo Medical College, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 1990.

g) References of work presented at an event: author(s) of the work, title of the work, *In*:, name of the event, number of the event (if any), year of the event, place where the event was held, type of document in italics (annals, minutes etc.), location of the work, publisher of the work, date of publication of the work, range of pages of the referenced part separated by a hyphen.

DE NIL, L. F.; BOSSHARDT, H-G. Studying stuttering from a neurological and cognitive information processing perspective. *In*: WORLD CONGRESS ON FLUENCY DISORDERS, 3., 2001, Nyborg. *Annals [...]*. Nyborg: IFA, 2001. p. 53-58.

