

Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União

Ano 24 • Número 64 • janeiro/junho 2025

ISSN 2966-1420



ESMPU

Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União

Ano 24 • Número 64 • janeiro/junho 2025
ISSN 2966-1420
Brasília-DF





República Federativa do Brasil

Ministério Público da União

Paulo Gustavo Gonet Branco
Procurador-Geral da República

Hindenburg Chateaubriand Pereira Diniz Filho
Vice-Procurador-Geral da República

Escola Superior do Ministério Público da União

Raquel Branquinho Pimenta Mamede Nascimento
Diretora-Geral

Manoel Jorge e Silva Neto
Diretor-Geral Adjunto

Comitê Científico Consultivo

Clarissa Ribeiro Schinestsck
Procuradora do Trabalho
Coordenadora

Luiza Cristina Fonseca Frischeisen
Subprocuradora-Geral da República

Antonio do Passo Cabral
Procurador da República

Carlos Bruno Ferreira da Silva
Procurador da República

Gisele Santos Fernandes Góes
Procuradora Regional do Trabalho

Adriana Santos Imbrosio
Procuradora de Justiça Militar

André Vinícius Espírito Santo de Almeida
Procurador de Justiça

Corpo Editorial Científico

Adegmar José Ferreira

Universidade Federal de Goiás – UFG

Adriano Marteleto Godinho

Universidade Federal da Paraíba – UFPB

Alessandra Lehmen

Ordem dos Advogados do Brasil – Rio Grande do Sul – OAB/RS

Alexander Cambraia Nascimento Vaz

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

Ana Carolina Figueiró Longo

Centro Universitário de Brasília – UniCEUB

Ana Maria de Carvalho

Universidade Federal de Goiás – UFG

Bethania Itagiba Aguiar Arifa

Procuradoria-Geral da República – PGR

Bruna Bastos

Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS

Carlos Roberto Gomes dos Santos

Universidade Católica de Brasília – UCB

Ciani Sueli das Neves

Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

Clara Moura Masiero

Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS

Cláudia Taís Siqueira Cagliari

Centro Universitário UNA de Bom Despacho - Minas Gerais

Claudio Smirne Diniz

Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG

Cleiton Lixieski Sell

Universidade de Burgos, Espanha

Cleucio Santos Nunes

Universidade de Brasília – UnB

Cristina Veloso de Castro

Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG

Dalila Martins Viol

Max Planck Institute for Comparative and International Private Law – MPIL, Alemanha

Daniella Maria dos Santos Dias

Universidade Federal do Pará – UFPA

Danny de Castro Soares

Ministério Público da União – MPU

Elcio Nacur Rezende

Faculdades Milton Campos – FMC

Elizete Lanzoni Alves

Escola de Governo Fundação ENA Brasil Santa Catarina – ENA

Fabio Luiz Gomes

Universidade de Salamanca, Espanha

Fabricia Helena Linhares Coelho da Silva Pereira

Universidade Federal do Ceará – UFC

Felipe Luciano Pires

Demarest Advogados

Fernanda Bersanetti Barbieri

Universidade Federal do Paraná – UFPR

Flavio Jose Roman

Instituto Brasileiro de Direito Público – IDP

Francieli lung Izolani

Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI

Galtiênio da Cruz Paulino

Universidade do Porto, Portugal

Helberty Vinícios Coelho

Universidade Vale do Rio Doce – UNIVALE

Igor de Lucena Mascarenhas

Universidade Federal da Bahia – UFBA

Janaína Rigo Santin

Universidade de Caxias do Sul – UCS

Janny Carrasco Medina

Faculdade do Alto São Francisco – FASF-LUZ

João Francisco da Mota Júnior

Universidade de Salamanca, Espanha

João Gilberto Belvel Fernandes Júnior

Universidade de São Paulo – USP

João Pedro Seefeldt Pessoa

Universidade Federal de Santa Maria – UFSM

Jonatas Dutra Sallaberry

Universidade Federal do Paraná – UFPR

José Arthur da Silva Sedrez

Instituto de Desenvolvimento Educacional do Alto Uruguai – IDEAU

Laura Girardi Hypolito

Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF

Liliane Cunha de Souza

Universidade de Brasília – UnB

Luana Esteche Nunes

Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP

Marcelo Buzaglo Dantas

Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALE

Marcelo Ribeiro de Oliveira

Fundação Getúlio Vargas – FGV

Maria da Glória Costa Gonçalves de Sousa Aquino

Universidade Federal do Maranhão – UFMA

Mario Luiz Ramidoff

Unicuitiba

Mário Márcio Saadi Lima

Fundação Getúlio Vargas – FGV

Osmir Antonio Globekner

Ministério Público Federal

Plínio Pacheco Clementino de Oliveira

Universidade de Coimbra, Portugal

Priscilla Cardoso Rodrigues

Universidade Federal de Roraima – UFRR

Rafael Lamera Giesta Cabral

Universidade Federal Rural do Semiárido – UFERSA

Rafael Silveira e Silva

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

Rebecca Groterhorst

Faculdade Estácio de Carapicuíba – FEC

Renata Santa Cruz Coelho

Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP

Roberto D'oliveira Vieira

Universidade Católica Portuguesa – UCP, Lisboa

Robson Martins

Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

Rodrigo da Costa Vasconcellos

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

Rodrigo Wasem Galia

Universidade Federal de Santa Maria – UFSM

Rodrigo Tarouco Lessa

Faculdade Pitágoras – UNOPAR

Rogério do Nascimento Carvalho

Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP

Rowana Camargo

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Saulo Cerqueira de Aguiar Soares
Universidade Federal do Piauí – UFPI

Thiago Allisson Cardoso de Jesus
Universidade Estadual do Maranhão – UEMA

Thiago Pinheiro Corrêa
Fundação Getulio Vargas – FGV

Valter Moura do Carmo
Universidade Federal Rural do Semiárido – UFERSA

Victor Mariz
Ministério Público Federal – MPF

Vinnie Mayana Lima Ramos
Universidade de São Paulo – USP

Vitalínio Lannes Guedes
Universidade de Buenos Aires, Argentina

Vitor Souza Cunha
Universidade de São Paulo – USP

Vladmir Oliveira da Silveira
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS

Wilson José Figueiredo Alves Junior
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP

Pareceristas desta edição

Ana Maria de Carvalho
Universidade Federal de Goiás – UFG

Bruna Bastos
Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS

Danny de Castro Soares
Ministério Público da União – MPU

Elcio Nacur Rezende
Faculdades Milton Campos – FMC

Elizete Lanzoni Alves
Escola de Governo Fundação ENA Brasil Santa Catarina – ENA

Igor de Lucena Mascarenhas
Universidade Federal da Bahia – UFBA

João Pedro Seefeldt Pessoa
Universidade Federal de Santa Maria – UFSM

Mario Luiz Ramidoff
Unicuritiba


Rodrigo da Costa Vasconcellos
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União

<https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim>

Direitos reservados.

As opiniões expressas nesta obra são de exclusiva responsabilidade dos/as autores/as.

 **CC BY-NC 4.0**

Os textos estão sob Licença Creative Commons – Atribuição-NãoComercial 4.0.

É autorizada a reprodução total ou parcial para fins não comerciais, desde que inserida a fonte e indicada a autoria do texto.

Secretaria de Ensino, Pesquisa e Extensão *Renata Souza Mendes Salgueiro*

Subsecretaria de Pesquisa, Pós-Graduação e Comunicação Científica *Allana de Albuquerque Sousa Silva*

Coordenadoria de Comunicação Científica *Lizandra Nunes Marinho da Costa Barbosa*

Divisão de Editoração *Sarah do Nascimento Araújo*

Núcleo de Preparação e Revisão Textual *Sandra Maria Telles*

Núcleo de Design Editorial *Sheylise Rhoden*

Preparação de originais e revisão de provas gráficas *Davi Silva do Carmo, Mariana de Lima Georg e Sandra Maria Telles*

Capa e projeto gráfico *Sheylise Rhoden*

Diagramação *Natali Andrea Gomez Valenzuela e Sheylise Rhoden*

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União

Brasília : ESMPU, ano 24, n. 64, jan./jun. 2025

Semestral

ISSN on-line 2966-1420

ISSN impresso 1676-4781

1. Direito. I. Título

CDD:340.1

Escola Superior do Ministério Público da União

SGAS Quadra 603 Lote 22 · 70200-630 · Brasília-DF

www.escola.mpu.mp.br · publicacao@escola.mpu.mp.br

Editorial

A Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU) disponibiliza mais um número do seu *Boletim Científico* (BC), o primeiro após o periódico ser reconhecido com o conceito Qualis A3 nas áreas de Direito, Filosofia e Interdisciplinar, na avaliação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), referente ao período de 2021-2024. Essa classificação reflete a consolidação do periódico e o empenho com a qualidade, a relevância e a confiabilidade dos conteúdos veiculados há mais de duas décadas.

Na 64ª edição do periódico, o leitor terá acesso a cinco artigos elaborados por profissionais qualificados, cujos textos passaram pelo rigor do processo de avaliação próprio de publicações científicas.

Na edição, será possível compreender um pouco mais os impactos das transformações tecnológicas no mercado de trabalho. As reflexões propostas por Sophia Schneiberg de Castro Lima e Rafael de Lima Kurschner incluem a possível fragilização de direitos e garantias dos trabalhadores pela combinação do fenômeno da plataformização do trabalho e do aumento expressivo do uso de inteligência artificial. O texto traduz o resultado de uma pesquisa que considerou três eixos do problema e que defendeu a necessidade de assegurar o respeito aos direitos humanos nessa nova realidade do universo do trabalho.

Outro texto trata do desafio do Ministério Público, diante da sua atribuição institucional de fiscalização e controle da Administração Pública, para compatibilizar o respeito a duas das mais importantes normas voltadas à garantia e defesa de direitos do cidadão, a Lei de Acesso à Informação (LAI, Lei n. 12.527/2011) e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD, Lei n. 13.709/2018). Os autores Quellim Daiane Crivelatti e Carlos Bruno Ferreira da Silva consolidam conhecimentos acerca das normas para concluir que elas podem não apenas coexistir, mas subsidiar o trabalho do Ministério Público, seja na defesa de direitos fundamentais, seja no atendimento aos princípios constitucionais da publicidade e transparência.

Relevante tema abordado nesta edição é o impedimento de o Ministério Público apresentar pedido subsidiário nas ações de improbidade

administrativa, diante das alterações da Lei n. 8.429/1992 feitas pelo Congresso Nacional em 2021. Essa técnica é utilizada nas hipóteses em que o ato ímprobo investigado pode incorrer em violação de condutas dispostas em mais de um dos artigos que tratam dos atos de improbidade administrativa. Conforme o texto de Lara Beatriz Sampaio de Aragão, desde o início da vigência da Lei n. 14.230/2021, magistrados têm aplicado essa restrição, o que, de forma prática, pode impedir a responsabilização de agentes por atos irregulares, sobretudo quando o pedido principal da ação é considerado improcedente pelo julgador.

A atual redação da Lei de Improbidade Administrativa também é objeto do artigo produzido por Thales Fernando Lima. O texto trata das alterações que limitaram a obrigação de sucessores de pessoas condenadas com base na norma. Com a edição da Lei n. 14.230/2021, a responsabilidade dos sucessores restringe-se à obrigação de reparar o dano, respeitando o limite do valor da herança ou do patrimônio transferido, excluindo a possibilidade do pagamento da multa civil. Os autores abordam o tema tanto do ponto de vista fático como processual, além de tratar de situações que envolvem pessoas físicas e jurídicas.

Nas últimas décadas, têm crescido as ações de *compliance*, tanto no âmbito público como no setor privado, inclusive em atendimento a exigências de governança nacional e internacional. Aqui o leitor terá a oportunidade de aprofundar seu conhecimento sobre o tema, sobretudo em relação a possibilidades e limitações do uso das informações e provas coletadas durante ações de *compliance* em ações penais. Essa discussão é abordada por Máira Gonçalves Cruz, que trata de importantes aspectos, como eventual privatização da fase investigativa à luz da legislação vigente.

Para a ESMPU, a entrega da edição n. 64 do *Boletim Científico* é motivo de orgulho e representa a efetivação do compromisso com a formação continuada de membros e servidores do MPU; o incentivo ao desenvolvimento das ciências jurídicas; e a contribuição para a informação da sociedade.

Boa leitura!

Raquel Branquinho Pimenta Mamede Nascimento

Diretora-Geral da ESMPU

Editora-Chefe

Sumário

Estudos do Programa de Pós-Graduação da ESMPU

A relação entre o princípio da publicidade, a LAI e a LGPD no exercício do controle da Administração Pública pelo Ministério Público | **14**

The interplay between the principle of publicity, the access to information law (LAI), and the general data protection law (LGPD) in the exercise of control of public administration by the Public Prosecution Service

Quellim Daiane Crivelatti
Carlos Bruno Ferreira da Silva

Pressupostos mínimos para utilização de elementos colhidos em *compliance* na persecução penal | **50**

Minimum requirements for the use of evidence collected by compliance investigation in criminal prosecution

Maíra Gonçalves Cruz

A responsabilidade sucessória na Nova Lei de Improbidade Administrativa | **84**

Succession liability under the New Administrative Improbability Law

Thales Fernando Lima

Artigos

Automação, controle e liberdade: novos desafios para os direitos trabalhistas e humanos | **107**

Automation, control and freedom: new challenges for labor and human rights

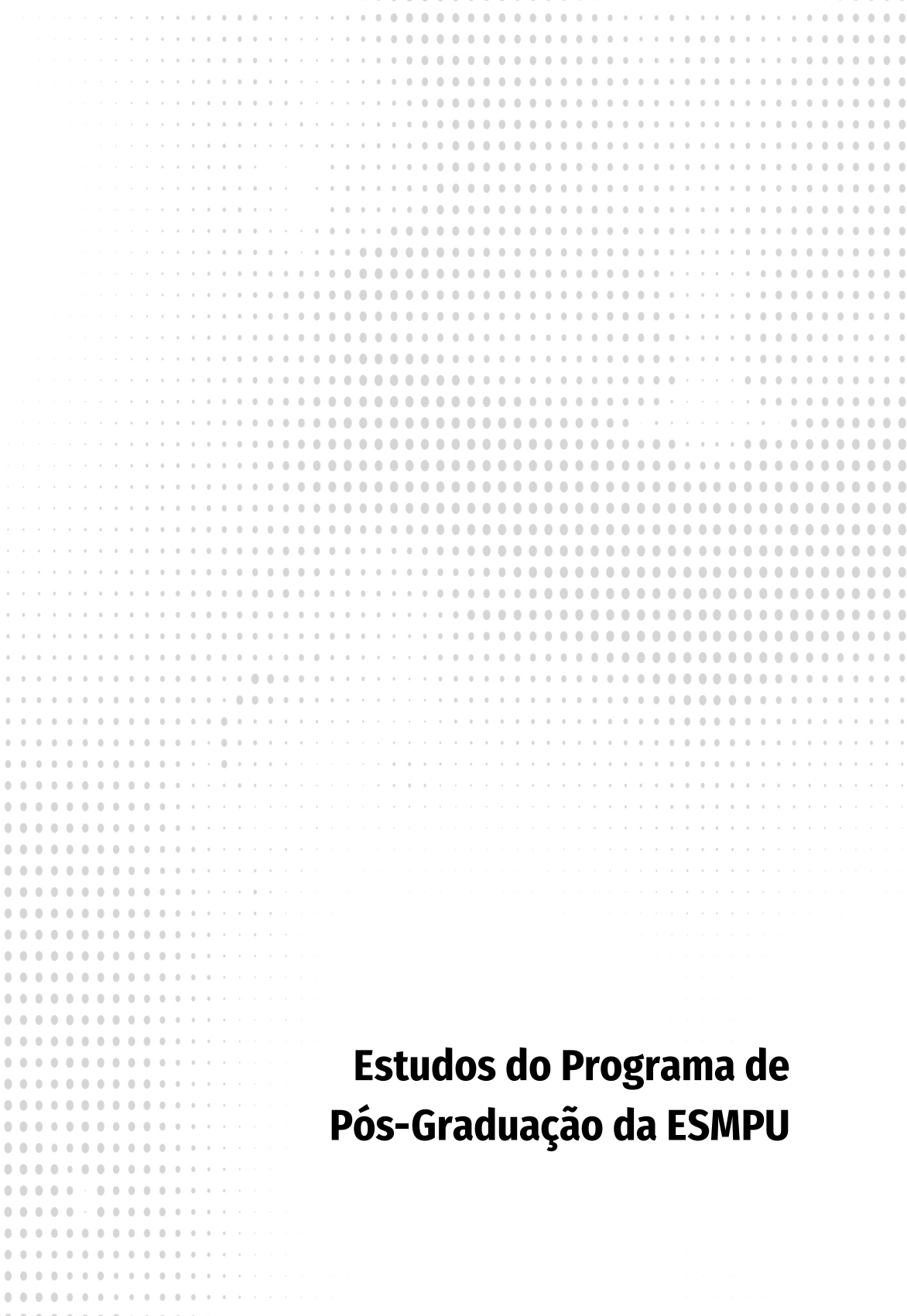
Sophia Schneiberg de Castro Lima

Rafael de Lima Kurschner

A aplicação do princípio da congruência nas ações de improbidade administrativa: da (im)possibilidade de apreciação do pedido subsidiário formulado pelo MPF | **132**

The application of the principle of congruence in administrative improbity actions: on the (im)possibility of examining the subsidiary request filed by the Federal Prosecution Service

Lara Beatriz Sampaio de Aragão



**Estudos do Programa de
Pós-Graduação da ESMPU**

A relação entre o princípio da publicidade, a LAI e a LGPD no exercício do controle da Administração Pública pelo Ministério Público

The interplay between the principle of publicity, the access to information law (LAI), and the general data protection law (LGPD) in the exercise of control of public administration by the Public Prosecution Service

Recebido em 14.08.2025/Aprovado em 22.09.2025

DOI: <https://doi.org/10.63601/bcesmpu.2025.n64.e-64tc01>

Quellim Daiane Crivelatti

Especialista em Controle da Administração Pública pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Bacharela em Direito.

Carlos Bruno Ferreira da Silva

<http://lattes.cnpq.br/1254024052318025>

Doutor em Direito Constitucional pela Universidad de Sevilla (US) – Espanha. Orientador Pedagógico da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Procurador da República (MPF).

Resumo: O presente artigo científico propõe-se a investigar como ocorre a relação entre o princípio da publicidade, erigido como um dos pilares do Direito Administrativo, a Lei de Acesso à Informação (LAI, Lei n. 12.527/2011), importante ferramenta de controle da Administração Pública, e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD, Lei n. 13.709/2018) no contexto específico do exercício do controle da Administração Pública pelo Ministério Público. A questão central reside em como harmonizar a necessidade de a Administração Pública garantir transparência a seus atos e acesso à informação pública, essenciais para o exercício do controle externo da Administração Pública pelo Ministério Público, com a necessária proteção dos dados pessoais e da privacidade dos cidadãos, de modo a não impedir a atuação fiscalizadora e constitucionalmente definida do Ministério Público. A pesquisa foi conduzida por meio

de revisão bibliográfica e jurisprudencial, analisando doutrina e legislação pertinentes. Como conclusão, ao contrário da hipótese inicial, identificou-se que é possível compatibilizar a LGPD e a LAI no exercício do controle da Administração Pública pelo Ministério Público, desde que sejam garantidas algumas premissas legais e principiológicas.

Palavras-chave: princípio da publicidade; Lei de Acesso à Informação; Lei Geral de Proteção de Dados; controle da Administração Pública; Ministério Público.

Abstract: *This scientific article investigates the relationship between the principle of publicity, a cornerstone of Administrative Law, the Access to Information Law (LAI, Law 12,527/2011), a crucial tool for public administration oversight, and the General Data Protection Law (LGPD, Law 13,709/2018) within the specific context of public administration control exercised by the Public Prosecution Service. The central question lies in how to harmonize the Public Administration's need to ensure transparency in its acts and access to public information – essential for the Public Prosecution Service to exercise external control over public administration – with the necessary protection of citizens' personal data and privacy. This balance must be achieved without impeding the constitutionally defined supervisory role of the Public Prosecution Service. The research was conducted through a bibliographical and jurisprudential review, analyzing relevant doctrine and legislation. Contrary to the initial hypothesis, the conclusion reveals that it is possible to reconcile the LGPD and the LAI in the exercise of public administration control by the Public Prosecution Service, provided certain legal and principled premises are guaranteed.*

Keywords: *principle of publicity; Access to Information Law; General Data Protection Law; Public Administration control; Public Prosecution Service.*

1 Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu como pilares da Administração Pública os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, nos termos de seu art. 37, *verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...].

Entre estes, o princípio da publicidade assume um papel crucial no exercício do controle da Administração Pública e na participação cidadã.

Ademais, a Constituição da República, em seu art. 5º, incisos XIV e XXXIII, prevê o direito à informação, inclusive a produzida pelos órgãos públicos, como um direito fundamental. A mesma constituição cidadã também erigiu o direito à proteção de dados pessoais à hierarquia de direito fundamental, por meio de recente reforma produzida pela Emenda Constitucional n. 115/2022, que incluiu o inciso LXXIX ao seu art. 5º.

Conforme nos ensinam Bioni *et al.* (2022), o direito à informação deve seguir algumas premissas fundamentais, como a máxima divulgação, o acesso facilitado e sem custos a todos e a limitação das exceções ao acesso à informação, de modo a permitir que os interessados possam, facilmente e sem custos, acessar as informações de interesse público.

A concretização legal desse princípio se deu, em grande medida, com a publicação da Lei de Acesso à Informação (LAI), que instituiu o acesso à informação pública como regra, e o sigilo como exceção, atendendo aos ditames constitucionais. Por essa razão é que as informações de interesse público devem estar acessíveis, independentemente de solicitação, e qualquer pessoa é legitimada a solicitar informações públicas eventualmente não disponibilizadas.

Nesse contexto, a LAI representou um avanço significativo na promoção da transparência e no fortalecimento dos mecanismos de controle da Administração Pública, inclusive daquele exercido pelo Ministério Público.

Contudo, o cenário jurídico ganhou um novo contorno com a entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), que dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, tendo como objetivo a proteção dos direitos fundamentais à privacidade e ao livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural, nos termos de seu art. 1º (Brasil, 2018a).

A LGPD é considerada o marco regulatório para a proteção de dados pessoais da pessoa natural identificada ou identificável, visto que estabeleceu regras para a coleta, tratamento, armazenamento e compartilhamento de dados pessoais, gerando um aparente conflito com a lógica de máxima divulgação da LAI. Embora a LGPD explicita a liberdade de informação como um dos seus fundamentos, expresso no art. 2º, III, estabeleceu-se na comunidade jurídica algum debate sobre possível conflito entre as duas leis, o que impactaria a atuação do Ministério Público em sua atribuição de controle da Administração Pública, uma

vez que tem servido de fundamento para a negativa de concessão de informações públicas (Bioni *et al.*, 2022).

Diante desse cenário, o presente artigo se propõe a investigar como ocorre a compatibilização entre o princípio da publicidade, a LAI e a LGPD no contexto específico do exercício do controle da Administração Pública pelo Ministério Público. A questão central dessa investigação reside em analisar como harmonizar a necessidade de transparência e acesso à informação pública para o exercício do controle da Administração Pública com a necessária proteção dos direitos fundamentais pela proteção de dados pessoais e privacidade dos cidadãos, de modo a não impedir a atuação fiscalizadora constitucionalmente atribuída ao Ministério Público. Parte-se da hipótese de que os mecanismos previstos na LGPD podem apresentar desafios significativos para o pleno exercício do controle externo da Administração Pública pelo Ministério Público, exigindo uma análise aprofundada e a busca por mecanismos de compatibilização.

2 O princípio da publicidade e o direito de acesso à informação

O direito de acesso à informação pública possui raízes históricas, conforme registrado por Medauar (2024), que nos ensina que os temas da transparência e da publicidade da atuação administrativa são indissociáveis da reivindicação geral de democracia administrativa, que fundamentou a superação da tradição do “segredo” até então predominante na atividade administrativa.

No Brasil, essa tendência de acesso a informações públicas ganhou força com a Constituição Federal de 1988, especialmente com a inclusão do *habeas data* no texto constitucional, em seu art. 5º, XXXIII, estabelecendo que o acesso às informações advindas dos órgãos públicos não se resume aos assuntos de interesse do próprio solicitante, mas a qualquer matéria de interesse coletivo e geral, “ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. A publicidade foi erigida a princípio constitucional da Administração Pública, de modo a impor a máxima transparência à atuação administrativa.

Eneida Desiree Salgado (2020) nos traz algumas palavras esclarecedoras sobre a transparência na Administração Pública:

A publicidade como preceito geral deveria derivar naturalmente da configuração de um governo representativo. Contemporaneamente, somam-se a essa propriedade ainda as qualificações republicana e democrática do exercício do Poder Público. Com a combinação destas decisões fundamentais, tem-se que os governantes e administradores não exercem o poder nem manejam faculdades para a realização de interesses pessoais e sim para o atendimento ao interesse público, marcado pela finalidade legal de sua atuação. Para garantir que este seja o conteúdo dos atos públicos, a publicidade é indispensável. No Brasil, tal obviedade precisou vir estabelecida em lei, e muito depois de outros países. Apesar de a publicidade ser um dos princípios constitucionais da Administração Pública, nunca foi tomada como um preceito geral, seja por agentes políticos, seja por servidores públicos. A Lei de Acesso à Informação vem para modificar essa prática.

É esse o contexto da publicação da Lei n. 12.527/2011, conhecida como LAI, que, conforme sua ementa, "regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal [...]". A lógica da LAI é que toda informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado é um bem público, e o acesso a tais informações apenas pode ser restringido em casos previstos em lei (Mota, 2023), visto que o direito de acesso à informação se configura como um importante instrumento de transparência e de controle da atuação estatal.

Com efeito, a LAI foi construída sob a premissa da máxima divulgação, bem como do acesso facilitado e gratuito às informações de interesse público. Informações de interesse público devem ser divulgadas independentemente de solicitação, e qualquer pessoa pode pedir e receber informações produzidas ou custodiadas por órgãos e entidades públicas, em consonância com o princípio da publicidade da Administração Pública. Além disso, ela prevê o fomento da cultura da transparência na Administração Pública e o desenvolvimento do controle social da Administração (Medauar, 2024).

Outrossim, a preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas também pode afetar o princípio da publicidade, em razão da disposição constitucional do art. 5º, X, já que "são invioláveis a

intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas [...]”. Ainda de acordo com o magistrado de Medauar (2020), nesses casos o sigilo prepondera sobre a publicidade, exemplificando algumas situações em que ocorre essa preponderância: sigilo dos dados de prontuários médicos em unidades de saúde pública; sigilo de dados de processos disciplinares e de dados de processos administrativos por ilícitos fiscais a quem não for sujeito do processo, antes de decisão final.

Frise-se que a LAI não ignora a necessidade de proteger a intimidade, já que versa sobre o tratamento das informações pessoais em seu art. 31, *caput* e parágrafos, estabelecendo que “o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais”, e, ainda, que as informações pessoais relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem

terão acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem (Brasil, 2011).

Dito de outra forma, é certo que a LAI colocou à disposição do cidadão relevantes instrumentos de verificação de informações, o que permite sua participação direta e o controle mais efetivo dos órgãos públicos. Tais ferramentas, no entanto, não se restringem à utilização pela população em geral, mas estão disponíveis a qualquer ator social ou institucional que detenha atribuição de exercer o controle da Administração Pública, como o Ministério Público. Além disso, a mencionada lei não é silente em relação à proteção das informações pessoais e à intimidade das pessoas.

3 A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a proteção de dados pessoais

A Lei n. 13.709/2018 (LGPD), que foi publicada em 2018 e entrou em vigor integralmente em agosto de 2021, é o marco regulatório brasileiro para a proteção de dados pessoais de pessoa natural identificada ou identificável, inclusive em meios digitais. Seu objetivo, expresso em seu art. 1º, é “proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural”.

A LGPD possui como fundamentos diversos direitos fundamentais, como o respeito à privacidade; a autodeterminação informativa; a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião; e a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem, além de estabelecer princípios para o tratamento de dados pessoais, como finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, qualidade dos dados, transparência, segurança, prevenção, não discriminação, responsabilização e prestação de contas, nos exatos termos de seu art. 2º. A lei, em seu art. 3º, também é categórica ao dispor aplicar-se a "qualquer operação de tratamento realizada por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, independentemente do meio".

Além disso, a LGPD também conceitua tratamento de dados em seu art. 5º, X, o qual é descrito como

toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem à coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração.

O tratamento de dados pessoais pelo Poder Público deve atentar a sua finalidade pública e ser realizado no estrito atendimento do interesse público (Medauar, 2024).

A LGPD prevê, ainda, diversas bases legais que autorizam o tratamento de dados pessoais, incluindo o consentimento do titular, o *cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador*, a execução de políticas públicas pela Administração Pública, a realização de estudos por órgãos de pesquisa e o exercício regular de direitos em processo judicial, administrativo ou arbitral.

Ao trazer um rol de bases legais não restrito ao consentimento, a LGPD reconhece que entidades públicas e privadas precisam tratar informações pessoais e que esse fluxo informacional nem sempre estará atrelado à vontade do titular. Ademais, uma dessas bases legais é o cumprimento de obrigação legal ou regulatória (art. 7º, II, da LGPD), o que pode incluir a própria LAI, a qual estabelece uma obrigação legal de transparência e publicidade (Bioni *et al.*, 2022).

Registre-se, ainda, que a Emenda Constitucional n. 115/2022 alçou a proteção dos dados pessoais à condição de direito fundamental, mediante

a inclusão do inciso LXXIX ao art. 5º da Constituição Federal, sob o fundamento de que o direito à privacidade e à proteção de dados pessoais é essencial à vida digna das pessoas, principalmente nesse contexto de total inserção na vida digital (Câmara dos Deputados, 2021).

A proteção de dados pessoais não está vinculada apenas à privacidade, no sentido de recolhimento ou resguardo de uma informação, em uma dicotomia entre público e privado. "A proteção de dados é, na verdade, uma ferramenta de transparência, e não de opacidade", e a lógica da LGPD "não é de restringir a circulação da informação, mas, muito pelo contrário, de estimulá-la", de "garantir um fluxo informacional adequado" (Bioni *et al.*, 2022). Nesse sentido, compreende-se que a LGPD pode conferir maior segurança jurídica na disponibilização de informações pessoais para cumprimento do disposto na Lei de Acesso à Informação, pois se trata de uma obrigação legal do Poder Público (Fácio, 2023).

E, embora a LGPD explicita a liberdade de informação como um dos seus fundamentos, expresso no art. 2º, III, estabeleceu-se na comunidade jurídica algum debate sobre possível conflito entre as duas leis, sendo a LGPD utilizada, por vezes, de maneira equivocada, para negar pedidos de acesso à informação pública. Casos emblemáticos, como a imposição de sigilo de 100 anos aos dados de acesso de familiares do presidente da República sob o argumento de proteção de dados pessoais, ilustram as razões desse debate (Bioni *et al.*, 2022).

4 Pontos de convergência e tensão entre LAI e LGPD

Inicialmente, levantou-se um aparente conflito entre a LAI e a LGPD, sendo esta, inclusive, utilizada para negar inadequadamente pedidos de acesso à informação pública. Com efeito, noticiou-se que vários pedidos de informações com base na LAI foram negados pelo governo federal com fundamento em interpretações equivocadas da LGPD (Câmara dos Deputados, 2021).

Essa tensão foi percebida pelos gestores públicos, conforme descrito por Santos (2024), que realizou entrevistas com múltiplos atores envolvidos na estratégia de implementação da política pública de proteção de dados. De acordo com os dados obtidos na pesquisa, em primeiro momento, os gestores entenderam que a LGPD colocou um freio na LAI,

dificultando a divulgação de informações e a reordenação da política de transparência dos municípios.

Contudo, apesar da aparente tensão, é necessário reconhecer que ambas as leis regulamentam direitos fundamentais previstos na Constituição Federal e, portanto, gozam da mesma proteção e hierarquia. A partir da compreensão de que ambas as leis possuem esse arcabouço de garantia a direitos constitucionalmente previstos, conclui-se que elas devem ser, de alguma forma, compatibilizadas, de modo que, quando surgir uma situação de aparente incompatibilidade, seja realizada a análise de preponderância conjunta do direito de acesso à informação e à proteção de dados pessoais.

Embora, de um lado, a própria realização do dever de transparência possa ameaçar direitos fundamentais, como a proteção de dados pessoais e, de outro, a ampliação irrestrita à proteção de dados pessoais possa tornar opacas as atividades da Administração Pública, prejudicando a transparência e os demais direitos e interesses públicos que ela instrumentaliza, é possível identificar pontos de convergência entre as duas leis.

Além disso, é possível compreender que o direito de acesso à informação assume um papel central tanto na LAI quanto na LGPD, embora com focos distintos. Por um lado, a LAI detalha o direito de solicitar e receber informações públicas, promovendo a transparência da Administração. Já a LGPD assegura o direito do titular de dados pessoais de acessar, de forma facilitada e gratuita, os dados que controladores públicos ou privados possuem sobre si. Este acesso visa garantir que o titular receba informações completas, transparentes e compreensíveis sobre o tratamento de seus dados, permitindo a verificação da legalidade e acurácia dessas informações. Em certa medida pode-se observar que o objetivo da LGPD não é retirar informações da esfera pública, mas tão somente realizar o seu tratamento de forma adequada.

A interpretação que coloca as duas leis em polos opostos ignora o propósito comum de reduzir a assimetria informacional em favor do cidadão. A proteção de dados, nesse contexto, não deve ser vista como uma barreira intransponível à transparência, mas sim como um conjunto de regras que visam garantir um fluxo informacional adequado.

Isso porque ambas as leis impulsionam a máxima transparência de informações públicas de interesse público, dentro do contexto e abrangência de cada uma. A proteção de dados se diferencia da proteção à privacidade; a lógica da proteção de dados se pauta pela garantia de um fluxo informacional adequado, e não da interdição de um fluxo informacional (Bioni *et al.*, 2022).

Essa harmonização entre as leis foi, inclusive, objeto de publicação do Enunciado n. 4/2022 pela Controladoria-Geral da União, *in verbis*:

Nos pedidos de acesso à informação e respectivos recursos, as decisões que tratam da publicidade de dados de pessoas naturais devem ser fundamentadas nos arts. 3º e 31 da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), vez que:

A LAI, por ser mais específica, é a norma de regência processual e material a ser aplicada no processamento desta espécie de processo administrativo; e

a LAI, a Lei nº 14.129/2021 (Lei de Governo Digital) e a Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD) são *sistematicamente compatíveis entre si e harmonizam os direitos fundamentais do acesso à informação, da intimidade e da proteção aos dados pessoais, não havendo antinomia entre seus dispositivos* (CGU, 2022. Grifo nosso).

Conclui-se, portanto, que a LGPD não alterou a natureza da informação pública, que deve permanecer acessível a qualquer interessado, uma vez que, “quando se trata de servidores públicos, o nível de transparência deve ser muito maior do que o do cidadão comum” (Câmara dos Deputados, 2021), e que a proteção da intimidade já era prevista na LAI.

As leis se complementam, na medida em que conferem maior poder aos agentes controladores no exercício do controle social, enfatizando o desenvolvimento da transparência na Administração Pública e do controle dos seus próprios dados pessoais, além de fortalecer a privacidade, a autodeterminação informativa e os direitos dos titulares de dados pessoais (Mota, 2023). Dito de outro modo, a proteção à privacidade não pode impedir a divulgação de informações de inegável interesse público.

Apesar da preponderante convergência, é evidente que existirão situações em que haverá um tensionamento entre o que é de interesse público e o que deve ser resguardado por dizer respeito à vida íntima

de uma pessoa. A LGPD não pode ser utilizada como subterfúgio ilegítimo para flexibilizar o dever de transparência dos atos públicos a conferir aparência de legitimidade a atos lesivos ao patrimônio público (Viana; Stroppa, 2024), e a proteção de dados não deve ser utilizada como um óbice para o exercício de competências investigativas e fiscalizadoras. A coexistência harmônica entre a LAI e a LGPD passa pela compreensão e aplicação de seus princípios fundamentais de forma integrada, e pela compreensão de em quais situações a divulgação de dados pessoais implica ofensa à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem (Fácio, 2023).

5 A centralidade do controle da Administração Pública pelo Ministério Público

A Constituição Federal outorgou competências próprias de defesa da probidade e de controle dos bens, valores e dinheiros públicos a diversos órgãos que atuam no controle da Administração Pública. Tais órgãos podem agir como indutores de políticas públicas e instrumentalizar ações voltadas à responsabilização. Entre tais órgãos, o Ministério Público possui especial relevância para o presente estudo.

O Ministério Público desempenha um papel central e fundamental no controle da Administração Pública no Brasil, com lastro no art. 127 da Constituição Federal, que lhe confere diversas atribuições para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e no art. 129, que prevê como funções institucionais do Ministério Público “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados [na] Constituição” e “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social [...]”. Dito de outra forma, a própria Constituição Federal confere ao Ministério Público a missão de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos aos direitos assegurados na Carta Magna, promovendo as medidas necessárias à sua garantia (Medauar, 2020). Essa atribuição constitucional serve como base para diversas atividades de controle sobre a Administração Pública em todos os níveis federativos.

Para o exercício de suas atribuições no controle da Administração Pública, existem várias ferramentas de atuação próprias e

independentes à disposição do Ministério Público, destacando-se o poder de receber notícias de irregularidades, petições ou reclamações, promovendo as apurações cabíveis e buscando soluções adequadas; a possibilidade de promover o inquérito civil, um procedimento administrativo de natureza investigatória destinado à coleta de dados para a formação da convicção do Ministério Público e para a adoção de medidas em sua área de competência ou para embasar o exercício do direito de ação; a possibilidade de tomar compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais (TAC), que tem eficácia de título executivo extrajudicial; a expedição de recomendações a órgãos públicos para a correção de irregularidade; a realização de inspeções e diligências investigatórias junto a órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta; a possibilidade de requisitar à autoridade competente a instauração de sindicância ou procedimento administrativo cabível para a apuração de irregularidades; a possibilidade de realizar audiências públicas para democratizar e legitimar sua atuação, coletando informações e diferentes perspectivas sobre questões complexas envolvendo a Administração Pública; e ainda, a possibilidade de propor diversos tipos de ações judiciais visando a correção judicial de eventuais irregularidades identificadas (Medauar, 2020).

A atuação do Ministério Público no controle da Administração Pública é, portanto, essencial para a defesa da probidade administrativa, da legalidade, da eficiência e dos interesses da coletividade. Sua independência e autonomia funcional lhe conferem a capacidade de exercer esse controle de forma imparcial e eficaz, contribuindo para uma gestão pública mais responsável e transparente. Reconhece-se que o Ministério Público é dotado de mecanismos próprios e independentes, estranhos ao controle judicial da Administração Pública, para a solução de conflitos de interesses. Sua atuação extrajudicial, privilegiando a solução de conflitos de forma amigável e célere, reforça sua centralidade no sistema de controle da Administração Pública (Medauar, 2020).

Para o adequado exercício de suas atribuições e efetiva utilização das ferramentas mencionadas, evidentemente o acesso às informações públicas é essencial, caso contrário, a identificação de eventuais irregularidades será prejudicada. O direito à informação e a publicidade dos atos da administração pública, somado ao princípio da publicidade, contribuem para

o aperfeiçoamento do controle popular democrático, na medida em que a população tem em suas mãos mecanismos administrativos e judiciais para controlar o administrador público em privilégio de uma gestão pública e governança responsáveis (Fortini, 2024, p. 209).

A transparência constitui um princípio fundamental da Administração Pública, essencial para o efetivo exercício do controle social sobre a aplicação de recursos financeiros, materiais e de pessoal pelo Estado. A publicidade dos atos administrativos permite que a sociedade avalie a gestão pública e participe de maneira qualificada dos processos democráticos. Nesse contexto, o Ministério Público desempenha um papel crucial como agente de controle externo da Administração Pública (Bioni *et al.*, 2022).

6 Desafios para o controle da Administração Pública pelo Ministério Público. Mecanismos de harmonização entre LAI e LGPD no controle da Administração Pública pelo Ministério Público

Para o Ministério Público exercer seu controle de forma eficaz, é essencial compreender e aplicar os princípios da LGPD no contexto da LAI, já que a LGPD pode apresentar desafios para o pleno exercício do controle externo da Administração Pública pelo Ministério Público. A necessidade de proteger dados pessoais sensíveis, por exemplo, pode restringir o acesso a informações que antes eram públicas e relevantes para a fiscalização de políticas públicas ou condutas de agentes públicos. A interpretação das bases legais da LGPD, especialmente no que concerne ao cumprimento de obrigação legal e à execução de políticas públicas, demandará cautela e um entendimento aprofundado das finalidades de ambas as leis.

Ademais, os agentes públicos têm um dever indisponível de dar transparência aos seus atos, o que, de alguma forma, pode redundar na disponibilização, reprodução e transmissão de dados, atraindo o dever de observar o disciplinamento da LGPD (Viana; Stroppa, 2024).

Outro fator a ser considerado nessa análise é fato de o Estado atuar tanto na posição de gestor dos bancos de dados pessoais quanto na função de regulador dos tratamentos de dados realizados por outros

controladores. Como regulador de bancos de dados, o Estado possui a tarefa de regular a proteção de dados e, como controlador, o Estado é um sujeito a ser regulado. O Poder Público mantém inúmeros bancos de dados pessoais, que podem estar relacionados às atividades econômicas estatizadas, à prestação de serviços essenciais, à consecução de políticas públicas, entre outras (Araujo *et al.*, 2022).

Contudo, apesar do aparente conflito, a LGPD oferece mecanismos que permitem a compatibilização com a LAI no contexto do controle da Administração Pública. O primeiro desses mecanismos é o fato de a lei prever textualmente não se aplicar ao tratamento de dados pessoais realizado para fins exclusivos de atividades de investigação e repressão de infrações penais (art. 4º, III, *d*). Embora o tratamento de dados para fins de investigação na seara administrativa não se encontre albergado pelo rol, não parece existir óbice quanto à investigação de infrações penais cometidas em detrimento da Administração Pública – como, por exemplo, em casos de fraudes a licitações, em que é essencial o acesso a bases de dados compartilhadas. Prevalece, nesse caso, o interesse público na efetiva persecução penal dos fatos (Rodrigues, 2020).

Além disso, como já mencionado, uma das bases legais para o tratamento de dados pessoais previstas na LGPD é o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador, de modo que o atendimento aos pedidos de informação por meio da LAI é considerado como a base legal para fundamentar o tratamento de dados pessoais.

Já o princípio da necessidade (art. 6º, III, da LGPD) estabelece que se deve limitar o “tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados”, obrigando a Administração Pública a realizar um juízo sobre quais dados pessoais devem ser disponibilizados para atender a um pedido de acesso à informação, sem que isso signifique a impossibilidade de divulgação de nenhum dado pessoal. Esse princípio atua como um filtro para equalizar o tratamento de dados pessoais, permitindo a divulgação de informações de interesse público de forma adequada (Bioni *et al.*, 2022).

Além disso, o princípio da finalidade (art. 6º, I, da LGPD) esclarece que o tratamento de dados deve ser realizado para “propósitos legítimos,

específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades”, o que vincula o agente de tratamento de dados, ou seja, a Administração Pública, à finalidade específica para a qual os dados foram coletados no contexto de um pedido de acesso à informação, impedindo sua reutilização para fins incompatíveis (Bioni *et al*, 2022).

Assim, o Ministério Público deve demonstrar a finalidade pública específica para a qual a informação é necessária, em consonância com suas atribuições legais de controle da Administração Pública, de modo que a informação obtida permaneça vinculada a tal finalidade (Fortini, 2024).

Ambos os princípios são importantes ferramentas para auxiliar a Administração Pública na delimitação de quais dados serão compartilhados em resposta a pedidos de acesso à informação, garantindo que apenas os dados estritamente necessários para atender ao interesse público sejam divulgados.

Além disso, a anonimização dos dados pessoais, prevista na LGPD, e a pseudonimização, prevista na mesma lei, são outros mecanismos importantes para garantir o direito de acesso previsto na LAI em simultâneo ao cumprimento das regras de proteção de dados da LGPD, permitindo a manutenção de séries históricas de pedidos sem identificação dos titulares.

A anonimização é conceituada como “utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis no momento do tratamento, por meio dos quais um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo” (LGPD, art. 5º, XI), ao passo que a pseudonimização consiste no “tratamento por meio do qual um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo, senão pelo uso de informação adicional mantida separadamente pelo controlador em ambiente controlado e seguro” (LGPD, art. 13, § 4º). Ambas consistem na utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis para que um dado perca a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo, de modo a permitir o acesso a informações de interesse público sem comprometer a privacidade dos titulares dos dados.

Por fim, menciona-se a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), órgão da Administração Pública federal, integrante da Presidência da República, que desempenha um papel fundamental na interpretação, aplicação e fiscalização do cumprimento da LGPD, inclusive no âmbito do Poder Público, possuindo, inclusive, competência para aplicar as sanções administrativas previstas na LGPD (Viana, 2024). A ANPD publicou o *Guia Orientativo sobre Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público*, que é um recurso essencial para orientar os órgãos e entidades públicas, incluindo o Ministério Público, sobre as boas práticas e a aplicação da LGPD em suas atividades (Landerdahl, 2023).

Nesse contexto de aparente compatibilização dos preceitos da LAI e da LGPD com o exercício do controle da Administração Pública, emerge o questionamento sobre

a maneira pela qual o Poder Judiciário enfrentará as demandas envolvendo o regime de proteção de dados, interpretando/aplicando corretamente os termos da nova legislação, sem cometer omissões ou cair em excessos, com doses de subjetivismo [e] papel dos órgãos de controle [...], que deverão ao mesmo tempo fiscalizar as medidas de aplicação da LGPD, quando implicar em gastos diretos, e também se adaptar a essa nova determinação imposta à Administração Pública. Os agentes públicos necessitarão enxergar os dados dos administrados, a que têm acesso, com maior zelo, e buscando identificar a finalidade para qual o acesso/utilização daquelas informações se pretende. Envolve, portanto, uma mudança de postura e mentalidade dos agentes públicos (Cabral, 2020, p. 75-76).

Ora, se o exercício da função de controle da Administração Pública encontra limitações que, se inobservadas e descumpridas, deslegitimam a atividade desenvolvida pelo agente controlador, urge identificar tais limitações.

Para melhor analisar os desafios postos, buscou-se orientação doutrinária e jurisprudencial quanto a algumas situações em que a atuação do Ministério Público no controle da Administração Pública pode ser impactada por esse aparente conflito entre a necessidade de publicidade e a proteção de dados pessoais.

6.1 Investigações sobre folha de pagamento de servidores públicos e o acesso aos respectivos dados cadastrais

Em situações de investigação que busque identificar casos de enriquecimento ilícito de agentes e servidores públicos, é necessário realizar o cotejo entre a remuneração destes e seu patrimônio acumulado, bem como exteriorização pública de riqueza, a fim de identificar eventuais incompatibilidades. O acesso às informações detalhadas sobre a remuneração de servidores e agentes públicos é deveras útil nesse tipo de apuração.

A divulgação nominal dos salários de agentes públicos tem sido considerada legítima pelo STF para fins de controle. Com efeito, no *leading case* do ARE 652777, a Corte Constitucional firmou a seguinte tese: “é legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes dos seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias” (Brasil, 2015).

Essa tese é reiteradamente afirmada pela Corte Constitucional. Cita-se como exemplo a Ação Originária n. 2.367, em que o STF reafirmou que “[n]ão há violação à intimidade ou à vida privada na divulgação nominal e pormenorizada da remuneração de magistrados, pois os dados são de interesse público e a transparência se impõe. Precedentes”, entendendo-se que deve prevalecer o princípio da publicidade administrativa (Brasil, 2018b).

Mais recentemente, após a publicação da LGPD, o Superior Tribunal de Justiça foi instado a manifestar-se sobre a publicação de dados alusivos às receitas e às despesas das serventias do foro extrajudicial, bem como da respectiva remuneração auferida pelos responsáveis, diante da proteção dos dados pessoais. Assim, no bojo do Recurso em Mandado de Segurança n. 70.212, o ministro relator Herman Benjamin reiterou a necessidade de garantir a transparência quanto ao funcionamento e gestão da Administração Pública, e que a divulgação nominal da remuneração de servidores públicos em sítio eletrônico governamental na rede mundial de computadores não configura lesão aos princípios constitucionais do direito à intimidade ou à vida privada (Brasil, 2022b).

Transcreve-se o seguinte trecho da decisão recorrida, que ao fim foi utilizada pelo ministro como razões de decidir:

Assim, a aplicação da LGPD no contexto da Resolução nº 389/2021 diz respeito, tão somente, aos dados que não ostentam a condição de informação de interesse público, tais quais, os dados bancários e fiscais, o endereço residencial e o telefone ou e-mail pessoais. Compreendo que as informações atinentes à movimentação financeira das serventias do foro extrajudicial e à remuneração auferida por seus responsáveis escapam da proteção à privacidade conferida pela LGPD. A razão de ser da Resolução 389/2021 do CNJ não é outra senão a ampla divulgação de tais dados, sobre os quais não deve recair sigilo.

Continua o ministro relator:

Apesar de os serviços notariais e de registro serem realizados em caráter privado por delegação do poder público (CF, art. 236), não há descaracterização da natureza essencialmente estatal dessas atividades de índole administrativa e destinadas à garantia da publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. Por isso, ainda que não sejam servidores públicos, mas particulares atuando em colaboração com o Poder Público por meio de delegação, os notários e registradores sujeitam-se ao regime jurídico de direito público.

[...]

Como ressaltado no acórdão recorrido, a transparência quanto ao funcionamento e à gestão da Administração Pública a partir do acesso a informações que garantam seu controle e fiscalização é indissociável do princípio republicano, do regime democrático e do efetivo exercício da cidadania. A Lei de Acesso à Informação permite a publicidade das informações de interesse da coletividade, em conformidade com o princípio constitucional que rege a Administração Pública, e a publicidade deve concretizar a transparência da informação pública.

[...]

O STJ possui entendimento pacífico de que a divulgação nominal da remuneração de servidores públicos em sítio eletrônico governamental na rede mundial de computadores não configura lesão aos princípios constitucionais do direito à intimidade ou à vida privada, o que se aplica *mutatis mutandis* ao caso em exame.

Ora, se os princípios da publicidade e da transparência exigem a publicação ativa da remuneração dos agentes públicos, parece ilógico que o Ministério Público, no exercício de suas funções constitucionais e

legais de controle da Administração Pública, tenha barrado o acesso a tais dados, concluindo-se que não é exigido o consentimento do titular de tais dados para a sua obtenção. No entanto, o princípio da necessidade deve guiar quais dados são estritamente necessários para a finalidade da investigação, evitando a exposição excessiva de informações.

6.2 Uso compartilhado de dados

Surge ainda um questionamento de conteúdo mais amplo, em contexto de investigação à macrocriminalidade, trazido textualmente por Viana e Stroppa (2024, p. 330): "Teria a LGPD limitado o compartilhamento de dados entre esses órgãos de controle de estatura constitucional?" A resposta doutrinária e jurisprudencial parece inclinar-se no sentido de que não.

Viana e Stroppa refletem que art. 5º, inciso XVI, da LGPD conceitua o uso compartilhado de dados e abrange o tratamento compartilhado de bancos de dados pessoais por órgãos e entidades públicos no cumprimento de suas competências legais, ou entre estes e entes privados, com autorização específica. Já o art. 26 da LGPD estabelece que o uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender às atribuições legais dos órgãos e entidades públicas, sempre respeitando a boa-fé e os princípios do art. 6º da LGPD.

Da mesma forma, Fortini (2024) não identifica a presença de elementos limitadores ao compartilhamento de dados entre as instituições de controle no contexto de combate à corrupção e à atuação interinstitucional.

Importa mencionar que, embora a Corte Constitucional não tenha tratado especificamente sobre o compartilhamento de dados pessoais entre órgãos públicos no exercício do controle da Administração Pública, já se debruçou sobre o uso compartilhado de dados no bojo da ADPF 695 em caso que envolveu o uso compartilhado de dados por um órgão de inteligência e um órgão de trânsito. A decisão foi assim vertida (Brasil, 2023, grifos nossos):

Decisão: [...]. No mérito, por maioria, julgou parcialmente procedentes os pedidos, conferindo interpretação conforme ao Decreto 10.046/2019, traduzida nos seguintes termos: 1. *O compartilhamento de dados pessoais entre órgãos e entidades da Administração Pública, pressupõe: a) eleição de*

propósitos legítimos, específicos e explícitos para o tratamento de dados (art. 6º, inciso I, da Lei 13.709/2018); b) compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas (art. 6º, inciso II); c) limitação do compartilhamento ao mínimo necessário para o atendimento da finalidade informada (art. 6º, inciso III); bem como o cumprimento integral dos requisitos, garantias e procedimentos estabelecidos na Lei Geral de Proteção de Dados, no que for compatível com o setor público. [...] Nesse sentido, a permissão de acesso somente poderá ser concedida para o alcance de propósitos legítimos, específicos e explícitos, sendo limitada a informações que sejam indispensáveis ao atendimento do interesse público, nos termos do art. 7º, inciso III, e art. 23, caput e inciso I, da Lei 13.709/2018; 3.2. justificar formal, prévia e minudentemente, à luz dos postulados da proporcionalidade, da razoabilidade e dos princípios gerais de proteção da LGPD, tanto a necessidade de inclusão de novos dados pessoais na base integradora (art. 21, inciso VII) como a escolha das bases temáticas que comporão o Cadastro Base do Cidadão (art. 21, inciso VIII); 3.3. instituir medidas de segurança compatíveis com os princípios de proteção da LGPD, em especial a criação de sistema eletrônico de registro de acesso, para efeito de responsabilização em caso de abuso. 4. O compartilhamento de informações pessoais em atividades de inteligência observará o disposto em legislação específica e os parâmetros fixados no julgamento da ADI 6.529, [...]. (Grifo do original).

No voto, o ministro Gilmar Mendes enfatiza a autonomia do direito fundamental à proteção de dados pessoais como categoria dentro do rol dos direitos fundamentais, e que o compartilhamento de dados deve atender aos princípios da finalidade, da transparência, da adequação e da necessidade, consagrados na LGPD. Extrai-se o seguinte:

A discussão que se enfrenta nesta ADPF consiste em saber se o compartilhamento de dados entre o DENATRAN e a ABIN, nas condições atuais ainda pouco conhecidas, pode ser considerado um tratamento de dados legítimo do ponto de vista constitucional. Em outras palavras, o que se examina nesta ação é se, sob a ótica do próprio princípio da legalidade, a atuação do Estado para a finalidade posta é compatível com o regime de proteção à privacidade e de proteção de dados pessoais.

A resposta a esse questionamento, todavia, é pouco intuitiva. [...]

Atualmente, o tratamento de dados pelo Poder Público é regido sobretudo pela Lei Geral de Proteção de Dados e pelo Decreto 10.046, de 9 de outubro de 2019, que instituiu o chamado Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados.

No regime da LGPD, não remanescem dúvidas sobre a aplicabilidade dessa lei às relações entre os indivíduos e o Poder Público, já que a sua incidência abrange o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa jurídica de direito público ou privado (art. 1º). [...]

Diante dessas dificuldades, o grande desafio é saber exatamente como esse regramento proto-constitucional é aplicável ao tratamento de dados pelo Poder Público. Nesse ponto, a doutrina sustenta que, à semelhança do que ocorre com a Lei Europeia (GDPR), a LGPD parece ter dado preferência a um regime de bases legais específicas para as relações público-privadas.

Dentre essas bases legais específicas, a LGPD estabelece duas matrizes centrais: o tratamento de dados (i) para a execução de políticas públicas e (ii) para a execução de competências legais do serviço público. Essas bases legais podem ser extraídas da literalidade do art. 7, inciso III, art. 11, inciso II, e art. 26 da lei:

[...]

Dessa forma, percebe-se que a LGPD parece ter limitado o tratamento de dados pelo Poder Público às atividades principais e acessórias de provisão de serviços públicos. Uma interpretação dessa lei alinhada ao princípio constitucional da legalidade impõe ainda que essas finalidades conexas à prestação de serviços públicos estejam, ao máximo possível, amparadas em previsões legais específicas.

Assim como nos autores citados, o voto condutor também vai no sentido de exigir que o uso compartilhado dos dados atenda a propósitos legítimos, específicos e explícitos, além do atendimento estrito do interesse público e do respeito às atribuições legais dos órgãos. É possível concluir, portanto, que, os mesmos princípios são aplicáveis quanto ao compartilhamento de dados entre órgãos de controle da Administração Pública de estatura constitucional – entre eles, o Ministério Público.

Menciona-se também, por relevante, decisão proferida no bojo do Mandado de Segurança 36.150 (Brasil, 2022c), em que o relator deferiu a cautelar para cassar determinação do Tribunal de Contas da União (TCU), que ordenara ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) a entrega de dados individualizados do Censo Escolar e do Enem para auditoria do Programa Bolsa Família. Embora a ação refira-se ao Tribunal de Contas, entende-se que

o Ministério Público goza do mesmo nível constitucional e hierárquico no exercício do controle da Administração Pública.

Na mencionada decisão, o relator apontou o risco de o tratamento dos dados compartilhados pelo Inep serem submetidos a uma finalidade diversa daquela originalmente declarada no ato da coleta. Desse modo, a decisão do ministro Luís Roberto Barroso dialoga profundamente com a noção do princípio da finalidade. A ementa do julgado foi assim vertida:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TCU. SIGILO ESTATÍSTICO. DADOS INDIVIDUALIZADOS DO ENEM E DO CENSO ESCOLAR. 1. Mandado de segurança impetrado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP contra acórdão do TCU que determinou a entrega de dados individualizados do Censo Escolar e do ENEM para auditoria do Programa Bolsa Família. 2. O art. 5º, X, XIV e XXXIII, da CF/1988, e a Lei nº 12.527/2011 – Lei de acesso à informação – asseguram o sigilo de dados pessoais. A divergência quanto ao dever de sigilo do INEP sobre os dados requisitados pelo TCU é matéria sujeita à reserva de jurisdição, não cabendo ao órgão de controle externo decidir sobre a caracterização de ofensa à garantia constitucional. Precedentes. 3. *As informações prestadas ao INEP são fornecidas por jovens estudantes para o atendimento de uma finalidade declarada no ato da coleta dos dados e sob a garantia de sigilo das informações pessoais. A transmissão desses dados para finalidade diversa: (i) subverte a autorização daqueles que concordaram em prestar as declarações; e (ii) coloca em risco a capacidade do INEP de pesquisar e monitorar políticas públicas.* Precedentes. 4. Pedido julgado procedente. (Brasil, 2022c, grifo do original).

Da íntegra do julgado, colaciona-se o seguinte trecho:

11. A questão controvertida trazida nestes autos está em saber se o dever de sigilo imposto ao INEP seria quebrado com a transmissão ao TCU das bases de dados individualizados do Censo Educacional e do ENEM. Entendo que o dever de sigilo do INEP sobre os dados requisitados pelo TCU é matéria sujeita à reserva de jurisdição, não cabendo ao próprio órgão requisitante decidir sobre a caracterização de ofensa a uma garantia constitucional.

[...]

14. É igualmente certo que o art. 71, IV, da Constituição confiou ao TCU a competência para a realização de inspeções e auditorias de natureza

contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração. A atribuição dessa competência, por óbvio, supõe o reconhecimento dos meios necessários ao cumprimento desse encargo. Isso inclui a prerrogativa de requerer aos responsáveis pelos órgãos e entidades as informações necessárias à instrução de processos de auditoria e inspeção. *No caso, no entanto, as informações que se quer acessar foram prestadas para uma finalidade declarada no ato da coleta dos dados e sob a garantia de sigilo do INEP quanto às informações pessoais.* 15. Nesse aspecto, a transmissão a outro órgão do Estado dessas informações e para uma finalidade diversa daquela inicialmente declarada subverte a autorização daqueles que forneceram seus dados pessoais, em violação do dever de sigilo e da garantia de inviolabilidade da intimidade. De igual modo, a franquia desses dados quebra a confiança no órgão responsável pela pesquisa por violação do sigilo estatístico. Há, pois, risco à própria continuidade das atividades desempenhadas pelo INEP, com efetivo prejuízo ao monitoramento das políticas públicas de educação. [...] (Brasil, 2022c, grifo do original).

Embora referida decisão não tenha analisado o caso sob a ótica da LGPD, ela enfatizou a necessidade de observar a finalidade inicialmente declarada dos dados pessoais. Assim, embora para o presente estudo não se tenham localizado julgados que versem exatamente sobre o uso compartilhado de dados entre órgãos com atribuição ligada ao controle da Administração Pública, a jurisprudência parece inclinar-se a exigir um cotejo rigoroso entre os princípios da finalidade e da necessidade para a autorização do uso compartilhado de dados.

Quanto ao compartilhamento de dados, importa mencionar que o Conselho Nacional do Ministério Público, por sua Resolução n. 281/2023, art. 19, estabeleceu que, no exercício das obrigações constitucionalmente outorgadas, os ramos e as unidades do Ministério Público poderão compartilhar dados pessoais com estruturas internas de execução e de administração, com órgãos de execução e da estrutura administrativa de outros ramos e unidades com o CNMP e que, para a transferência de dados para outras instituições públicas, devem ser adotadas medidas necessárias ao sigilo e ao resguardo dos direitos dos titulares dos dados pessoais, em especial contra a difusão e a disseminação ilícitas. Seu art. 100 autoriza o compartilhamento e a transferência de dados pessoais, sempre de forma segura, entre os diferentes ramos e unidades do Ministério Público e entre estes e

outras instituições públicas nos casos de atuação conjunta no exercício de suas atribuições (CNMP, 2023).

Como se vê, a resolução ressalta a possibilidade do uso compartilhado de dados pelo Ministério Público com outros órgãos, desde que atendidos os princípios da finalidade e da necessidade. Ela também estabelece restrições, como a constante no seu art. 101, que veda ao Ministério Público transferir a entidades privadas os dados pessoais de bases de dados a que tenha acesso, salvo em casos de execução descentralizada de atividade institucional que exija a transferência; casos em que os dados pessoais sejam acessíveis publicamente; situações em que houver previsão legal ou a transferência for respaldada em contratos, convênios; e na hipótese de a transferência objetivar exclusivamente a prevenção de fraudes e irregularidades ou proteger e resguardar a segurança e a integridade do titular dos dados pessoais, desde que vedado o tratamento para outras finalidades.

Assim, no caso do Ministério Público, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais no controle da Administração Pública, exige-se transparência e clareza sobre o tratamento a ser realizado e a finalidade compatível com a coleta original dos dados.

6.3 A atuação finalística do Ministério Público Federal: algumas respostas institucionais

Como já mencionado, a Constituição Federal outorgou a diversos órgãos competências próprias de defesa da probidade e de controle dos bens, valores e dinheiros públicos, e o Ministério Público, incluindo o Ministério Público Federal (MPF), desempenha um papel central e fundamental no controle da Administração Pública no Brasil. Para desempenhar essa função, o MP necessita de amplo acesso a informações detidas por órgãos e entidades públicas.

A LAI representou um marco ao consolidar a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção. Ao determinar a transparência ativa (divulgação proativa de informações pelos órgãos públicos) e passiva (resposta a pedidos de informação de cidadãos), a LAI instrumentalizou o controle social e fortaleceu a capacidade do MPF de fiscalizar a gestão pública. A instituição pode utilizar os dados disponibilizados

nos portais de transparência ou mesmo formular pedidos via Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) para instruir suas investigações cíveis e criminais, além de exercer seu poder requisitório.

Por outro lado, a LGPD surgiu para proteger direitos fundamentais de liberdade e privacidade, estabelecendo regras estritas para o tratamento de dados pessoais por entes públicos e privados. A lei impõe princípios como finalidade, adequação, necessidade (minimização) e transparência, além de definir bases legais específicas que legitimam o tratamento. O Capítulo IV da LGPD dedica-se especificamente ao tratamento de dados pelo Poder Público, exigindo que este ocorra para o atendimento de finalidade pública e persecução do interesse público, no âmbito de suas competências legais.

A interseção dessas duas leis cria uma tensão inerente à atividade de controle do MPF. Se a LAI amplia o acesso à informação como ferramenta de fiscalização, a LGPD impõe limites e deveres na gestão desses dados, especialmente os pessoais. O poder requisitório do MPF, embora reafirmado por tribunais superiores, passa a ser exercido em um contexto no qual os órgãos públicos destinatários das requisições (e o próprio MPF) são também controladores de dados com obrigações decorrentes da LGPD. Isso pode levar a questionamentos sobre a finalidade, necessidade e base legal das requisições que envolvem dados pessoais, exigindo do MPF uma justificação que harmonize sua prerrogativa legal com os princípios da proteção de dados. Essa dinâmica se manifesta em casos concretos da atuação judicial e extrajudicial do MPF.

Por exemplo, o emblemático caso da cobrança judicial feita pelo MPF para que o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) retomasse a divulgação de microdados socioeconômicos e de raça/cor do Exame Nacional do Ensino ilustra a tensão oposta. No início de 2022, o Inep decidiu restringir significativamente o acesso público aos microdados detalhados e historicamente anonimizados do Exame Nacional do Ensino Médio e do Censo Escolar da Educação Básica. A justificativa principal foi a necessidade de adequação à LGPD e a preocupação com riscos potenciais de reidentificação dos titulares dos dados (estudantes, professores), mesmo nos arquivos anonimizados.

Por outro lado, o MPF argumentou que a divulgação desses dados (potencialmente anonimizados ou tratados para proteger a identidade) é crucial para a transparência, o controle social e a avaliação de políticas públicas educacionais, configurando um interesse público preponderante que deveria ser harmonizado com a proteção de dados, e não suplantado por uma interpretação restritiva da LGPD. A ação do MPF visa garantir o acesso à informação necessário ao controle da política pública de educação e ao próprio controle da Administração Pública. Colaciona-se o seguinte trecho, elucidativo da petição inicial da mencionada ação:

Ao agir dessa forma, o INEP passou a excepcionar os direitos fundamentais à publicidade e à transparência das ações governamentais, que permitem o controle da Administração Pública, seja pela sociedade, seja pelos órgãos de fiscalização, sob a pífia argumentação de que, remotamente, o participante do ENEM poderia ser identificado caso houvesse a divulgação dos microdados e, aliado a isso, o participante do exame possuísse rede social “aberta” e que nesse “perfil público” mantivesse informações como naturalidade, residência, idade e escola de conclusão do ensino médio (Brasil, 2022a).

O processo, que tramita sob o número 1027450-46.2022.4.01.3400, na 8ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal (Brasil, 2022a), ainda está em andamento. Embora a ação ainda não tenha sido julgada, o seu ajuizamento demonstra que o Ministério Público Federal está atento à necessidade de compatibilizar as duas leis. Ademais, trouxe alguns resultados práticos, já que impulsionou discussões no Congresso Nacional, resultando na aprovação pela Câmara dos Deputados de um projeto de lei (posteriormente enviado ao Senado) que busca autorizar explicitamente o compartilhamento e a divulgação dos microdados do Censo Escolar e do Enem, estabelecendo que restrições baseadas em anonimização ou pseudonimização só poderiam ser impostas após a edição de um regulamento conjunto entre ANPD e Inep, a ser elaborado com ampla participação social (Câmara dos Deputados, 2022). Além disso, teve como consequência a realização de um processo de fiscalização e acompanhamento pela ANPD, que conclui que o Inep adotou medidas eficazes para mitigar os riscos à privacidade, seguindo orientações da autoridade e elaborando um Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais (RIPD) (Landerdahl, 2023).

Esse caso é emblemático nesse embate interpretativo sobre os limites da LGPD no contexto da transparência de dados públicos, em que o MPF adotou uma postura de defensor do acesso à informação em detrimento de uma interpretação extremamente restritiva ou mesmo obstrutiva da LGPD por um órgão público, o que se mostrou acertado, ante a mobilização da ANPD e a resposta legislativa.

Por sua vez, em sua função extrajudicial, entre as atribuições que podem ser exercidas sem o uso da via jurisdicional, foi possível identificar ocasiões em que o Ministério Público Federal expediu recomendações a órgãos públicos visando a correção de eventuais irregularidades ou a prevalência da LGPD em detrimento da LAI. Por exemplo, recentemente o MPF do Rio Grande do Sul recomendou ao Conselho Regional de Medicina (Cremers) do Estado que se adeque à Lei de Acesso à Informação. De acordo com o noticiado pelo órgão, recomendou-se que as reuniões do Cremers sejam gravadas e armazenadas, e o vídeo (ou trecho do vídeo) seja disponibilizado àqueles que comprovarem interesse nos casos em apreciação, ressaltando que a Constituição Federal e a LAI dão primazia ao princípio da publicidade e transparência e que a LAI é aplicável às autarquias. Na íntegra da recomendação, identifica-se a menção expressa ao já citado Enunciado n. 4/2022/CGU, o qual destaca que a LAI e a LGPD são sistematicamente compatíveis entre si e harmonizam os direitos fundamentais do acesso à informação, da intimidade e da proteção aos dados pessoais, não havendo antinomia entre seus dispositivos (Brasil, 2025)^[4]. Portanto, o MPF opera em uma dupla capacidade: como usuário da LAI para obter informações essenciais ao controle da administração, devendo observar os limites impostos pela LGPD ao requisitar e tratar dados pessoais; e como defensor da ordem jurídica, atuando para garantir tanto a transparência e o acesso à informação (LAI) quanto a proteção dos dados pessoais (LGPD) por parte dos entes públicos e privados sob sua fiscalização.

A harmonização entre LAI e LGPD não é isenta de desafios, como a interpretação do alcance das exceções da LGPD (art. 4º, III) para atividades investigativas e a necessidade de desenvolver procedimentos internos que garantam o cumprimento de ambas as leis. O Ministério Público Federal parece ter a posição de que as duas leis devem ser harmonizadas, buscando um equilíbrio que maximize tanto a transparência quanto a proteção de dados, e não a de que uma lei anule a outra.

6.4 O Conselho Nacional do Ministério Público como articulador da compatibilização LAI-LGPD: análise das atividades-meio e o marco da Resolução n. 281/2023

A atuação do Ministério Público, em sua complexidade e abrangência, não se restringe às suas atividades finalísticas de controle externo da Administração Pública, persecução penal ou defesa dos direitos difusos e coletivos. Parte fundamental da instituição está nas chamadas atividades-meio – aquelas voltadas à gestão interna, normatização, fiscalização administrativa e fomento à eficiência e conformidade dentro da própria instituição. As denominadas atividades-meio da instituição, embora não diretamente voltadas à interação com o público externo no exercício típico do controle, desempenham papel indispensável na definição dos parâmetros, na uniformização de entendimentos e na garantia da conformidade legal e institucional que balizam a atividade-fim.

Nesse contexto, é imprescindível mencionar a importância do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a quem, nos termos do art. 130-A, § 2º e inciso II, da Constituição da República, compete o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados.

No desempenho dessa função, o CNMP possui papel crucial na harmonização de princípios e leis que regem a atuação dos diferentes ramos do Ministério Público.

A compatibilização entre o dever constitucional de publicidade (reforçado pela LAI como ferramenta de controle social e transparência) e o direito fundamental à proteção de dados pessoais (assegurado pela LGPD) apresenta desafios significativos para o Ministério Público, particularmente no exercício do controle da Administração Pública, que frequentemente envolve o acesso e tratamento de grandes volumes de dados, muitos deles de natureza pessoal. É nesse cenário de tensão que o CNMP intervém com suas atividades regulamentares e de fiscalização administrativa, que se configuram como atividades-meio de grande impacto na forma como a atividade finalística é executada.

Nesse contexto, o CNMP recentemente publicou a Resolução n. 281, de 12 de dezembro de 2023, que "institui a Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais e o Sistema Nacional de Proteção de Dados Pessoais no Ministério Público", em que se propôs a criar uma regulamentação nacional quanto às diretrizes do modelo de proteção de dados pessoais que irá nortear a implementação da política de proteção de dados pessoais no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados (CNMP, 2023).

Ao analisar o seu preâmbulo, observa-se que esse normativo representa um marco na adaptação do Ministério Público brasileiro às exigências da LGPD, na medida em que contextualiza e aplica a mencionada lei à realidade e às peculiaridades do Ministério Público, englobando as atividades-meio e as atividades-fim do órgão. E, dessa forma, há um impacto na compatibilização da LAI e da LGPD no controle da Administração Pública pelo Ministério Público de algumas formas.

Primeiro, a resolução cria uma estrutura de governança sobre a proteção de dados, ao instituir a Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais e o Sistema Nacional de Proteção de Dados Pessoais no Ministério Público, ao criar a Unidade Especializada de Proteção de Dados Pessoais (UEPDAP), a Secretaria Executiva de Proteção de Dados Pessoais (Seprodap) e o Comitê Nacional de Encarregados de Proteção de Dados Pessoais do Ministério Público (Conedap), além dos encarregados em cada ramo e unidade (art. 21).

O art. 22 da resolução expõe expressamente o quanto tais estruturas são vitais para orientar a aplicação da LGPD e sua interface com a LAI, no cotidiano da atuação ministerial, ao

assegurar que a aplicação dos dispositivos da LGPD esteja em consonância com a Lei de Acesso à Informação, com o Marco Civil da Internet, com a Lei do *Habeas Data*, com a Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021 (Governo Digital) e com a Resolução CNMP n° 89, de 28 de agosto de 2012.

Ademais, a resolução estabelece os princípios que devem reger a proteção de dados pelo Ministério Público (art. 3º), destacando-se para o presente estudo os princípios da necessidade e finalidade do tratamento (inciso IV) e o princípio da transparência (inciso X), além de prever que, em caso de conflito entre os princípios de proteção

de dados pessoais e os demais princípios constitucionais, dever-se-á proceder à ponderação, observados necessariamente os deveres constitucionais do Ministério Público (parágrafo único).

Alguns dispositivos da resolução possuem especial importância quanto à compatibilização da LAI e da LGPD no exercício das funções finalísticas do Ministério Público – e, em consequência, no exercício do controle da Administração Pública.

Cite-se, por exemplo, a Seção IV, que aborda os direitos do titular dos dados pessoais. A exceção constante do art. 9º, § 2º, *in fine*, assegura que,

na hipótese de a coleta dos dados pessoais não ter sido feita pelo próprio Ministério Público, deverão estar disponíveis as informações sobre a real origem desses dados, sempre que não interferirem no sigilo de apurações em andamento ou na própria finalidade do tratamento.

Além disso, o § 3º do mesmo art. 9º estabelece que

as obrigações previstas nesta Seção poderão ser afastadas, de forma justificada, se ocasionarem prejuízo às atividades do Ministério Público em prol da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, difusos, coletivos e individuais homogêneos [...].”

A resolução ressalta que o apagamento dos dados pessoais pelos agentes de tratamento do Ministério Público não será garantido quando o tratamento se revele necessário para efeitos de declaração, exercício ou defesa de um direito num processo judicial ou na atividade finalística da instituição (art. 12, § 1º, IV), além de estabelecer a obrigatoriedade de, no exercício de suas atividades finalísticas, garantir a defesa do direito à proteção de dados (art. 14, parágrafo único).

Por sua vez, o art. 15 textualmente alerta para a necessidade de conjugar os direitos dos titulares de dados pessoais com as disposições contidas na LGPD e na LAI, além da Lei do Habeas Data, da Lei Geral do Processo Administrativo e do Marco Civil da Internet.

Ao tratar sobre as prerrogativas do Ministério Público, a resolução é ainda mais contundente quanto à necessidade de compatibilizar a LAI e a LGPD no desempenho de suas funções institucionais. Em seu art. 16, destaca que, no exercício regular de suas obrigações, prerrogativas e no interesse

legítimo da instituição, e independentemente do consentimento dos titulares, o Ministério Público realizará o tratamento de dados pessoais.

Prossegue, no art. 17 e seus parágrafos, indicando que o Ministério Público pode ter acesso incondicional a bancos de dados pessoais de caráter público ou relativos a serviços de relevância pública, bem como a bancos de dados privados, e que seria suficiente para tanto o exercício do seu poder de requisição, independentemente de prévia autorização do Poder Judiciário, salvo as hipóteses de reserva de jurisdição estabelecidas pela Constituição Federal – como é o caso do sigilo de dados bancários das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, por exemplo. Ressalva, ainda, que nenhuma autoridade poderá opor ao Ministério Público a exceção de sigilo, sem prejuízo da subsistência do caráter sigiloso da informação, do registro, do dado ou do documento que lhe seja fornecido, com exceção da reserva de jurisdição.

Ainda prevê textualmente a possibilidade de os ramos e as unidades do Ministério Público compartilharem dados pessoais com estruturas internas de execução e de administração, com órgãos de execução e da estrutura administrativa de outros ramos e unidades com o CNMP (arts. 18 e 100), vedada a transferência a entidades privadas (art. 101).

Tais dispositivos se coadunam com a percepção de que existem mecanismos para garantir a compatibilização das duas leis no exercício das funções do Ministério Público, sem que haja prejuízo às atividades finalísticas. E embora a resolução não detalhe especificamente o controle da Administração Pública, a abordagem geral sobre o tratamento de dados nessas áreas fornece princípios que se aplicam, por analogia ou diretamente, aos dados obtidos no controle externo.

Ao estabelecer uma política e um sistema de proteção de dados, o CNMP, por meio da mencionada resolução, estruturou e orientou a atuação do Ministério Público para agir em conformidade com a LGPD, além de disseminar uma cultura de privacidade e proteção de dados em toda a instituição. Isso é fundamental para que a aplicação da LGPD, em harmonia com a LAI, seja internalizada e reflita no exercício das atividades finalísticas, como o controle da Administração Pública, que frequentemente envolve o tratamento de dados sensíveis.

A narrativa oficial predominante, portanto, sustenta que a LAI e a LGPD não são leis conflitantes, mas sim complementares. A aplicação da harmonização e ponderação recai sobre a análise do caso concreto, tornando a proporcionalidade e a avaliação do interesse público elementos centrais em que o equilíbrio é efetivamente buscado, o que confere flexibilidade, mas também abre margem à discricionariedade.

7 Considerações finais

A análise da intrincada relação entre o princípio da publicidade, a LAI e a LGPD revela um campo de tensões e convergências que desafia o exercício do controle da Administração Pública pelo Ministério Público. A presente pesquisa permitiu observar que, ao contrário do que se imaginava inicialmente, embora a atuação do Ministério Público no controle da Administração Pública tenha sido desafiada pela necessidade de conciliar a transparência e o acesso à informação com a proteção de dados pessoais, não há incompatibilidade entre a proteção de dados pessoais e o acesso à informação no exercício do controle da Administração Pública pelo Ministério Público.

Ao contrário, o Ministério Público, no desempenho de suas atribuições legais e inclusive na atribuição de *custos legis*, deve atuar de forma a garantir o acesso à informação para o exercício de suas funções, ao mesmo tempo em que zela pela proteção dos dados pessoais. A relação entre a LAI e a LGPD não deve ser vista como um conflito intransponível, mas sim como uma oportunidade para aprimorar a governança e a transparência na Administração Pública, com a devida consideração à proteção dos dados dos cidadãos (Magacho; Trento, 2024).

A interpretação de que a LGPD inviabiliza o acesso a dados necessários para o controle da Administração Pública pelo Ministério Público não se sustenta diante de uma análise sistemática e teleológica das normas. A LAI, com seus mecanismos de restrição de acesso em casos específicos, e a LGPD, com seus princípios e bases legais, oferecem ferramentas para harmonizar a transparência com a proteção de dados.

Isso não significa que a LGPD não introduziu complexidades significativas para o pleno exercício do controle externo da Administração Pública pelo Ministério Público, mas, com a adequada e necessária

aplicação dos princípios da necessidade e finalidade para restringir o acesso aos dados estritamente relevantes para o interesse público e a utilização apropriada das bases legais da LGPD, especialmente o cumprimento de obrigação legal, a LAI e a LGPD podem ser compatibilizadas no contexto do controle da Administração Pública pelo Ministério Público. A harmonização da LAI e da LGPD permanece um processo em construção no Brasil, notadamente a necessidade de vigilância constante contra o uso indevido da LGPD como escudo para a opacidade.

Diante do exposto, conclui-se que a compatibilização entre a LAI e a LGPD no controle da Administração Pública pelo Ministério Público é não apenas possível, mas essencial para a manutenção do Estado Democrático de Direito. A chave para o sucesso reside na interpretação sistemática das normas, na adoção de boas práticas e na constante busca por soluções que equilibrem a transparência com a proteção dos direitos fundamentais.

Referências

ANPD publica Nota Técnica sobre divulgação de microdados pelo INEP. **Gov.br. Agência Nacional de Proteção de Dados**, Brasília, 13 nov. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/ytwptexb>. Acesso em: 1º maio 2025.

ARAUJO, Valter Shuenquener de; PERIM, Maria Clara Mendonça; RIBEIRO, Koryander Figueirêdo. As assimetrias da regulação estatal para a proteção de dados pessoais e a afirmação dos direitos fundamentais de primeira dimensão. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 22, n. 87, p. 267-296, jan./mar. 2022. DOI: <https://doi.org/10.21056/aec.v22i87.1453>. Acesso em: 1º maio 2025.

BIONI, Bruno Ricardo; FERNANDES DA SILVA, Paula Guedes; MARTINS, Pedro Bastos Lobo. Intersecções e relações entre a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Lei de Acesso à Informação (LAI): análise contextual pela lente do direito de acesso. **Cadernos Técnicos da CGU**, Brasília, v. 1, mar. 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/mrd73e78>. Acesso em: 1º maio 2025.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <https://tinyurl.com/ys2492nx>. Acesso em: 1º maio 2025.

BRASIL. Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 15 ago. 2018a. Disponível em: <https://tinyurl.com/3vuzat6t>. Acesso em: 1º maio 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal. MPF recomenda ao Conselho Regional de Medicina do RS que se adequa à Lei de Acesso à Informação. **Portal PRRS**, Porto Alegre, 4 abr. 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/keebj6u>. Acesso em: 1º maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança n. 70.212. Relator: Min. Herman Benjamin. Julgado em 1º.12.2022. Public. **DJe** 9 dez. 2022. Brasília, 2022b. Disponível em: <https://tinyurl.com/thaa3vap>. Acesso em: 1º maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Originária n. 2.367/DF. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgado em 13.3.2017. Public. **DJe** 28 ago. 2018. 2018b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 36.150. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 17.12.2021. Public. **DJe** 7 jan. 2022c. Disponível em: <https://tinyurl.com/3jjw649c>. Acesso em: 1º maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Órgão Julgador: Plenário. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 695. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 15 set. 2022. Public. **DJe** 19 jun. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/53yxs28r>. Acesso em: 1º maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Recurso Extraordinário com Agravo n. 652777. Relator: Min. Teori Zavascki. Julgado em 23.04.2015. Public. **DJe** 1º jul. 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/5e4j9fdh>. Acesso em: 1º maio 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Ação Civil Pública n. 1027450-46.2022.4.01.3400**. Processo em andamento. 2022a. Petição inicial disponível em: <https://tinyurl.com/4xh674uk>. Acesso em: 1º maio 2025.

CABRAL, Flávio Garcia. O princípio da boa administração pública e a LGPD (Lei 13.709/18). In: DAL POZZO, Augusto; MARTINS, Ricardo Marcondes (coord.). **LGPD e administração pública**: uma análise ampla dos impactos. São Paulo: Thpmson Reuters Brasil, 2020. E-book.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Acesso à informação não pode ser prejudicado por conta de Lei de Proteção de Dados, dizem especialistas. **Agência**

Câmara de Notícias, Brasília, 18 nov. 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/443rxaka>. Acesso em: 1º maio 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Câmara aprova projeto que autoriza compartilhamento de dados do Censo Escolar. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 19 abr. 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc3nbfuj>. Acesso em: 1º maio 2025.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Enunciado n. 4, de 10 de março de 2022. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília-DF, ed. 49, p. 152, 14 mar. 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/44rnbhas>. Acesso em: 1º maio 2025.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 281, de 12 de dezembro de 2023**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/2a32pukf>. Acesso em: 22 abr. 2025.

FÁCIO, Rafaella Nátaly. A transparência e o direito de acesso no tratamento de dados pessoais: considerações sobre intersecções entre Lei Geral de Proteção de Dados e Lei de Acesso à Informação no Brasil. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fé-Argentina, v. 10, n. 2, 2023. DOI: <https://doi.org/10.14409/redoeda.v10i2.13413>.

FORTINI, Cristiana; AMARAL, Greycielle; CAVALCANTI, Caio Mário Lana. LGPD x LAI: sintonia ou antagonismo? In: PIRONTI, Rodrigo (coord.). **Lei Geral de Proteção de Dados no setor público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. *E-book*.

LANDERDAHL, Cristiane; MAIOLINO, Isabela; BARBOSA, Jeferson Dias; CARVALHO, Lucas Borges de. **Guia orientativo**: tratamento de dados pessoais pelo poder público. Brasília: Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2023. Versão 2.0. Disponível em: <https://tinyurl.com/58em4d9a>. Acesso em: 1º maio 2025.

MAGACHO, Bruna Toledo Piza; TRENTO, Melissa. Impactos da LGPD e compliance no setor público: necessárias adaptações culturais na administração pública ante um cenário de transformação contínua para a manutenção da boa governança. In: PIRONTI, Rodrigo (coord.). **Lei Geral de Proteção de Dados no setor público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. *E-book*.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. *E-book*.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 24. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. *E-book*.

MOTA, Jéssica Romeiro. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD – e Lei de Acesso à Informação – LAI: como compatibilizá-las? Uma homenagem ao professor Luiz Henrique Urquhart Cademartori [apresentação em PowerPoint]**. Florianópolis: Congresso de Direito Administrativo Contemporâneo, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/4z4cfsj2>. Acesso em: 1º maio 2025.

RODRIGUES, Luiz Fernando. A importância do compartilhamento de dados pessoais para fins de investigação criminal e os possíveis reflexos da LGPD. In: ARAS, Vladimir Barros et al (org.). **Proteção de dados pessoais e investigação criminal**. Brasília: ANPR, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/mrxsnsan>. Acesso em: 1º maio 2022.

SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de Acesso à Informação: Lei 12.527/2011**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. *E-book*. (Coleção Soluções de Direito Administrativo: leis comentadas).

SANTOS, Moacir César. **A implementação da Lei Geral de Proteção de Dados nas capitais brasileiras**. 2024. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/2s49v83a>. Acesso em: 24 abr. 2025.

VIANA, Ismar dos Santos; STROPPIA, Christianne de Carvalho. LGPD: o que muda no controle da administração pública? In: PIRONTI, Rodrigo (coord.). **Lei Geral de Proteção de Dados no setor público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. *E-book*.

Notas

[1] Vide: <https://tinyurl.com/yc62xp5n>.

Pressupostos mínimos para utilização de elementos colhidos em *compliance* na persecução penal

Minimum requirements for the use of evidence collected by compliance investigation in criminal prosecution

Recebido em 28.07.2025/Aprovado em 07.04.2026

DOI: <https://doi.org/10.63601/bcesmpu.2025.n64.e-64tc02>

Maíra Gonçalves Cruz

<https://orcid.org/0009-0002-8351-1529>

Especialista em Controle da Administração Pública pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Graduada em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Servidora do Ministério Público da União.

Resumo: Este artigo tem como objetivo analisar a possibilidade de utilização, no processo penal, dos elementos informativos colhidos no âmbito da investigação empresarial interna, realizada no âmbito de programas de *compliance* estabelecidos no setor privado e em entidades públicas (em atendimento a normativas internacionais e nacionais que incentivam ou impõem a necessidade de controle da integridade no âmbito corporativo). Para tanto, o artigo investiga questões relativas ao valor probatório, à validade e à licitude dos elementos informativos produzidos e sua potencialidade para embasar a persecução penal, formar justa causa para a acusação e influenciar a formação do convencimento judicial, principalmente no contexto de combate à corrupção e à criminalidade econômica.

Palavras-chave: *compliance*; limites investigativos; valor probatório penal.

Abstract: *This article aims to analyze the possibility of using, in criminal proceedings, the evidence gathered during internal corporate investigations. These investigations are conducted as part of compliance programs established*

in the private sector and in public entities, in accordance with international and national regulations that encourage or mandate corporate integrity control. To this end, the article investigates issues related to the probative value, validity and legality of the informational elements produced, as well as their potential to substantiate criminal prosecution, establish just cause for an indictment and influence judicial decision-making, particularly in the context of fighting corruption and financial crime.

Keywords: *compliance; investigative limits; criminal probative value.*

1. Introdução

O desenvolvimento de programas de *compliance* (ou programas de conformidade e integridade) no âmbito de corporações privadas e entidades públicas decorre do paradigma da autorregulação regulada, em que o Estado transfere para a empresa a supervisão e a investigação de atividades ilícitas decorrentes da atividade empresarial. Tal paradigma foi desenvolvido no esforço de combate à corrupção e à criminalidade econômica, considerando as dificuldades apresentadas na investigação e persecução de tais atos ilícitos, que ocorrem no âmbito interno das organizações, envolvendo uma miríade de pessoas e uma cadeia complexa de condutas, e se utilizando de um aparato corporativo e tecnológico que dificulta a detecção de ilícitos.

No ordenamento jurídico pátrio, os diplomas que normatizam os programas de conformidade e de integridade têm natureza precipuamente administrativa, tendo em vista a expressa opção legislativa na Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013), de modo que o instituto não foi desenvolvido para que, posteriormente, pudesse ser aproveitado na área penal e processual penal – apesar de ter repercussões nesses âmbitos, mesmo que indiretamente.

O problema que surge – e que este artigo busca enfrentar – é se a investigação privada levada a cabo pelo setor de *compliance* é compatível com o processo penal. Afinal, as atividades de investigação desenvolvidas pelos órgãos estatais seguem normas pré-estabelecidas, considerando o princípio da legalidade que rege a Administração Pública, de modo que a legislação pátria, principalmente o Código de Processo Penal, estabelece regras e princípios que devem ser obedecidos, ou delimita

espaços de discricionariedade, haja vista a exigência de flexibilidade da atividade investigativa. Todo esse regramento, sob pena de inconstitucionalidade, deve respeitar os direitos e garantias fundamentais consagrados na Constituição da República.

As investigações privadas, por outro lado, não possuem regulamentação estatal suficiente, seus procedimentos geralmente são estabelecidos de forma unilateral pela empresa, não têm garantia de independência do investigador, seus atos não são dotados de oficialidade e recaem sobre pessoas que muitas vezes estão numa relação trabalhista – com subordinação jurídica e econômica – com a empresa. Portanto, há dúvida quanto a se os elementos produzidos pela investigação empresarial interna poderiam ser aproveitados no processo penal; se sim, quais seriam os limites e pressupostos de tal utilização, qual valor tais elementos teriam no processo penal e em que fase deste poderiam ser empregados.

A hipótese adotada no presente trabalho é a de que os resultados da investigação interna podem – na realidade, devem, considerando o princípio da obrigatoriedade do exercício da ação penal pública – ser criminalmente explorados para fins de identificação de autoria e materialidade de delitos praticados por pessoas físicas no bojo das empresas, desde que respeitem os direitos e garantias fundamentais consagrados na Constituição da República e nos tratados e convenções sobre a matéria dos quais da República Federativa do Brasil faça parte.

O objetivo deste artigo é analisar quais as possibilidades e limites para a utilização dos elementos informativos colhidos no âmbito das investigações corporativas para embasar a persecução penal, formar justa causa para a acusação e influenciar a formação do convencimento judicial. Para tanto, após fazer uma exposição do desenvolvimento histórico e normativo do instituto do *compliance*, a pesquisa se debruça sobre temas fundamentais para compreensão do problema proposto, investigando os pilares do paradigma da autorregulação regulada, o processo de privatização da fase investigatória, a natureza dos elementos colhidos pela investigação empresarial interna e sua valoração no processo penal, bem como os pressupostos materiais e processuais mínimos para o aproveitamento de tais elementos no âmbito penal.

Com isso, busca-se apontar em que aspectos as investigações realizadas por setores de *compliance* podem incidir em incompatibilidade com os princípios e regras do processo penal brasileiro, bem como causar a violação a direitos e garantias fundamentais consagrados na Carta Magna, de modo a evitar ilicitudes e invalidades que possam inviabilizar a persecução penal.

Para isso, a metodologia utilizada foi a realização de revisão bibliográfica da doutrina nacional sobre o tema, com pesquisa de livros especializados, artigos científicos, publicações em revistas especializadas, legislação e jurisprudência; utilizando principalmente o método dedutivo, partindo de premissas mais gerais sobre investigação criminal e valor da prova no processo penal para questões mais específicas relacionadas aos programas de integridade, e efetuando breves comentários sobre o fenômeno da privatização da fase investigatória e diálogos entre o instituto do *compliance* com os ramos do Direito Administrativo Sancionador, do Direito do Trabalho, do Direito Penal e do Direito Processual Penal.

2. Contextualização histórica do *compliance*

Com o desenvolvimento da sociedade capitalista e a consolidação de um mundo globalizado, a organização empresarial ganhou relevância nos séculos XX e XXI. O protagonismo da empresa no meio social decorre de inovações tecnológicas e organizacionais que impactaram os meios de produção, aumentando exponencialmente a geração de riquezas.

Por ser agente econômico protagonista de uma economia interligada, as ações de uma empresa impactam toda a sociedade na qual está inserida – e muitas vezes os reflexos da atuação de um empreendimento têm proporções mundiais.

No desenvolvimento de suas atividades econômicas ou comerciais, a empresa pode dar origem a uma grande variedade de atos ilícitos – seja contra os próprios empresários, seja seus trabalhadores, seja contra interesses externos à empresa, podendo afetar inclusive interesses transindividuais.

Conforme explica Anna Carolina Canestraro (2018, p. 12), em relação às consequências nocivas da atuação irregular da empresa, geralmente é

o Estado quem socorre a economia e se responsabiliza pelo pagamento da dívida privada, repassando esse custo à população por meio de impostos cada vez mais altos.

Foi a partir da Crise de 1929 que a criminalidade econômica foi identificada e começou a ser estudada. Cite-se aqui o trabalho pioneiro de Edwin H. Sutherland, que em 1949 publicou seu livro *White-Collar Crime* após análise empírica das atividades de dezenas de grandes empresas norte-americanas, tendo identificado quantidade expressiva de crimes cometidos por pessoas de alto status social e respeitabilidade, ocupantes de posições de direção e gerência (fenômeno por ele denominado de “criminalidade de colarinho branco”), desafiando a noção tradicional de que criminosos eram pessoas de classes inferiores, baixo nível educacional, ocupantes de posições precárias, quando não totalmente excluídas da economia formal (a chamada “criminalidade comum”).

Logo ficou evidenciado que o mercado não poderia se autorregular, visto que seus dirigentes e executivos, em sua busca implacável pelo lucro, estavam dispostos a violar todas as regras e princípios, desrespeitando direitos e interesses dos trabalhadores, consumidores, concorrentes, acionistas, investidores e quaisquer pessoas ou grupos afetados pela atividade empresarial.

A doutrina do liberalismo econômico, que defende a não intervenção do Estado na economia, foi perdendo espaço para a doutrina do intervencionismo estatal, que afastou a ideia de que a economia seria capaz de operar com equilíbrio econômico e autoajuste, propugnando que o Estado deveria ter maior controle sobre a atividade econômica – inclusive combatendo a prática de condutas ilícitas que pudessem afetar negativamente o desenvolvimento econômico e a confiança no mercado.

Posteriormente, a doutrina do neoliberalismo econômico, que se contrapôs ao intervencionismo estatal e tornou-se dominante a partir da década de 1980, defendeu uma intervenção mínima do Estado na economia, que, no âmbito do combate a condutas ilícitas, se expressaria numa “autorregulação regulada”, modelo em que os entes privados editam regras próprias de seu negócio, dentro da baliza da legislação pertinente, visando suprir lacunas de regramento estatal nos aspectos mais específicos referentes a determinada atividade. Defende que deve

haver uma complementariedade da atuação pública e privada, por considerar impossível que o Estado possa regular, em pormenores, todas as áreas de atuação privada, mas devem ser mantidos a supervisão e o controle final do Estado.

Atualmente, o entendimento dominante e consagrado na legislação – internacional e nacional – é que deve ser contraposta ao risco inerente à atividade empresarial, altamente lucrativa, a responsabilidade das corporações privadas em mitigá-lo para evitar crises econômicas e escândalos corporativos. E o consenso é que a própria empresa tem o dever de identificar, corrigir e prevenir os ilícitos que permeiam as suas operações.

Conforme explicam Ana Frazão e Angelo Gamba Prata de Carvalho,

a autorregulação é essencial para a construção de uma cultura de respeito à legalidade e à ética, na medida em que os incentivos para o cumprimento da lei deixam de ser exclusivamente externos, impostos de maneira unilateral pelo Estado, e passam a ser também internos. [...] A autorregulação é essencial, portanto, para a construção de uma cultura de *compliance*, uma vez que os incentivos para o cumprimento da lei passam a ser internos e desenvolvidos pela sociedade em lugar de serem externos e impostos pelo Estado (Frazão; Carvalho, 2018, p. 137-139).

Do combate à criminalidade econômica surge uma nova cultura organizacional, em que ganham proeminência os programas de *compliance* (ou programas de integridade), entendidos como a aplicação de técnicas de governança e transparência para conformação da atividade corporativa a paradigmas éticos e à normativa vigente, minimizando os riscos de responsabilidade jurídica das pessoas jurídicas e de seus dirigentes e funcionários, bem como de desgastes perante a opinião pública.

Em âmbito mundial, diversas convenções internacionais anticorrupção previram a responsabilidade das empresas na prevenção, apuração e punição de ilícitos. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003), conhecida como Convenção de Mérida, determinou que os Estados-Partes deveriam elaborar normas prevendo a responsabilidade das pessoas jurídicas por atos de corrupção, além de se comprometerem a incentivar a adoção de programas de integridade pelas empresas. Medidas semelhantes foram previstas pela Convenção

Interamericana de Combate à Corrupção da Organização dos Estados Americanos (1996) e pela Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, firmada no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (1997).

No Brasil, a exigência de adoção do *compliance* consta de vários diplomas legislativos, sendo o mais importante marco a promulgação da Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013), também denominada de Lei de Responsabilização de Pessoas Jurídicas pela Prática de Atos contra a Administração, elaborada para fins de atendimento dos compromissos internacionais contra a corrupção assumidos pelo Brasil nas convenções internacionais citadas acima, além de atender a demandas internas decorrentes do processo de democratização.

Nessa lei, previu-se a responsabilização das pessoas jurídicas por atos lesivos cometidos contra a Administração Pública nacional e estrangeira; no entanto, a via escolhida no referido normativo não foi a responsabilização criminal, mas sim administrativa e civil, com a possibilidade de celebração de acordo de leniência para empresas que colaborarem efetivamente com as investigações.

De acordo com a lei, serão levadas em consideração na aplicação das sanções administrativas a implementação efetiva de códigos de ética e a existência de procedimentos internos de integridade (a definição do que é um programa de integridade efetivo consta no art. 57 do Decreto federal n. 11.129/2022, que regulamentou a citada lei).

Portanto, a Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013) descreve hipóteses em que a adoção de programas de *compliance* é facultativa, buscando incentivar a adoção de programas de integridade pelas empresas, prevenindo a mitigação de penalidades administrativas que podem vir a ser aplicadas, mas sem prescrever sanções pela sua inexistência.

Outro diploma normativo relevante é a Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei n. 9.613/1998), que em seus arts. 10 e 11 estabelece a certas pessoas físicas e jurídicas os deveres de identificação de clientes, manutenção de cadastros, registro de transações, comunicação de operações suspeitas à unidade de inteligência financeira, bem como a adoção de políticas, procedimentos e controles internos. Tal lei foi complementada

por diversas normativas, a saber, a Resolução 2.554, de 24/9/1998, e a Circular n. 3.461/2009, ambas do Bacen; a Instrução n. 301/1999 da CVM; a Circular n. 445/2012 da Susep; e a Resolução n. 24/2013 do Coaf.

Ressalte-se que a exigência de adoção de *compliance* na Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei n. 9.613/1998) está inserida numa lei penal material e é um exemplo de *compliance* obrigatório, possibilitando a aplicação de sanções administrativas pela sua falta, desconformidade ou inefetividade.

Cite-se também a previsão de *compliance* pela Lei Antitruste (Lei n. 8.884/1994, revogada pela atual Lei n. 12.529/2011), para defesa da livre concorrência.

O protagonismo da empresa gerou efeitos também na organização da Administração Pública, sendo percebido um movimento de superação de institutos e procedimentos da administração burocrática e consolidação do modelo de administração gerencial, que adota técnicas de organização corporativa. A Lei das Estatais (Lei n. 13.303/2016) trouxe os conceitos de *compliance* e gestão de riscos também para o âmbito das empresas estatais e sociedades de economia mista. Ademais, a Nova Lei de Licitações (Lei n. 14.133/2021) estabeleceu no seu art. 25, § 4º, que, em contratações de obras, serviços e fornecimento de grande vulto, a implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor é obrigatória.

Após esse panorama sobre a normatização dos programas de integridade, em âmbito internacional e nacional, analisaremos o processo de privatização da fase investigatória que caracteriza o paradigma da autorregulação regulada, do qual decorre o instituto do *compliance*.

3. A privatização da fase investigatória

Ao se analisar a busca do Estado e da sociedade por estratégias e técnicas para controlar a corrupção e a criminalidade econômica, vários fenômenos são observáveis: a expansão do Direito Penal, com a criação de novos tipos penais de perigo abstrato para fins de tutela de bens jurídicos supraindividuais e a possibilidade de responsabilização penal das pessoas jurídicas; a expansão do Direito Administrativo Sancionador, compreendido como o sistema punitivo que pode complementar ou substituir o Direito Penal, buscando maior eficiência no

controle de condutas ilícitas, ao mesmo tempo que preserva o Direito Penal como *ultima ratio*; a internacionalização ou globalização da luta contra a corrupção, por meio da imposição de padrões legais internacionais com a exigência da flexibilização de ordenamentos jurídicos nacionais; e a extensão da tarefa de prevenção ao ilícito, tradicionalmente de responsabilidade do Estado, para o âmbito privado, com a privatização da fase da investigação preliminar.

Como visto no capítulo anterior, o ordenamento jurídico pátrio fez a opção pelo Direito Administrativo Sancionador como método preferencial de controle social da criminalidade econômica e da corrupção, tendo em vista a expressa opção legislativa pela responsabilidade objetiva civil e administrativa das empresas, contida na Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013).

Deve ser pontuado que parcela da doutrina entende que a Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013) possui caráter materialmente penal. Pierpaolo Bottini (2014), defensor dessa posição, aponta que uma comparação entre a Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013), que prevê sanções meramente administrativas às pessoas jurídicas, e a Lei dos Crimes Ambientais (Lei n. 9.605/1998), que tipifica sanções penais às pessoas jurídicas, demonstra que estas são bem mais brandas do que aquelas, de modo que, independentemente do nome dado pelo legislador, a gravidade ou extensão das sanções previstas na Lei n. 12.846/2013 corresponde ou ultrapassa aquelas previstas em normas expressamente incriminadoras.

Apesar dessa divergência, a Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013) é vista predominantemente como instrumento do Direito Administrativo Sancionador, contribuindo para reduzir a administrativização do Direito Penal, com fins de resguardá-lo como *ultima ratio* (Oliveira; Grotti, 2020, p. 94).

Mesmo tendo natureza precipuamente administrativa, é inegável que a atuação do setor de *compliance* pode ter repercussões indiretas na seara penal e processual penal, visto que as investigações internas desenvolvidas pelo programa de conformidade podem gerar elementos que possibilitam a responsabilização penal das pessoas jurídicas, quando admitido, e a responsabilização penal das pessoas físicas envolvidas nos atos ilícitos.

De fato, a Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013) expressamente determina, no seu art. 3º, que a responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de dirigentes e administradores, ou de qualquer pessoa natural autora, coautora ou partícipe dos atos ilícitos.

Além disso, deve ser observado que os atos lesivos à Administração Pública nacional e estrangeira, arrolados no art. 5º da Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013), são também condutas penalmente típicas previstas em outros diplomas, principalmente no título XI do Código Penal, que prevê os crimes contra a Administração Pública, incluindo os crimes licitatórios.

Enfim, as relações entre *compliance* e Direito Penal são complexas, mas os programas de *compliance* “parecem ser a chave para decidir sobre responsabilidade.” (Veríssimo, 2018, p. 21). Nesse ponto, convém analisar a relação entre Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal (bem como o Direito Processual Penal) para compreender as possibilidades e limites da utilização dos programas de integridade, incentivados na legislação de natureza administrativa (Lei Anticorrupção, Lei Antitruste, Lei das Estatais e Lei de Licitações), na seara penal para responsabilização das pessoas físicas envolvidas nas atividades investigadas.

Em primeiro lugar, deve-se ressaltar que o entendimento predominante na doutrina, com algumas vozes dissonantes, é de que tanto o Direito Administrativo Sancionador quanto o Direito Penal são expressões do *jus puniendi* estatal. Não há distinção material entre ilícito criminal e infração administrativa, havendo diferença apenas no aspecto formal.

Mas mesmo aqueles que defendem a teoria do *jus puniendi* unitário concordam que o Direito Administrativo Sancionador não se confunde com o Direito Penal, pois ambos os sistemas sancionatórios possuem diferentes lógicas operativas e possuem finalidades distintas, frisando-se que não há subordinação ou vinculação de um ao outro.

O Direito Administrativo Sancionador tem por objetivo a tutela do coletivo, que se sobrepõe ao interesse particular e confere à Administração Pública prerrogativas na consecução de seus fins de interesse público e na tutela da moralidade administrativa.

O Direito Penal também busca a realização do interesse público e tem na moralidade administrativa um bem jurídico objeto de proteção mais

intensa, com a previsão de tipos especiais com penas mais rígidas, além da inaplicabilidade do princípio da insignificância no caso de crime contra a Administração Pública. No entanto, essas finalidades não são tuteladas pelo Direito Penal com a mesma profundidade, em comparação com o Direito Administrativo Sancionador.

Apesar de não haver distinção material entre ilícito criminal e infração administrativa, há diferença relevante no objetivo da sanção: enquanto a sanção penal decorre de um juízo de reprovabilidade da conduta e possui finalidade retributiva, preventiva, geral e especial, e ressocializadora, a sanção administrativa é compreendida como meio de gestão e instrumento de incentivo à conformidade, para fins de atendimento do interesse da coletividade.

Destarte, não há como sustentar que, no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, haja uma prevalência dos direitos do réu tal qual ocorre no âmbito do Direito Penal, não obstante devam ser garantidos ao investigado e acusado, também no âmbito administrativo, direitos e garantias fundamentais consagrados na Constituição da República e nos tratados e convenções de direitos humanos dos quais o Brasil faça parte.

É incongruente defender a tese da transposição pura e simples do arcabouço principiológico do Direito Penal (bem como do Direito Processual Penal) para o Direito Administrativo Sancionador, sob pena de subversão dos valores e dos fins deste ramo.

Entendidas as diferenças entre Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal, e suas peculiaridades operacionais e finalísticas, cumpre analisar o fenômeno da autorregulação regulada, forma de intervenção do Estado na ordem econômica (e, portanto, regulada pelo Direito Administrativo) que tornou possível o desenvolvimento dos programas de integridade.

Na lição de Martín, Saad-Diniz e Gomes (2018, p. 40-41), a autorregulação consiste na autoimposição voluntária de padrões de conduta por parte de indivíduos ou organizações. Os autores introduzem uma tipologia da autorregulação, conforme a relação que esta guarda com o ordenamento jurídico e com os órgãos estatais e também conforme o grau de voluntariedade, a saber: a autorregulação voluntária, quando não há intervenção pública com fins de fomentar a autorregulação; a

autorregulação regulada, em que o Estado estabelece o marco geral de autorregulação, delineando como devem ser estabelecidas as normas internas das empresas e seus princípios básicos; e, por fim, a autorregulação estimulada ou coagida, havendo intervenção pública, através de sanções positivas ou negativas, para incentivar a autorregulação.

Em princípio, o instituto do *compliance* pode ser encaixado em qualquer das variedades de autorregulação, mas, como é cada vez mais comum a previsão formal de programas de integridade em atos normativos estatais – como a já citada Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013) –, o *compliance* geralmente apresenta-se como exemplo pelo menos de autorregulação regulada, e muitas vezes de autorregulação coagida, quando é destinado a evitar a responsabilidade penal da pessoa jurídica.

O objetivo da autorregulação regulada e/ou coagida é aumentar a cooperação da empresa com o controle estatal de atividades ilícitas. De fato, a amplitude e a complexidade da atividade empresarial desafiam a capacidade investigativa e persecutória do Estado, de modo que as empresas são chamadas a atuar através da elaboração de códigos de ética e do desenvolvimento de programas de *compliance*, com a finalidade de promover o adequado cumprimento de normas por parte de seus órgãos e empregados. No contexto de acordos de leniência, por exemplo, cabe à empresa a responsabilidade de investigar as irregularidades praticadas, adotar medidas corretivas e, quando for o caso, entregar os resultados às autoridades competentes, em troca de uma diminuição de sua responsabilidade.

Os ilícitos cometidos no ambiente corporativo possuem peculiaridades que dificultam sua detecção e, conseqüentemente, sua reprimenda (sendo especialmente desafiante a clara identificação da responsabilidade individual). São elas: a pluralidade de pessoas que normalmente participam das atividades da empresa, bem como a miríade das relações funcionais que se estabelecem entre elas, a expertise dos agentes envolvidos, além do uso de avançadas tecnologias e a utilização de complexas transações bancárias de dissimulação e ocultação.

As empresas, comparadas com os órgãos estatais responsáveis pelo controle de atividades ilícitas administrativas e criminais, estão em uma melhor posição para supervisionar o comportamento de seus membros individuais.

O dever de controle, de regulação e vigilância deixa de constituir obrigação exclusiva do Estado, sendo imposto também ao setor privado – fenômeno denominado de “privatização” da investigação de atos ilícitos.

Observe-se que a segurança pública, abrangendo a manutenção da ordem pública e a prevenção, apuração e repressão de crimes, não é apenas um dever do Estado, mas responsabilidade de todos, nos termos do art. 144 da CRFB/1988. Tradicionalmente tais deveres recaem nos órgãos públicos citados no mencionado artigo – ou seja, as polícias –, bem como no Ministério Público.

Numa sociedade complexa, em que os riscos se multiplicam, o ordenamento jurídico abre a possibilidade de atores privados realizarem investigações. Como exemplo, citem-se a Lei n. 13.342/2017, que regulamenta a profissão de detetive particular, permitindo colaboração com investigação criminal em curso; o Provimento n. 188/2018 do Conselho Federal da OAB, que regulamentou a investigação defensiva promovida pelo advogado, inclusive com auxílio de detetives particulares; e, por fim, os diversos diplomas jurídicos que preveem a implementação de programas de integridade, seja como dever, seja como programas de incentivo, para fins de combate à criminalidade econômica.

A transferência para as empresas do poder de investigar sofreu críticas. Num primeiro momento, criticou-se a transferência de parcela do poder de investigar pelo Estado, que possui o monopólio do uso legítimo da força, para as empresas por se tratar do reconhecimento da inépcia dos órgãos estatais em cumprir seus deveres. Por outro lado, também houve críticas quanto à oneração causada pela implementação dos programas de integridade às empresas, uma vez que os custos das investigações internas são posteriormente transferidos aos consumidores, que ordinariamente já custeiam, por meio de impostos, todo o aparato de persecução estatal.

Todas essas críticas foram superadas, sendo dominante o entendimento de que as investigações internas são uma consequência natural de novos paradigmas na relação do próprio Estado com a sociedade e as corporações privadas. Atualmente vigora o entendimento de que a ampla participação da sociedade e de organizações privadas em questões que eram reservadas somente ao Estado é de fundamental

importância para a concretização dos direitos fundamentais. Segundo o magistério de Martín e Saad-Diniz,

[a] tarefa é certamente complexa. O Estado colocou nas mãos das organizações e, especialmente, das empresas, uma tarefa que fundamentalmente fracassou. Os logros do sistema penal público na prevenção, investigação de delitos como a corrupção, as práticas restritivas da concorrência, o abuso de mercado etc. são muito escassos por falta de conhecimento empírico. Por essa razão deveria apoiar a atividade das empresas por meio de agências públicas que desenvolveram de maneira cooperativa, por meio da cooperação público-privada, esta nova tecnologia. (Martín; Saad-Diniz, 2021, p. 24).

Convém citar também os ensinamentos de Carla Veríssimo sobre a emergência do paradigma da sociedade de riscos, que busca solucionar a questão de como minimizar e evitar os perigos produzidos pelo processo de modernização avançada, com fins de aumentar a segurança. Segundo a autora,

pela incapacidade do Estado em reduzir altas taxas de criminalidade e prover níveis adequados de segurança, atores políticos e autoridades governamentais procuram aliviá-lo dessa responsabilidade, remodelando o controle do crime em bases mais diluídas e compartilhadas. Apoiado em parcerias público/privadas, e buscando ações preventivas por parte das comunidades, empresas e cidadãos, o Estado trabalha através da sociedade civil e não sobre ela. Se é verdade que os riscos estão ligados às decisões humanas, o problema não está somente com as decisões que geram os riscos, mas também com aquelas que os distribuem. Isso, no âmbito de uma sociedade extremamente complexa como é a nossa, faz com que, cada vez em maior medida, a proteção dos bens jurídicos de uma pessoa dependa da realização de condutas positivas (controle de riscos) por parte de terceiros (Veríssimo, 2018, p. 143).

Isso não significa substituir o Estado no seu papel fundamental regulatório e fiscalizatório, mas sim uma nova forma de gerenciar a regulação e fiscalização, na qual as corporações privadas adquirem maior responsabilidade e são chamadas a participar mais intensamente da prevenção e apuração de atos ilícitos.

A investigação privada não substitui nem se sobrepõe à investigação formal de natureza criminal ou administrativa de atribuição de agência

do Estado. De fato, as investigações realizadas por órgãos oficiais de persecução penal são efetivadas dentro de regras preestabelecidas do Direito Processual Penal; por sua vez, as investigações realizadas pelas empresas ocorrem no âmbito da autorregulação regulada, amparada na ideia de “auto-organização” da empresa na prevenção de delitos.

Além disso, a atuação da empresa à luz de seus próprios interesses e a existência de uma relação de subordinação dos investigados e testemunhas em relação à própria empresa também enfraquecem qualquer expectativa de impessoalidade. Diferente da investigação oficial, na investigação privada não há garantia de independência do investigador privado; ademais, verifica-se uma ausência de oficialidade dos depoimentos e das perícias realizados nas investigações internas, pois são atos não compromissados, destituídos de fé pública.

A relação que se estabelece entre a investigação estatal e a privada é de complementariedade, pois o paradigma da autorregulação regulada busca uma união de esforços entre os setores público e privado no combate a atividades ilícitas.

Nesse ponto, é importante citar a doutrina de Martín, Saad-Diniz e Gomes (2018, p. 321-322) sobre os incentivos do Estado à realização das investigações internas e o alerta que os autores fazem em relação à possível inércia das pessoas jurídicas em aderir à cooperação:

[U]m dos objetivos principais que se persegue mediante a responsabilidade penal das pessoas jurídicas é aumentar a cooperação da empresa no processo penal. Trata-se de criar um processo penal com três partes (empresa, pessoa física, investigador ou o juiz), mediante o qual a pessoa jurídica, em troca de determinados incentivos, como redução de sanções e multas, ou mesmo a não abertura de um procedimento judicial, colabore com o promotor de justiça, com o fim de esclarecer as responsabilidades individuais. Dentro desta estratégia de política criminal, as investigações internas são cruciais, pois são o mecanismo que permitirá à empresa colaborar de uma maneira eficaz e aportar provas relevantes.

A efetividade desses incentivos e da colaboração da pessoa jurídica tem, contudo, como requisito prévio, que exista uma maior efetividade de juízes e promotores na persecução de delitos econômicos. Onde essa pressão não existir, a estratégia das empresas será a de não investigar ou, caso investiguem, silenciarem-se sobre os fatos e esperarem que os

delitos prescrevam. Dado este pré-requisito, a intensidade com que as empresas colaborarão no processo penal depende de qual seja o atrativo dos incentivos (Martín; Saad-Diniz, 2018, p. 321-322).

São diversos os incentivos concedidos pelo Estado para fomentar a cooperação das empresas, a começar pela interrupção ou suspensão da própria persecução por parte dos órgãos estatais, seja na seara penal, seja na administrativa sancionadora, bem como a não realização de diligências como busca e apreensão em estabelecimentos da empresa, interdição de estabelecimentos, interrogatórios de dirigentes, entre outros que podem afetar o desenvolvimento das atividades empresariais, implicar a perda de negócios e impor graves danos reputacionais à pessoa jurídica.

Além dos incentivos legais, a colaboração entre a empresa e o Estado exige uma reestruturação empresarial, baseada na noção de governança corporativa, de modo que as condutas dos dirigentes e dos funcionários sejam pautadas pela ética e de acordo com os marcos legais e com os códigos internos da organização, que deverá contar com a criação de estruturas especializadas de fiscalização e prevenção de riscos, sendo possível o compartilhamento de informações, em que as empresas, em troca de benefícios, levam a órgãos estatais informações de condutas contrárias ao interesse do Estado para que este possa exercer o *jus puniendi*.

A transferência de funções de supervisão, controle e investigação para o âmbito interno da empresa apresenta problemas, em especial o risco de violação a direitos e garantias fundamentais, tanto materiais quanto processuais – que devem ser respeitados, seja no âmbito processual penal, seja no âmbito administrativo sancionador, seja no âmbito interno da empresa, regulado pela legislação trabalhista, haja vista a eficácia vertical e horizontal dos direitos fundamentais.

As consequências da não observância dos direitos e garantias fundamentais vão além da declaração de nulidade da prova no âmbito judicial, podendo gerar efeitos *interna corporis* às empresas, como a propositura de ações judiciais visando desconstituir os efeitos do ato disciplinar decorrente da investigação privada, bem como pedidos de indenização contra a empresa.

Na Constituição da República, foram previstas limitações aos meios invasivos de obtenção de prova durante a investigação preliminar conduzida

pelos órgãos estatais de investigação, que estão submetidos a restrições impostas diretamente ao investigador e submetidas posteriormente a controle judicial, além de hipóteses em que há imposição de controle judicial prévio, ou seja, matérias submetidas à reserva de jurisdição. Um exemplo do primeiro caso é o necessário controle judicial posterior dos requisitos de flagrante quando a autoridade policial ingressa sem consentimento em domicílio em havendo fundada suspeita de ocorrência de crime, nos termos do art. 5º, XI, da CRFB/1988; exemplo da segunda hipótese é a exigência de ordem judicial prévia para a busca domiciliar durante o dia, consoante o art. 5º, XI, da CRFB/1988, e para o afastamento do sigilo das comunicações telefônicas, conforme o art. 5º, XII, da CRFB/1988.

No caso de obtenção de elementos probatórios com violação a direitos fundamentais de caráter material, estaremos diante de uma prova ilícita que, se inserida no processo, terá como consequência sua inadmissibilidade e exclusão. Além disso, considerando a teoria do fruto da árvore envenenada (*fruit of the poisonous tree doctrine*), é inadmissível a prova derivada da ilícita, excetuando-se a fonte independente.

É importante lembrar que, uma vez instaurado o processo judicial, a atividade instrutória em juízo está submetida a garantias fundamentais processuais, como devido processo legal, contraditório e ampla defesa, direito à não autoincriminação, juízo natural, entre outros. Quando há o desrespeito a uma garantia fundamental processual, surge o problema da validade da prova, considerada ilegítima, havendo a necessidade de sua renovação para que as garantias processuais sejam respeitadas.

No paradigma da autorregulação regulada, que fundamenta as investigações internas empresariais realizadas pelo setor de *compliance*, só é possível a delegação de funções investigativas extraprocessuais para a empresa, de modo que o foco do presente estudo será a licitude do elemento informativo produzido no âmbito interno da empresa.

A primeira questão refere-se à possibilidade da utilização da prova ilícita obtida por um particular no processo penal.

Essa questão é controversa no direito comparado, conforme ensina Sérgio Bruno Araújo Rebouças (2023). No direito norte-americano, compreende-se que a regra de exclusão de provas ilícitas se aplica apenas aos elementos probatórios obtidos por agentes estatais, configurando um desestímulo

reforçado à utilização de meios contrários ao direito por agentes públicos; quanto aos particulares, entende-se ser bastante o desestímulo ordinário, ou seja, a submissão destes às diversas formas de responsabilidade penal, administrativa e civil pela prática de atividade ilegal, não sendo necessária a exclusão da prova obtida ilicitamente. Um precedente da Suprema Corte dos Estados Unidos que referendou esse entendimento foi o caso *Burdeau vs. McDowell*, de 1921 (Rebouças, 2023, p. 19).

Posição semelhante é encontrada no direito espanhol, tendo em vista o julgado do Tribunal Supremo da Espanha, *Sentencia del Tribunal Supremo – STS n. 116/2017* (Sala de lo Penal, Ponente: Manuel Marchena Gómez, 23 febrero 2017), que entendeu ser admissível prova obtida por particular por meio ilegal, desde que não haja vínculo com atividade estatal de investigação criminal, nem intenção prévia de constituição de prova para utilização em processo penal futuro (Rebouças, 2023, p. 19).

Por outro lado, no âmbito doméstico, todas as vezes em que o Supremo Tribunal Federal foi instado a se manifestar sobre a questão, reforçou o entendimento da inadmissibilidade de toda prova ilícita, independentemente de quem a tenha obtido, sem exceções. Dois precedentes podem ser citados: *Habeas Corpus n. 82.862/SP – STF, 2ª Turma, rel. min. Cezar Peluso, Brasília, publicação em 13.06.2008 – (Brasil, 2008)*; e *Recurso Extraordinário n. 251.445/GO – STF, decisão monocrática, rel. min. Celso de Mello, Brasília, publicação em 03.08.2000 – (Brasil. STF, 2000)*.

Os argumentos pela inadmissibilidade sem exceções da prova ilícita obtida por particular decorrem da amplitude da norma do art. 5º, LVI, da CRFB/1988, assim como da adoção da teoria da eficácia horizontal dos direitos fundamentais, pela qual os direitos fundamentais se aplicam nas relações privadas.

Especificamente quanto à investigação empresarial interna, considerando sua ocorrência dentro dos limites da autorregulação regulada, fruto da transferência da atividade investigativa do Estado para a empresa, não é possível imaginar situação em que a produção de prova ilícita seria justificada. Do contrário, seria admitir a produção de prova ilícita sob delegação e supervisão estatal, subvertendo completamente o espírito do *compliance*, que busca a conformidade com as regras, e não um meio indireto para violá-las.

Desse modo, parte-se da premissa que as investigações internas devem respeitar os direitos fundamentais já no momento da coleta das informações, assim como as investigações oficiais, sob pena de o material probatório coletado ser eivado de ilicitude, sendo inadmitido e/ou excluído de eventual processo penal que vier a ser instaurado.

4. A valoração dos elementos colhidos pela investigação interna na seara penal

Com a conclusão da investigação interna, os atos devem ser reduzidos à forma documental, e o material obtido pode, ou não, ser levado às autoridades de persecução criminal. Em regra, não há um dever de compartilhamento de informações, visto que a legislação estabeleceu um sistema de incentivos, com a previsão de benefícios às empresas que instaurarem um programa de *compliance* eficaz, sem a previsão de sanções.

Se o material resultado da investigação for compartilhado, há discussão se podem ser aproveitados no processo penal. Uma primeira posição entende ser impossível o aproveitamento, considerando que há grave risco de utilização de informações que advêm de “fontes desconhecidas” ou “não controladas”, sem que o juiz tenha participado do processo de aquisição da prova. Além disso, considera que a investigação empresarial interna é caracterizada por conflito de interesses, havendo um confronto entre o direito de defesa da própria empresa (que poderá ser beneficiada com o compartilhamento das informações) e o direito de defesa do trabalhador (que poderá vir a ser responsabilizado penalmente em decorrência das informações compartilhadas).

Tal posição não predomina na doutrina, entendendo-se ser possível a utilização do material produzido na investigação empresarial interna, pois a investigação interna decorre de um processo legal de autorregulação regulada, dentro de balizas definidas pelo Estado.

Surge, então, a questão sobre como o material colhido pela investigação interna pode ser utilizado no processo penal, o que importa analisar a natureza jurídica e a valoração desse material, havendo divergência se seria prova emprestada, elemento de prova ou elemento de informação.

A importância dessa questão decorre das consequências distintas que podem gerar no âmbito processual penal.

À primeira vista, parece que o transporte dos elementos colhidos pela investigação privada ao processo penal seria uma espécie de prova emprestada. No entanto, essa não é a melhor resposta, pois a possibilidade de compartilhamento de prova entre processos possui requisitos, a saber, que a prova tenha sido produzida perante juiz natural, que o objeto da prova seja o mesmo nos dois processos, que tenha sido produzida em contraditório judicial, e que o âmbito de cognição do primeiro processo seja o mesmo do segundo processo. Desta feita, considerando que a investigação interna não cumpre nenhum dos requisitos exigidos, não se admite o empréstimo dos elementos por ela obtidos e o processo penal.

Outra corrente considera ser possível utilizar o resultado da investigação interna como elemento de prova no processo penal, com aptidão para ser fonte de conhecimento, oferecendo ao juiz resultados probatórios diretamente utilizáveis na decisão, sendo voltados diretamente à convicção do juízo sobre os fatos. No entanto, como as informações obtidas no âmbito das investigações internas não são obtidas diante de um juiz imparcial, não sendo observado o contraditório na sua produção, resta afastada a hipótese de serem tidos como elementos de prova.

Por fim, e por exclusão, considerando estarem afastadas as possibilidades de prova emprestada e elementos de prova, só resta aos resultados das investigações internas serem considerados elementos de informação.

Os elementos de informação não se referem a uma afirmação, mas a uma hipótese, subsidiando um juízo de probabilidade, e não de certeza. Seu objetivo precípua é servir à formação da *opinio delicti* do acusador, demonstrando a probabilidade do *fumus commissi delicti* para justificar o processo e fundamentar o recebimento da ação penal; ou, caso contrário, para fundamentar o arquivamento do processo. Também oferecem subsídios para a adoção de medidas cautelares pessoais, reais ou outras restrições de caráter provisional.

Portanto, os elementos de informação destinam-se à obtenção de elementos preponderantemente informativos que sirvam como base de justa causa para a ação penal, não sendo aptos fundamentar de uma condenação, nos termos do art. 155 do Código de Processo Penal,

a *contrario sensu*. Apesar de não servirem diretamente à sentença, na prática podem exercer alguma medida de influência – ainda que secundária e complementar – na formação do convencimento judicial.

5. Pressupostos para utilização dos elementos colhidos em *compliance* na persecução penal

A investigação empresarial deve respeitar o núcleo intangível de direitos e garantias materiais dos investigados que asseguram a proteção da dignidade humana e de espaços de liberdade diante de meios invasivos e ocultos de obtenção de informações, devendo também ser assegurada a presunção de inocência do funcionário e seu direito à não autoincriminação.

A investigação empresarial também deve respeitar o núcleo intangível de direitos e garantias processuais dos investigados, devendo ser realizada dentro dos marcos da legalidade que estabelecem as regras mínimas para que o programa de *compliance* seja considerado eficaz, sem as quais a investigação carecerá de verossimilhança, a saber, a independência do *compliance officer*, o direito de defesa dos investigados e a integridade da cadeia de custódia dos elementos colhidos.

São muitos os riscos de violação de direitos e garantias dos funcionários da empresa na investigação interna empresarial, visto que há, no paradigma da autorregulação regulada, ampla margem de discricionariedade para a empresa quanto aos meios a serem empregados na apuração, abarcando todo e qualquer meio necessário, desde que idôneo e adequado, para averiguação dos fatos.

Não havendo uma regulação estatal prévia e tendo em vista, de um lado, o interesse da empresa no resultado da investigação, considerando os benefícios legais que poderá usufruir, e, de outro, a vulnerabilidade econômica e jurídica dos funcionários e colaboradores da empresa, abusos poderão ocorrer.

Ensinam Martín, Saad-Diniz e Gomes (2018, p. 324) que a privatização do processo penal, apesar de reduzir custos e aumentar a efetividade da persecução penal, vulnerabiliza os direitos de defesa das pessoas investigadas. Por esse motivo, os autores defendem que a “cooperação e investigação

privada-pública” devem respeitar garantias que compensem os riscos que geram, a saber, o devido processo legal e a proibição da prova ilícita.

O operador do direito que pretender transportar para o processo penal os elementos de informação colhidos pelo programa de *compliance* deverá ficar atento e analisar se a produção dos elementos não incidiu em causas de ilicitude ou invalidade. Para prevenir tais consequências, é importante “mapear as zonas de perigo” através da análise das diligências que as investigações empresariais geralmente empregam nas apurações internas.

Na prática, os meios mais usuais utilizados nas investigações internas são análise de livros de contabilidade, contratos e documentos; inspeção de escritórios e armários; análise de correspondências físicas e eletrônicas e dados digitais; rastreio de chamadas realizadas durante o trabalho e rastreio de páginas web visitadas em horário laboral; entrevistas com funcionários e colaboradores; averiguação de relações pessoais e societárias; instalação de câmeras de vigilância; entre outros.

Segundo Canestraro (2018, p. 69), é tamanha a evolução da tecnologia dos mecanismos de investigação que há um mercado inteiro de serviços voltado para o *corporate intelligence*, com técnicas mais sofisticadas de análises de *data mining*, utilizando-se, inclusive, técnicas dos serviços secretos. A autora, citando Nieto Martín, alerta que meios de controle como vídeo-vigilância, registros de correios, de chamadas e de redes sociais deveriam ser vetados por caracterizarem estratégias de *fishing expedition*, além de afetarem de modo desproporcional a dignidade e liberdade dos trabalhadores, configurando um verdadeiro “sistema totalitário privatizado”.

Se o programa de *compliance* se propõe ao intenso vigilantismo, há grandes riscos de violação de direitos relativos à intimidade, protegidos constitucionalmente, configurando uma atuação fora das balizas jurídicas, por extrapolar os limites da autorregulação regulada e sendo, portanto, ilegítimo e ilegal. Além disso, a submissão jurídica que caracteriza a relação trabalhista não justifica abusos, e o trabalhador não perde os direitos fundamentais que tem reconhecidos como cidadão ao adentrar na relação laboral.

Por outro lado, o uso de tecnologia também pode ser um aliado. Canestraro (2018) cita uma tecnologia utilizada por empresas de

auditoria que, no que tange à coleta de informação decorrente de meios eletrônicos do funcionário, utiliza chaves de investigação (*keywords*) para selecionar e compactar as informações realmente relevantes para a investigação. Desse modo,

otimiza-se o tempo da investigação e, por certo, acaba por proteger de certa forma a intimidade do funcionário, uma vez que as *keywords* funcionarão como verdadeiros filtros e dificultarão que informações estritamente pessoais e irrelevantes sejam levadas para a investigação (Canestraro, 2018, p. 98).

Após essa contextualização quanto aos meios utilizados pelas investigações internas, e seus riscos, passemos agora para a análise do conflito entre a capacidade da empresa de implementar medidas de supervisão sobre as atividades de seus funcionários e a expectativa razoável de privacidade e sigilo das comunicações destes. O empregador, em decorrência da relação contratual entre ele e seu empregado, tem o direito de adotar medidas de vigilância para verificar o cumprimento das obrigações e deveres laborais por parte do empregado.

Entretanto, apesar de a empresa ter o direito de controlar o uso de telefones móveis, computadores, correios eletrônicos, *chats* e outros meios, que sejam sua titularidade da empresa e que são disponibilizados como ferramentas de trabalho aos funcionários, deve ser reconhecida uma expectativa razoável de privacidade dos funcionários quanto às informações lá registradas.

Tal expectativa razoável de intimidade decorre da habitual utilização de ferramentas laborais para uso pessoal e com perspectiva de confidencialidade, devido à tolerância das empresas, que tradicionalmente não estabelecem uma proibição absoluta do emprego dos computadores e telefones corporativos para assuntos pessoais dos funcionários. Diante dessa praxe do mundo empresarial, deve ser reconhecida uma expectativa de utilização personalizada dos meios de comunicação disponibilizados aos funcionários e, conseqüentemente, uma expectativa de proteção de intimidade e sigilo também das informações neles armazenados.

Observe que o direito de privacidade e sigilo das comunicações do trabalhador não é absoluto, devendo coexistir com o direito – quando não um dever – do empregador em controlar as atividades de seus empregados.

Para que não haja violação à expectativa razoável do funcionário por privacidade, devem as empresas, ao estabelecerem seu programa de *compliance*, fixarem com muita clareza – o que engloba a comunicação efetiva e periódica – os direitos e obrigações dos empregados, bem como os elementos essenciais do processo da investigação interna, inclusive as possibilidades e os limites desse controle investigativo. Por exemplo, se a empresa pretender ter total ingerência sobre os meios de comunicação colocados à disposição de seus colaboradores como meio de trabalho, deverá expressa e previamente proibir seu uso para fins pessoais, sob pena de intromissão inconstitucional na esfera de intimidade de seu empregado.

Como reforço a essa concepção, cite-se relevante acórdão do Tribunal Superior do Trabalho, o RR-61300-23.2000.5.10.0013, da 1ª Turma do TST, julgado em 2005, que entendeu que o empregador tem o direito de monitorar e rastrear as atividades do seu empregado no ambiente de trabalho, desde que o faça mediante ciência prévia (Brasil, 2005).

Nesse ponto, cite-se também a opinião de Martín, Saad-Diniz e Gomes (2018, p. 324), segundo os quais “deve-se reconhecer que existem intromissões legítimas, por parte do empresário, no sigilo das comunicações”, e apresentam como exemplo a gravação de ligações telefônicas de televendas ou de assistência técnica. Os autores concluem que “não tem sentido não poder utilizar no processo penal a informação procedente de atividades lícitas e legítimas, de acordo com o direito do trabalho e constitucional”.

Por outro lado, muitas empresas permitem que seus funcionários utilizem seus próprios dispositivos pessoais para acessar recursos da empresa tanto para trabalho quanto para uso pessoal, estratégia de gestão que se denomina de BYOD (*Bring Your Own Device*). Nesse caso, as restrições à investigação nos dispositivos de propriedade dos funcionários são ainda mais estritas, devendo as regras de uso dos aplicativos da empresa serem claramente definidas e estabelecidas previamente, com a devida comunicação aos colaboradores. Trata-se de situação em que não há uma mera presunção de utilização do equipamento eletrônico por parte do funcionário para fins pessoais, mas uma certeza – e, sob pena de violação dos direitos fundamentais que resguardem a intimidade e privacidade, o acesso aos dados contidos

nesses dispositivos necessitará de prévia autorização judicial, nos termos do art. 5º, XII, da CRFB/1988 e da Lei n. 9.296/1996.

Não se pode olvidar que, no âmbito trabalhista, há extensa jurisprudência concernente a abusos patronais no poder fiscalizatório do empregador. Quanto ao poder do empregador de realizar revistas, a Justiça do Trabalho assentou o entendimento de que é abusiva a revista íntima, em que o trabalhador é obrigado a se desnudar na frente de supervisores, do chefe, ou até de outros colegas (Brasil, 2014), assim como a revista em roupas e demais pertences do empregado (Brasil, 2014). Ademais, o Tribunal Superior do Trabalho também enfrentou a questão do vigilantismo no ambiente laboral, tendo entendido que constitui excesso a utilização de câmeras espiãs ou a instalação em recintos destinados ao repouso ou que possa expor a intimidade dos empregados (Brasil, 2020).

Outra garantia fundamental material que deve ser observada na investigação interna é o princípio da presunção de inocência dos investigados, que exige, antes que seja instaurada a investigação interna e antes que a empresa compartilhe qualquer informação com as autoridades, a verificação cuidadosa dos fatos que, porventura, surjam a partir de uma auditoria ou *whistleblower*, principalmente quando provenientes de denúncias anônimas, certamente mais suscetíveis a gerar denúncias caluniosas ou de má-fé.

Viola o princípio da presunção de inocência a utilização de estratégias de *fishing expedition*, em que se realiza uma busca genérica a todos os atos do investigado, sem que a investigação tenha um objeto claramente definido; a imposição ao funcionário de que se submeta a entrevistas ou que conceda acesso a suas ferramentas de trabalho; a submissão do empregado a tortura psicológica para fins de obtenção de informações para subsidiar a investigação, com coação ou ameaça de perda do emprego ou outra medida punitiva; a manutenção do empregado em estado de erro, em que é levado a acreditar que as informações que presta estariam protegidas pela confidencialidade advogado-cliente, sem ser cientificado claramente de que as informações poderiam ser compartilhadas com autoridades.

A investigação interna deve assegurar ao investigado o direito ao silêncio, não podendo obrigá-lo a produzir prova contra si mesmo

(*Nemo tenetur se detegere*); dessa forma, o funcionário poderá negar-se a prestar declarações ou até mesmo a colaborar com as investigações, sem sofrer nenhum prejuízo pela sua recusa. O *compliance officer* deve informar aos funcionários, nas entrevistas, sobre o *Corporate Miranda Warnings*, ou seja, o seu direito ao silêncio, e deve esclarecer que o advogado de *compliance* representa os interesses da empresa, buscando evitar maus entendidos (Canestraro, 2018, p. 99).

Considerando o art. 5º, LXXIX, da CRFB/1988 e a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n. 13.709/2018), o programa de integridade também deve adotar precauções quanto à segurança da informação e à proteção de dados pessoais dos investigados, o que exige um nível de regramento e controle muito grande das informações sensíveis sobre os funcionários e colaboradores da empresa.

O programa de integridade deverá respeitar os ditames do princípio da legalidade, no que diz respeito a sua efetividade. Esses ditames legais, que funcionam como as balizas na autorregulação regulada, configuram os requisitos mínimos para que as conclusões da investigação interna sejam dotadas de confiabilidade e verossimilhança.

A Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013) delegou ao Poder Executivo a responsabilidade de fixação de parâmetros objetivos para que seja realizada uma análise da eficácia do programa de integridade, o que foi cumprido por meio do Decreto federal n. 8.420/2015, posteriormente revogado pelo Decreto federal n. 11.129/2022, que atualizou o instituto com técnicas mais modernas e promoveu uma aproximação com normas internacionais, como as ISO 37301 (sistema de gestão de *compliance*) e ISO 37001 (sistema de gestão antissuborno).

Nos incisos e parágrafos do art. 57 do referido Decreto federal n. 11.129/2022, foram definidos parâmetros e critérios para a avaliação da efetividade do programa de integridade. Em linhas gerais, o *compliance* efetivo exige a destinação de recursos adequados ao programa de integridade; treinamentos periódicos dos funcionários e colaboradores; robustos controles internos e procedimentos específicos para prevenção de ilícitos, englobando a produção de relatórios financeiros e registros contábeis; canais de denúncias abertos e amplamente divulgados e proteção aos *whistleblowers*; previsão de medidas disciplinares; rápida

e adequada investigação de reclamações e a correção de deficiências; monitoramento contínuo do programa de integridade (*due diligence*), entre outras medidas.

Um dos parâmetros mais relevantes para essa avaliação está expresso no inciso IX do art. 57 do decreto, que impõe a necessidade de independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e pela fiscalização de seu cumprimento.

A independência e autonomia do *compliance officer* é de fundamental importância na busca de uma atuação sem pressões ou influências externas indevidas, de modo a manter a capacidade do responsável pelo programa de tomar decisões imparciais e desinteressadas no resultado último da investigação. Sem isso, as conclusões da investigação terão reduzido valor como elemento de informação.

Outra vantagem da independência do *compliance officer* é a mitigação da possibilidade de os próprios investigadores serem influenciados pela associação diferencial e pela identificação social, características da criminalidade econômica descritas pela criminologia, que, em suma, explica que o sujeito inserido no ambiente corporativo assimila os valores do seu meio, de modo que, em um ambiente em que a corrupção é difundida e normalizada, a prática de condutas criminosas é vista como necessária, louvável e justa, e o objetivo do agente é apenas obter êxito dentro do sistema, sem levar em conta qualquer outra consideração – seja de ordem moral, ética, seja jurídica.

Outrossim, convém citar Paulo César Busato sobre a dificuldade de se garantir a independência do *compliance officer*:

Naturalmente, por muito que se estabeleçam níveis de independência do escritório de *compliance* e de seu oficial, ele segue sendo um funcionário da empresa e a ela subordinado, de alguma forma. Além disso, os próprios funcionários que comuniquem as práticas eventualmente delitivas, os chamados *whistleblowers*, igualmente estariam subordinados à empresa. Este controle permitiria à empresa um filtro interno a respeito do que lhe interessa levar às autoridades em termos de práticas criminosas, o que é um rematado absurdo (Busato, 2018, p. 56).

Vale dizer, é preciso ter cautela na análise da independência real do *compliance officer*. Um risco decorrente das investigações privadas é a

escolha de uma pessoa – principalmente um empregado ou empregados de hierarquia mais baixa na estrutura corporativa – para ocupar a posição de “bode expiatório”, seja para livrar a empresa da punição, quando há possibilidade de responsabilidade penal da pessoa jurídica, seja para blindar a alta administração da empresa.

Outro parâmetro indicado no art. 57 do Decreto federal n. 11.129/2022, especificamente nos incisos II e III, refere-se ao código de ética que a empresa deverá elaborar no programa de integridade. Mesmo sem a lei definir suas cláusulas, a doutrina supre o vácuo legislativo e aponta elementos essenciais que devem constar do código de ética: estabelecer os deveres dos funcionários, para que tenham ciência de como agir de acordo com o que a empresa dele espera, devendo o código estar facilmente acessível para a consulta; bem como definir os procedimentos de supervisão e vigilância e de denúncias anônimas e o sistema de sanções para infrações.

A previsão de um procedimento interno na empresa, no qual conste de forma clara o rito procedimental para os casos em que será necessário realizar uma investigação interna, prevendo inclusive a análise prévia de admissibilidade da denúncia e a existência de instância apuratória e instância decisória independentes entre si, são sinais da existência de um programa de integridade efetivo, que respeita a garantia fundamental do devido processo legal, consagrada no art. 5º, LIV, da CRFB/1988.

Além do respeito à normativa específica dos programas de *compliance*, o que define o âmbito legítimo de autorregulação das empresas, para que seja possível transportar o resultado da investigação privada para o âmbito penal, é o respeito aos princípios e regras do processo penal no momento de colheita do elemento de informação.

Desse modo, a investigação privada deve assegurar o direito de defesa dos investigados, o que abrange o direito de ser informado com clareza do objeto da investigação e dos fatos que lhe são imputados; o direito de ter acesso ao expediente da investigação e de analisar os distintos elementos informativos, como documentos e atas de entrevistas; o direito a fazer alegações e apresentar provas que considere oportunas (indicar novas testemunhas, documentos etc.); e o direito de ser representado por um advogado próprio, que poderá estar presente durante as entrevistas ou outras diligências. O direito ao contraditório e à ampla defesa

– previstos na Constituição (art. 5º, LV, da CRFB/1988) – também alcança as relações privadas, devendo ser respeitado nas investigações internas.

Observe que não pode ser revelada a identidade da pessoa que confidencialmente fez a comunicação ou denúncia, sob pena de violação dos direitos do *whistleblower* e inefetividade do *compliance*, que depende de um ambiente interno seguro para que colaboradores possam reportar infrações que envolvam a empresa, sem receio de retaliação.

Ademais, a investigação interna deverá prever medidas que garantam a cadeia de custódia dos elementos de informação colhidos, sejam testemunhais, documentais, digitais ou periciais, preservando-se o registro da forma como foram colhidos, tratados e armazenados, como garantia de exatidão dos elementos eventualmente juntados a uma investigação.

O art. 158-A do Código de Processo Penal traz a exigência da integridade da cadeia de custódia no processo penal, fundamental para o exercício efetivo do direito de defesa – dessa maneira, não é possível o aproveitamento do material resultado da investigação interna no processo penal sem um rigoroso registro da cadeia de custódia, desde sua coleta até a apresentação em juízo.

Em suma, uma investigação interna séria e comprometida com legalidade previne consequências indesejadas, como nulidade das provas e imprestabilidade do seu uso.

6. Considerações finais

A partir da análise desenvolvida, é possível chegar a algumas conclusões.

Atualmente vigora o entendimento, consagrado em diplomas normativos internacionais e nacionais, de que cabe à empresa parcela da responsabilidade por controlar atividades ilícitas que se desenvolvam na sua estrutura, com fins de combater a corrupção, preservar a confiança no mercado e assegurar o desenvolvimento econômico sustentável e com justiça social. Tal controle se dá em cooperação com o Estado, no paradigma da autorregulação regulada, e foca em estratégias de prevenção, investigação e repressão, a serem desenvolvidas no interior da própria empresa, em geral com vistas a obter benefícios dos órgãos de persecução estatal, como a

redução de penalidades. Nesse contexto, ganham destaque os programas de *compliance* e as investigações empresariais internas.

Não obstante as investigações empresariais não terem sido necessariamente criadas para fins penais (como na Lei Anticorrupção, que prevê apenas a responsabilidade civil e administrativa das empresas e traz incentivos à adoção de programas de integridade efetivos), o resultado das apurações internas pode ter repercussões na seara penal, havendo a possibilidade de os elementos informativos colhidos pelo *compliance officer* serem utilizados para a instauração de inquérito policial, para a formação de justa causa para a ação penal e para influenciar, indiretamente, a formação do convencimento judicial.

A presente pesquisa debruçou-se sobre a questão referente às possibilidades e aos limites desse aproveitamento, haja vista que são muitos os riscos de violação de direitos e garantias dos funcionários e colaboradores da empresa na investigação interna empresarial, o que gerará elementos informativos eivados de ilicitude, e que não poderão ser transportados para a seara penal, sob pena de violação do art. 5º, LVI, da CRFB/1988.

Portanto, além do respeito a todos os direitos e garantias fundamentais previstos na CRFB/1988, bem como nos tratados de direitos humanos dos quais o Brasil fizer parte, deve ser assegurada a proteção de dados pessoais dos investigados, além de ser observada a razoável expectativa de intimidade dos funcionários e colaboradores da empresa, mesmo no ambiente de trabalho e utilizando equipamentos disponibilizados pelo empregador.

Também deve ser garantido o direito de defesa dos investigados pela empresa, vigorando o princípio da presunção de inocência, o direito a não autoincriminação, a possibilidade de contraditório e ampla defesa, e o devido processo legal, consistente no respeito às balizas legais estabelecidas no paradigma da autorregulação regulada, incluindo a integridade da cadeia de custódia. Por fim, as investigações conduzidas pela empresa devem garantir a independência do *compliance officer*.

Obedecidos esses parâmetros mínimos, o operador do direito pode utilizar o resultado da investigação empresarial interna desenvolvida no âmbito de programa de integridade para fins de instaurar inquérito policial, para propor medidas cautelares pessoais, reais ou de outra natureza, e para análise de justa causa para a ação penal.

Referências

ANSELMO, Márcio Adriano. *Criminal compliance* e a investigação de crimes contra a empresa. **Conjur** – Consultor Jurídico, São Paulo, 8 fev. 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/3cp2hjr8>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BOTTINI, Pierpaolo. O que é *compliance* no âmbito do Direito Penal? **Conjur** – Consultor Jurídico, São Paulo, 30 abr. 2013. Disponível em: <https://tinyurl.com/bddr56r7>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BOTTINI, Pierpaolo. A Lei Anticorrupção como lei penal encoberta. **Conjur** – Consultor Jurídico, São Paulo, 8 jul. 2014. Disponível em: <https://tinyurl.com/5n87446a>. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 82.862/SP**. Inadmissibilidade. Prova ilícita. Ofensa ao art. 5º, LVI, da CF, e aos arts. 152, parágrafo único, 153 e 154 do CP. Desentranhamento determinado. HC concede para esse fim. Não se admite, sob nenhum pretexto ou fundamento, a juntada, em autos de inquérito policial ou de ação penal, de cópia ou originais de documentos de comprometimento de empresa, obtidos, sem autorização nem conhecimento desta, por ex-empregado, ainda que tenha autorizado aquela por sentença em mandado de segurança impetrado por representação do Ministério Público. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, 13 jun. 2008. Disponível em: <https://tinyurl.com/3zjupvue>. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (1. Turma). Recurso de Revista n. 61300-23.2000.5.10.0013. Relator: Min. João Oreste Dalazen. Julg. 18 maio 2005. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 10 jun. 2005. Disponível em: <https://tinyurl.com/3s2fr589>. Acesso em: 9 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. **Recurso Extraordinário n. 251.445/GO**. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 3 ago. 2000. Brasília, DF: Superior Tribunal Federal, 2000.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (6. Turma). Recurso de Revista n. 63000-60.2006.5.02.0073. Relatora: Min. Kátia Magalhães Arruda. Julg. 26 set. 2014. **DEJT**, Brasília, DF, 26 set. 2014. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdzzeh8d>. Acesso em: 9 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (3. Turma). Agravo de Instrumento em Recurso de Revista n. 166100-31.2013.5.13.0024. Relator: Min. Alexandre de Souza Agra Belmonte. Julg. 5 set. 2014. **DEJT**, Brasília, DF, 5 set. 2014. Disponível em: <https://tinyurl.com/mpub6js8>. Acesso em: 9 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (1. Turma). Recurso de Revista n. 21162-51.2015.5.04.0014. Relator: Min. Hugo Carlos Scheuermann. Julg. 28 ago. 2020. **DEJT**, Brasília, DF, 28 ago. 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/43vkwet2>. Acesso em: 9 jun. 2025.

BUSATO, Paulo César. O que não se diz sobre *compliance* em Direito Penal. In: BUSATO, Paulo César; COUTINHO, Aldacy Rachid (org.) **Aspectos jurídicos do compliance**. São Paulo: Editora Empório do Direito, 2018.

CANESTRARO, Anna Carolina. **As investigações internas no âmbito do criminal compliance e os direitos dos trabalhadores**: considerações sobre a possibilidade de investigar e a transferência de informações para o processo penal. Dissertação (Especialização em Direito – Menção em Ciências Jurídico-Criminais) – Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2018.

CAPEZ, Fernando; PUGLISI, Fabia. Dever e poder: a responsabilidade penal do *compliance officer*. **Conjur** – Consultor Jurídico, São Paulo, 26 abr. 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/2hb7achu>. Acesso em: 30 mar. 2025.

CARVALHO, André Castro; ALVIM, Tiago Cripa. A importância do *compliance* para prevenir a infiltração do crime organizado em serviços públicos. **Conjur** – Consultor Jurídico, São Paulo, 12 jan. 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/upszv6vv>. Acesso em: 30 mar. 2025.

CORNEAU, Juliano Astor. *Compliance* e o papel do Direito Administrativo Sancionador no combate à criminalidade econômica: aspectos da Lei 14.133/2021. **Revista FAPAD** – Revista da Faculdade Pan-Americana de Administração e Direito, Curitiba, v. 3, p. 01-14, 2023. DOI: <https://doi.org/10.29073/j2.v6i2.779>

ECHE, Luís Mauro Lindenmeyer. O Direito Administrativo Sancionador e a falta de simetria com o Direito Penal. **Conjur** – Consultor Jurídico, São Paulo, 9 dez. 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdz7dyjm>. Acesso em: 16 dez. 2024.

FERREIRA, Shirley Alexandra; NASCIMENTO, Ary Fernando Rodrigues. A lei anticorrupção e Direito Administrativo sancionador. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, Guanambi, vol. 7, n. 2, e307, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/4hw5s6nx>. Acesso em: 16 dez. 2024.

FRAZÃO, Ana; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de. Corrupção, cultura e *compliance*: o papel das normas jurídicas na construção de uma cultura de respeito ao ordenamento. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana

(org.) **Compliance**: perspectivas e desafios dos programas de conformidade. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 129-150.

GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini e. A nova lei anticorrupção e a importância do *compliance* para as empresas que se relacionam com a administração pública. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun., 2015.

HAJAR, Yasmine Nemer. Uso das investigações internas como elemento de informação no processo penal. In: BRANDÃO, Beno Fraga; MORAES, Felipe Américo; ESMANHOTTO, Maria Victória da Fonseca (org.) **Desafios do compliance**: teoria e prática por profissionais do mercado. Londrina: Toth, 2024.

JANUÁRIO, Túlio Felipe Xavier. Cadeia de custódia da prova e investigações internas empresariais: possibilidades, exigibilidade e consequências processuais penais de sua violação. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, Porto Alegre, vol. 7, n. 2, p.1453-1510, maio/ago., 2021.

MIRANDA, Matheus de Alencar e. **(In)eficiência de compliance e os direitos dos trabalhadores**: evitando o bode expiatório. São Paulo: Liber Ars, 2019.

MARTÍN, Adán Nieto; SAAD-DINIZ, Eduardo. **Legitimidade e efetividade dos programas de compliance**. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021.

MARTÍN, Adán Nieto; SAAD-DINIZ, Eduardo; GOMES, Rafael Mendes. **Manual de cumprimento normativo e responsabilidade penal das pessoas jurídicas**. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2018.

NASCIMENTO, Thiago Cyndier Pereira do; JÚNIOR, Jônatas Alexandre Rocha. Validade da investigação privada corporativa e seus reflexos na seara penal. **Conjur – Consultor Jurídico**, São Paulo, 24 jun. 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/4e2h3kjz>. Acesso em: 29 out. 2024.

OLIVEIRA, Diego Renoldi Quaresma de. Globalização, crime organizado e *compliance*. **Conjur – Consultor Jurídico**, São Paulo, 18 jun. 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/2at8bvtt>. Acesso em: 15 mar. 2025.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 83-126, mar./abr., 2020.

REBOUÇAS, Sérgio Bruno Araújo. Licitude e validade da prova penal nas investigações empresariais internas. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, Porto Alegre, vol. 9, n. 2, p. 609-644, maio/ago., 2023.

ROSSETI, Disney. Fundamentos e limites das investigações internas em *compliance*. **Conjur** – Consultor Jurídico, São Paulo, 9 nov. 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/wbpteha5>. Acesso em: 16 dez. 2024.

VERÍSSIMO, Carla. **Compliance**: incentivo à adoção de medidas anticorrupção. São Paulo: Saraiva, 2018.

VINAGRE, Bianca Dias Ferreira. **Limites ao poder de fiscalização nas relações de trabalho**. Dissertação (Mestrado em Direito – área de concentração Direito do Trabalho) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

A responsabilidade sucessória na Nova Lei de Improbidade Administrativa

Succession liability under the New Administrative Improbability Law

Recebido em 19.06.2025/Aprovado em 17.03.2026

DOI: <https://doi.org/10.63601/bcesmpu.2025.n64.e-64tc03>

Thales Fernando Lima

<https://orcid.org/0009-0007-4539-8795>

Especialista em Controle da Administração Pública pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Procurador da República.

Resumo: Este trabalho analisa a responsabilidade sucessória na improbidade administrativa, com ênfase nas mudanças introduzidas pela Lei n. 14.230/2021 à Lei n. 8.429/1992, especialmente em seu art. 8º. A nova redação restringe a responsabilidade dos sucessores do agente ímprobo à obrigação de reparar o dano, limitando-a ao valor do patrimônio transferido e excluindo a transmissibilidade da multa civil. Avalia-se a conformidade dessa mudança com o princípio da intrascendência das penas e suas implicações na adequada tutela da probidade administrativa, além dos aspectos processuais envolvidos. Ainda, de forma breve, examina-se a responsabilidade das pessoas jurídicas em casos de reorganizações empresariais, destacando-se a necessidade de compatibilização com a legislação anticorrupção. Por fim, apresentam-se as considerações finais do estudo, sintetizando-se os principais achados e reflexões sobre o tema.

Palavras-chave: improbidade administrativa; responsabilidade sucessória; reparação do dano; multa civil; intrascendência das penas.

Abstract: *This paper analyzes successor liability in administrative improbity, with an emphasis on the changes introduced by Law No. 14.230/2021 to Law*

No. 8.429/1992, particularly in its Article 8. The new wording restricts the liability of the successors of the dishonest agent to the obligation to repair the damage, limiting it to the value of the transferred assets and excluding the transferability of the civil fine penalty. The study assesses the compliance of this change with the principle of the non-transferability of penalties and its implications for the adequate protection of administrative probity, as well as the relevant procedural aspects. Additionally, it briefly examines the liability of legal entities in cases of corporate reorganizations, highlighting the need to align with anti-corruption legislation. Finally, the study presents the concluding remarks, synthesizing the main findings and reflections on the topic.

Keywords: administrative improbity; succession liability; damage repair; civil fine; non-transcendence of penalties.

1. Introdução

A Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), ao regulamentar o imperativo constitucional de tutela da probidade administrativa expresso no art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, define os atos de improbidade administrativa e as respectivas sanções aplicáveis aos agentes públicos e terceiros que com eles concorram^[1]. Dentre os aspectos relevantes desse diploma legal, destaca-se a previsão da responsabilidade patrimonial dos sucessores daqueles que causarem lesão ao erário ou se enriquecerem ilicitamente em razão do exercício de função pública, conforme o seu art. 8º, recentemente modificado no contexto da ampla reforma implementada pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021 (Nova Lei de Improbidade Administrativa)^[2].

Conforme a nova redação, a responsabilidade dos sucessores restringe-se à obrigação de reparar o dano, respeitando o limite do valor da herança ou do patrimônio transferido. Dessa forma, fica excluída a transmissibilidade da obrigação de pagamento da multa civil, o que, naturalmente, suscita debates relacionados a eventual retrocesso na adequada tutela da probidade administrativa.

Nesse contexto, o presente trabalho, além de promover uma análise detalhada da nova disciplina da responsabilidade sucessória, busca examinar, nos limites dessa temática, a ocorrência de um possível enfraquecimento no sistema de proteção à moralidade administrativa. Parte-se da hipótese de que a reforma legislativa, quanto a esse ponto,

não constitui um retrocesso, mas sim uma adequação normativa aos ditames do art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal, o qual estabelece que nenhuma pena ultrapassará a pessoa do condenado, permitindo apenas a transmissibilidade da obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens dentro dos limites do patrimônio transferido^[3]. Assim, a exclusão da pena de multa civil da esfera de responsabilidade dos herdeiros encontra respaldo na lógica da responsabilidade pessoal e na natureza punitivo-pedagógica dessa sanção.

Considerando a premissa na qual fundamentada a hipótese de pesquisa, o trabalho se desenvolve a partir de um capítulo no qual são explorados o princípio da responsabilidade pessoal e as bases ontológicas do *jus puniendi* estatal (seção 2). Após, passa-se à análise do conteúdo e alcance da nova disciplina material da responsabilidade sucessória no âmbito da improbidade (seção 3), explorando-se potenciais incertezas interpretativas desse novo regramento e suas repercussões na jurisprudência, seguindo-se o exame de seus aspectos processuais na seção 4. A seção 5 é dedicada a uma breve análise da responsabilidade sucessória no âmbito das pessoas jurídicas, em cotejo com a disciplina legal das pessoas naturais. Por fim, na seção 6, são apresentadas as considerações finais do estudo com a síntese dos principais achados e reflexões sobre o tema.

A relevância desta pesquisa se justifica por abordar um tema objeto de recente alteração legislativa, com impactos até mesmo na jurisprudência consolidada, gerando incertezas e novas interpretações. Além disso, trata-se de um assunto que ainda carece de análises doutrinárias específicas, o que reforça a necessidade de um exame mais aprofundado para contribuir com a compreensão e o desenvolvimento da matéria.

2. O princípio da responsabilidade pessoal e as bases ontológicas do *jus puniendi* estatal

Um dos postulados fundamentais em matéria de direito sancionador é o princípio da responsabilidade pessoal – também referido como princípio da pessoalidade, personalidade ou intranscendência das penas –, o qual apregoa que medidas de natureza sancionatória não podem extrapolar a dimensão estritamente pessoal do infrator, impedindo que alguém

seja castigado por fato alheio. Conforme Nucci (2011, p. 49), trata-se de garantia voltada a evitar os males do passado, quando o Estado considerava legítima a punição de parentes e amigos do infrator, especialmente quando este fugia ou falecia antes de cumprir a pena a ele imposta.

Como lembra a doutrina, trata-se de uma conquista do direito penal liberal a partir do Iluminismo, sendo expressamente consagrada na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) e na Declaração dos Direitos do Homem (1948) (Mendes; Branco, 2012, p. 558). Na experiência brasileira, constitui garantia fundamental incorporada desde a Constituição de 1824 (art. 179, XX^[4]), e não reproduzida apenas na Carta de 1937. Na Constituição de 1988, é assegurada nos termos seguintes:

XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido (art. 5º, inciso XLV).

Ainda que as raízes desse princípio estejam ligadas à vedação da transmissão da pena de natureza criminal, vem-se consolidando a concepção de que a sua abrangência envolve qualquer manifestação do poder punitivo do Estado, impedindo que medidas de cunho sancionatório, de um modo geral, superem o âmbito estritamente pessoal do infrator. Afinal, como já advertia Luiz Luisi (1991, p. 36), inexistente razão para se diferenciar a pena criminal da não criminal, sendo impensável o cumprimento de castigo por representação ou substituição subjetiva.

Nessa ordem de ideias, Rita Tourinho (2022, p. 664) sustenta que o *jus puniendi* estatal, embora segmentado em ramos epistemológicos específicos, possui base ontológica unitária, assentada em princípios comuns do Direito Público Sancionador, concebido como um sistema geral de normas que orientam o exercício do poder punitivo pelo Estado. Na mesma linha, destaca-se o magistério do professor Miguel Reale Júnior:

Muito se discute se há uma diferença qualitativa ou apenas quantitativa entre ilícito penal e ilícito administrativo. O certo, contudo, é a existência de um *jus puniendi* geral, ao qual se aplica um regime jurídico do Estado punitivo consoante com o Estado de Direito, independentemente da adoção da teoria da diferenciação qualitativa ou quantitativa entre ilícito penal e administrativo.

No entanto, seguindo a maioria da doutrina e da jurisprudência, entendo que não há diferença estrutural, mas apenas normativa entre os dois tipos de ilícito, o que torna ainda mais patente a aplicação ao campo do ilícito administrativo dos princípios constitucionais de proteção ao indivíduo perante o Estado punitivo. (Reale Junior, 2007, p. 93).

Portanto, independentemente do âmbito de responsabilização, somente a obrigação de reparação do dano e a decretação do perdimento de bens podem ser estendidas aos sucessores do devedor, observado o limite do patrimônio transferido. E nem mesmo tais hipóteses constituem exceção à garantia da responsabilização pessoal, pois, em verdade, a reparação do dano e o perdimento de bens não possuem natureza sancionatória, mas simplesmente reparatória, estritamente atrelada ao patrimônio eventualmente transferido, e não à pessoa dos sucessores. Havendo renúncia à herança, ou simplesmente não havendo bens a inventariar, não cabe cogitar da transmissão de qualquer tipo de obrigação aos herdeiros (*non ultra vires hereditatis*), que não poderão responder com seus bens pessoais, como, aliás, estabelece o art. 1.792, do Código Civil: "O herdeiro não responde por encargos superiores às forças da herança".

Assentadas tais premissas de ordem geral, cumpre analisar, nos capítulos seguintes, os desdobramentos sucessórios advindos da responsabilização por ato de improbidade administrativa conforme sua disciplina legal específica.

3. A responsabilidade sucessória no âmbito da improbidade administrativa

3.1 Análise das alterações redacionais do art. 8º da LIA

O art. 8º da LIA, em sua redação original, dispunha: "O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta lei até o limite do valor da herança" (grifo nosso). Após a ampla reforma promovida pela Lei n. 14.230/2021, o dispositivo recebeu a seguinte redação:

O sucessor ou o herdeiro daquele que causar dano ao erário ou que se enriquecer ilicitamente estão sujeitos apenas à obrigação de repará-lo até o limite do valor da herança ou do patrimônio transferido (grifo nosso).

De início, nota-se que o novo texto faz referência ao *sucessor* e ao *herdeiro*, bem como à *herança* e ao *patrimônio transferido*, enquanto o anterior mencionava somente o *sucessor* e a *herança*. Há na doutrina civilista classificação que distingue os sucessores em herdeiros e legatários (Coelho, 2012, p. 248-250). Aos herdeiros transmite-se o patrimônio do falecido ou uma quota-parte dele (sucessão universal), enquanto aos legatários é transmitido um bem específico (sucessão singular), o que aparentemente justifica a opção do legislador em consignar que a obrigação de reparar o dano é limitada ao “valor da herança ou do patrimônio transferido”, pois o legatário não é considerado herdeiro e não recebe herança.

De toda forma, embora a questão não tenha suscitado maiores discussões ao longo da vigência da LIA, a nova redação deixa claro que a obrigação de reparar o dano alcança todo e qualquer sucessor *mortis causa* do agente ímprobo, quer se trate de sucessão legítima, quer testamentária, a título universal ou singular.

Além disso, há quem sustente a possibilidade de se conferir ao art. 8º da LIA interpretação extensiva para declarar a nulidade do negócio jurídico na hipótese em que o agente ímprobo, quando em vida, repassar, por meio de doação ou venda simulada, seus bens para evitar a persecução judicial e a indenização (Martins, 2013, p. 210). Aderimos a este posicionamento no que tange às consequências da transferência patrimonial fraudulenta, porém pensamos que a hipótese não se submete propriamente à disciplina da responsabilidade sucessória – porque de sucessão em verdade não se trata –, mas sim ao regime das nulidades previsto no Código Civil a respeito do negócio jurídico fraudulento ou simulado (arts. 166 e 167 do Código Civil).

A alteração redacional de maior destaque, e com consequências práticas significativas, diz respeito ao alcance da responsabilidade do sucessor, uma vez que o texto anterior não especificava quais seriam as “cominações” a que ele estaria sujeito, apenas limitando-as, genericamente, ao valor da herança.

Algumas das imposições previstas são intransmissíveis por sua própria natureza, a exemplo da perda do cargo e da suspensão dos direitos políticos. A principal controvérsia, contudo, dizia respeito à transmissibilidade da obrigação de pagar a multa, tema que, dada sua relevância e complexidade, será objeto de análise no tópico a seguir.

3.2 A exclusão da transmissibilidade da multa civil

Antes da promulgação da Nova Lei de Improbidade Administrativa, havia controvérsia na doutrina sobre a transmissão da multa civil aos sucessores do ímprobo. Enquanto alguns defendiam essa possibilidade^[5] – considerando, em síntese, tratar-se de obrigação essencialmente patrimonial –, outros a refutavam, argumentando que o seu caráter pecuniário não contradiz sua natureza sancionatória (Ferraresi, 2011, p. 70). Na prática, como bem observa José Alexandre Zachia Alan (2022, p. 291), isso implica que os sucessores, além de enfrentarem a obrigação de ressarcimento, sejam também compelidos a pagar multas, que seriam descontadas de patrimônio herdado – bens esses que não têm qualquer vínculo com a prática do ilícito. Nas palavras do autor:

Isso quer dizer que o valor da multa incidiria por sobre o montante dos bens adquiridos lícitamente pelo agente do ilícito ou, quiçá, herdado de antecessores. E se os sucessores nada praticaram de ilegal, não parece possível se possa lhes aplicar essa pena sem que identificada qualquer censura por sobre comportamento que tenham praticado (Alan, 2022, p. 291).

Na jurisprudência, o Superior Tribunal de Justiça havia consolidado o entendimento de que a obrigação do pagamento da multa por atos de improbidade administrativa era transmissível aos sucessores, desde que decorrente de dano ao erário e/ou enriquecimento ilícito, excluindo essa possibilidade, por falta de previsão legal, nas hipóteses de violação aos princípios^[6]. Se antes da Nova Lei de Improbidade Administrativa essa interpretação já não se harmonizava com o art. 5º, XLV, da Constituição Federal, agora sua inconsistência se tornou ainda mais evidente, o que impõe à Corte a necessidade de revisar sua jurisprudência.

Nessa linha, cumpre observar que o texto constitucional dispõe que apenas a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens podem ser estendidas aos sucessores, sem qualquer menção à multa. Além disso, o seu caráter pecuniário não contradiz sua verdadeira natureza, pois ela representa uma legítima expressão do *jus puniendi* estatal, com evidente função punitivo-pedagógica, a qual simplesmente perde sua razão de ser diante da morte do agente (*mors omnia solvit*).

A rigor, essa discussão não difere, em essência, daquela travada quando do advento da Lei n. 9.268/1996, que modificou o art. 51 do Código Penal,

para considerar que a multa decorrente de condenação criminal constitui dívida de valor, aplicando-se-lhe as normas da legislação relativa à dívida ativa da fazenda pública. Aventou-se, à época, a possibilidade de se redirecionar a execução fiscal da multa não adimplida pelo condenado em face de seus sucessores, uma vez que a lei passou a lhe considerar dívida pecuniária. Prevaleceu, no entanto, a posição no sentido de que a multa penal, mesmo sendo dívida de valor objeto de execução fiscal, não perde sua natureza punitiva, obstando, por conseguinte, a sua cobrança em face dos herdeiros do falecido (Cunha, 2016, p. 484-485)^[7].

É certo que, no âmbito puramente contratual, a multa civil pode assumir alguma feição preponderantemente indenizatória, mas no direito sancionador a sua função é exclusivamente punitivo-pedagógica. Aprofundando essa distinção, Agra (2022, p. 184-185) explica que a multa pode ter caráter coercitivo ou de reparação civil. Na primeira hipótese, cumpre papel de intimidação, de modo a impedir que o agente pratique a infração e desobedeça às determinações normativas; na segunda, sua incidência decorre da compensação do dano presumido decorrente da conduta ilícita. E prossegue esclarecendo:

Esse tipo de sanção, com o escopo instituído pela Lei nº 8.429/92, não tem a finalidade ressarcitória de repor uma perda acarretada ao patrimônio da Administração Pública, e não poderia ser diferente, em virtude de que a mencionada lei expressamente faz menção a ressarcimento integral do dano e a multa. Em razão disso, dessa distinção normativa e ontológica, sua função é cominatória e pedagógica, impondo uma sanção ao agente ímprobo que descumpriu com as suas obrigações legais e, pelo exemplo, evitar outros acintes à Administração Pública (Agra, 2022, p. 184-185).

Não por outra razão, a multa civil nem sequer se encontra atrelada à comprovação de qualquer prejuízo, e nem possui necessária relação de proporcionalidade com o dano eventualmente causado. Tanto o é que a própria LIA admite a possibilidade de a multa ser aumentada até o dobro se o juiz considerar que, em virtude da situação econômica do réu, o valor normalmente calculado se mostrar ineficaz para reprovação e prevenção do ato de improbidade (art. 12, § 2º). Como, então, falar em reprovação em relação a quem nem ao menos praticou ou contribuiu para a prática do ato? E em prevenção, para quem nem mesmo figura, ainda que em tese, como sujeito ativo de improbidade?

Desse modo, ainda que a Nova Lei de Improbidade Administrativa, em diversos aspectos, tenha promovido alterações que contrariam uma tutela mais rigorosa da probidade na Administração Pública, a exclusão da transmissibilidade da multa aos sucessores não configura retrocesso ou afronta ao princípio da proporcionalidade na perspectiva da proteção deficiente^[8] – crítica amplamente direcionada às modificações introduzidas pela Lei n. 14.230/2021 como um todo^[9].

Nesse particular, não se desconhece que probidade administrativa não se reduz ao aspecto de um simples dever geral de conduta, indo além para explicitar a existência de um autêntico direito fundamental, titularizado pelo povo – em nome e em benefício de quem o poder deve ser exercido –, a que a administração pública seja conduzida de forma lícita, transparente e eficiente (Zavaski, 2011, p. 93). Sua fundamentalidade deriva não apenas dos valores consagrados na ordem constitucional e da própria estrutura do Estado Democrático de Direito (dimensão objetiva), que tem na ética e na transparência pilares para sua legitimação e eficácia, mas também da inarredável constatação de que uma administração atuante conforme padrões de eficiência, integridade e responsabilidade constitui condição necessária e indispensável para a proteção e concretização dos demais direitos fundamentais. Contudo, dessa premissa não se pode extrair a conclusão de que os sucessores do agente ímprobo – que não integrem a estrutura da Administração Pública, bem como não tenham participado do ilícito nem dele tenham auferido qualquer vantagem – devam suportar a dedução do valor da multa do patrimônio herdado, pois inexistente qualquer relação de adequação, tampouco necessidade, entre o meio utilizado (cobrança da multa dos sucessores) e o fim almejado (efetividade da proteção da probidade administrativa)^[10].

Não se afigura correta, portanto, a interpretação segundo a qual a norma deva ser compreendida à luz dos postulados da tutela mínima anticorrupção e da proteção efetiva da probidade administrativa, para o fim de estender ao sucessor o dever de satisfazer a multa^[11]. Tampouco há fundamento na alegação de que a exclusão dessa sanção da sucessão patrimonial equivaleria à concessão de uma anistia^[12].

Por fim, cumpre registrar que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o ARE n. 1.175.650 (Tema n. 1.199 da repercussão geral), fixou tese no

sentido de que as disposições da Lei n. 14.230/2021 mais benéficas ao réu possuem aplicação retroativa aos processos em curso, especialmente no que se refere à revogação da modalidade culposa^[13]. Embora o precedente não trate diretamente da responsabilidade sucessória, a lógica subjacente à retroatividade *in melius* deve ser estendida aos processos em curso para afastar a transmissão da multa civil aos sucessores do ímprobo, reforçando a centralidade do princípio da responsabilidade pessoal como fundamento e medida do poder punitivo estatal.

3.3 A reparação do dano

A única consequência jurídica passível de sucessão, como visto, restringe-se à obrigação de reparar o dano, a qual, a rigor, não recai sobre a pessoa do sucessor, mas sobre o patrimônio do agente ímprobo transferido em razão do fato jurídico morte.

A esse respeito, a Lei n. 14.230/2021 também introduziu uma significativa inovação ao delimitar o alcance da recomposição, restringindo-a exclusivamente ao dano patrimonial efetivo (art. 12). Em outras palavras, o legislador eliminou do sistema de combate à improbidade qualquer sanção de natureza compensatória voltada à reparação de danos extrapatrimoniais suportados pela entidade lesada ou pela coletividade, contrariando a jurisprudência consolidada sobre o tema^[14].

A reparação do dano, no entanto, não deve ser compreendida como sinônimo de mero ressarcimento ao erário, sob pena de se permitir que eventual proveito obtido pelo agente ímprobo seja incorporado no patrimônio familiar, o que, na prática, resultaria na legalização do ato ilícito. De fato, como advertem Guimarães e Bertoldi (2021, p. 129),

os bens percebidos pelo agente ímprobo em razão do malfeito, destituídos do erário e/ou ilicitamente adquiridos, integralizados ao seu todo patrimonial, no caso de seu falecimento, poderiam ser objeto de regularização pecuniária, misturando-se ao restante patrimonial e sendo legado. Não há que se permitir ao agente ímprobo cogitar o agir ilícito como espécie de “investimento a futuro”, destinado ao uso de seus sucessores.

Evidentemente, os bens obtidos de forma ilícita estão fora do âmbito de proteção do direito de propriedade resguardado constitucionalmente, de sorte que o perdimento dos bens acrescidos ilicitamente ao

patrimônio constitui densificação normativa da determinação constitucional de proteção ao princípio da moralidade, uma vez que a obtenção ilícita de bens ou valores é absolutamente nula, devendo retornar à situação originária. Ademais, trata-se de consequência que decorre da vedação genérica ao enriquecimento sem causa, abrangendo, portanto, não apenas o bem ou valor diretamente incorporado, mas todos os frutos civis que lhe sejam decorrentes (Agra, 2022, p. 160-161).

Nesse aspecto, entendemos ter havido atecnia legislativa, uma vez que, a despeito da expressa menção ao dano ao erário e ao enriquecimento ilícito como hipóteses nas quais se admite a responsabilidade dos sucessores, o novo texto do art. 8º da LIA abre margem para a interpretação no sentido de que somente a reparação do dano seria transmitida aos herdeiros, o que se revela de todo incongruente e inadmissível. Portanto, cumpre atribuir ao dispositivo exegese que o torne compatível com o texto constitucional, entendendo-se que a reparação do dano implica a restauração da situação anterior ao ato ímprobo, o que inclui, além da devolução ao erário, a perda dos valores obtidos ilicitamente e o seu retorno ao ente lesado.

4. Aspectos processuais

Como regra, falecendo qualquer das partes no processo, segue-se a sucessão pelo seu espólio ou pelos seus sucessores, conforme prevê o art. 110 do Código de Processo Civil. Enquanto não finalizado o inventário, o *de cuius* é substituído, na condição de parte, pelo espólio, representado pelo inventariante (art. 75, VII, do CPC). Concluída a partilha, extingue-se o espólio e cada herdeiro passa a responder pelo respectivo quinhão.

Dessa forma, em princípio, ocorrendo o falecimento do demandado em ação de improbidade, cumpre ao Ministério Público, conforme o caso, requerer a habilitação do espólio ou dos herdeiros, para o fim de satisfazer, exclusivamente, a pretensão de ressarcimento ao erário, por conta da ausência de transmissibilidade das penas de caráter personalíssimo^[15].

Essa solução, contudo, parece-nos incompatível com o objeto da ação de improbidade administrativa. Indubitavelmente, partindo-se do pressuposto de que apenas a pretensão de natureza reparatória pode ser direcionada aos sucessores do agente ímprobo, a ação de improbidade

administrativa revela-se inadequada para tal fim, sob pena de desvio de sua função essencial – aplicação de sanções ao agente público que comete desvios de conduta, especialmente atos de corrupção^[16]. De outra forma, mesmo diante de uma simples pretensão de ressarcimento, os herdeiros passariam a figurar formalmente como réus de uma ação de improbidade, circunstância que tem o potencial de acarretar-lhes significativo prejuízo e constrangimento pessoal.

Compartilhamos, portanto, da posição defendida por Daniel Assumpção e Rafael Oliveira, no sentido de que, se o agente ímprobo falecer antes do início da ação de improbidade, esta não poderá vir a ser ajuizada, devendo os pedidos de natureza reparatória serem deduzidos em ação popular ou ação civil pública, e não em uma ação de improbidade administrativa. Ainda, se o falecimento ocorrer no curso da ação, além da sucessão processual no polo passivo, haveria também uma diminuição objetiva da demanda, com a exclusão dos pedidos personalíssimos da ação e a consequente conversão da ação de improbidade em ação civil pública (Assumpção; Oliveira, 2022, p. 198).

A propósito, a Lei n. 14.230/2021 acrescentou à LIA a possibilidade de conversão da ação de improbidade em ação civil pública a qualquer tempo, sempre que constatada a ausência de “ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda” (art. 17, § 16)^[17]. Essa previsão, além de aplicável a outras hipóteses (v.g. celebração parcial de ANPC), guarda inequívoca pertinência com a circunstância do falecimento do sujeito ímprobo, cenário em que remanesce unicamente a pretensão reparatória, seja mediante o ressarcimento ao erário, seja mediante a imposição do perdimento de bens ilicitamente adquiridos.

5. A responsabilidade sucessória no âmbito das pessoas jurídicas

A Lei n. 14.230/2021 também inovou ao incluir o art. 8º-A da LIA para tratar a sucessão nos casos de modificações estruturais e organizacionais de pessoas jurídicas. Eis o teor do dispositivo:

Art. 8º-A. A responsabilidade sucessória de que trata o art. 8º desta Lei aplica-se também na hipótese de alteração contratual, de transformação, de incorporação, de fusão ou de cisão societária.

Parágrafo único. Nas hipóteses de fusão e de incorporação, a responsabilidade da sucessora será restrita à obrigação de reparação integral do dano causado, até o limite do patrimônio transferido, não lhe sendo aplicáveis as demais sanções previstas nesta Lei decorrentes de atos e de fatos ocorridos antes da data da fusão ou da incorporação, exceto no caso de simulação ou de evidente intuito de fraude, devidamente comprovados.

Conforme se depreende, a previsão normativa do *caput* determina que, nos casos de reorganização empresarial resultante de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária, a responsabilidade sucessória segue a disciplina do art. 8º. A evidente *mens legislatoris* na matéria foi restringir o escopo da responsabilidade sucessória no âmbito empresarial, afastando a obrigação pelo adimplemento da multa civil.

Um aspecto que logo se põe em evidência é que nem todas as situações mencionadas na norma dizem respeito a relações sucessórias. Considere, por exemplo, uma empresa que realize uma modificação contratual apenas para incluir um novo sócio ou que passe por um processo de transformação societária de um tipo a outro. Nessas hipóteses, não faria sentido que uma eventual sanção de impedimento de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios perdesse sua eficácia, com o que se teria verdadeira porta de escape aos efeitos da condenação.

Por outro lado, não há dúvidas de que, na sucessão *causa mortis*, a vedação da transmissibilidade de medidas de natureza punitiva visa impedir que alguém venha a ser castigado por fato de outrem, sobre o qual (presumidamente) não tenha concorrido. No caso de transformações societárias, porém, o que ocorre são alterações organizacionais orientadas por interesses exclusivamente econômicos e pautadas pelo princípio da autonomia privada, que se constitui de um espaço de atuação de que dispõem os sujeitos no âmbito do direito privado para legislarem sobre seus próprios interesses, cabendo-lhes, por isso, sopesar as consequências das decisões que venham a tomar nesses contextos^[18].

Há, pois, manifesta impropriedade na matéria, notadamente diante da previsão contida no art. 4º, § 1º, da Lei n. 12.846/2013 – dispõe sobre a

responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública (Lei Anticorrupção) –, que expressamente menciona a responsabilidade da pessoa jurídica sucessora pelo pagamento de multa e reparação integral do dano nas hipóteses de fusão e incorporação^[19].

Por este motivo, como alerta Giardini (2022, p. 74), a leitura do art. 8º-A da Lei n. 8.429/1992 deve ser compatibilizada com a tutela constitucional da probidade administrativa e com os demais diplomas normativos anticorrupção, de modo a contemplar também a perda do ilícito auferido e a transmissibilidade da sanção de multa civil à pessoa jurídica sucessora nas hipóteses de fusão e incorporação.

Na mesma linha, destaca-se o teor da Nota Técnica n. 01/2021, da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal:

A responsabilidade de pessoa jurídica sucessora prevista nos novos artigos 8º e 8º-A da LIA deve abranger, além da obrigação de ressarcimento do dano causado pela improbidade, o pagamento de valores imponíveis a título de multa civil, sob pena de contradição normativa interna e comprometimento da função de prevenção, dissuasão e repressão de atos de improbidade, imputados a pessoa jurídica sucedida, em harmonia com o artigo 4º da Lei n. 12.846/2013 (item 27)^[20].

Por fim, a previsão contida no parágrafo único estabelece que a sucessora, nas hipóteses de fusão e de incorporação, não pode ser responsabilizada por atos e fatos ocorridos antes da data da fusão ou incorporação, exceto na hipótese de simulação ou evidente intuito de fraude.

6. Considerações finais

A responsabilidade sucessória nas ações de improbidade administrativa constitui tema de elevada relevância dogmática e prática, na medida em que envolve a delimitação dos efeitos das sanções impostas ao agente ímprobo sobre seus sucessores.

Conforme exposto ao longo do trabalho, a exclusão da multa civil do rol de obrigações transmissíveis aos herdeiros alinha-se ao princípio constitucional da intrascendência das penas (art. 5º, XLV, da CF), permitindo que apenas a obrigação de reparar o dano e o perdimento de bens possam ser

estendidos aos sucessores, até o limite do valor do patrimônio transferido. Assim, não se sustenta a alegação de violação ao princípio da proibição do retrocesso ou à proporcionalidade sob a ótica da proteção deficiente.

Sob outro prisma, a interpretação do art. 8º da LIA deve ser conduzida em estrita conformidade com os ditames constitucionais, especialmente no que tange à amplitude da obrigação reparatória. A recomposição do dano pressupõe a integral restauração do *status quo ante*, abrangendo não apenas a restituição ao erário, mas também a perda dos valores ilícitamente obtidos.

No plano processual, destaca-se que o falecimento do agente ímprobo no curso da ação implica sua conversão em ação civil pública, com a inclusão do espólio ou dos sucessores no polo passivo, exclusivamente para fins de reparação do dano e perdimento dos bens indevidamente auferidos. Tal orientação preserva a coerência sistemática entre a repressão à improbidade e os princípios fundamentais do direito sancionador.

Em se tratando de pessoas jurídicas, a responsabilidade sucessória assume contornos distintos. O art. 8º-A da LIA, ao disciplinar as hipóteses de alteração contratual, de transformação, de incorporação, de fusão ou de cisão societária, deve ser interpretado no sentido de admitir a transmissibilidade da sanção de multa civil, afastando-se a vedação prevista para a sucessão *causa mortis*. Essa distinção se justifica pela necessidade de preservar a efetividade das sanções no âmbito das reorganizações societárias, prevenindo expedientes fraudulentos e a indevida perpetuação dos efeitos do ato ímprobo.

Em conclusão, a responsabilidade sucessória nas ações de improbidade administrativa apresenta nuances importantes que devem ser consideradas tanto do ponto de vista material quanto processual. A interpretação adequada das normas vigentes é indispensável para se conciliar a tutela efetiva da probidade administrativa com a garantia fundamental da responsabilidade pessoal, assegurando o equilíbrio entre a repressão à improbidade e os limites constitucionais da responsabilização.

Referências

AGRA, Walber de Moura. **Comentários sobre a Lei de Improbidade Administrativa**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

ALAN, José Alexandre Zachia. **Lições sobre probidade administrativa**: de acordo com a Lei n. 14.230/2021 [recurso eletrônico]. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2022.

CAMMAROSANO, Marcio; DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz. **Improbidade Administrativa**. Novas disposições, novos desafios. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

CASTRO, Renato de Lima. Atos de improbidade administrativa que violam os princípios da administração pública: as alterações da Lei n. 14.230/2021 e sua incompatibilidade com a Constituição Federal. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 83, jan./mar. 2022.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito civil**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 5.

CUNHA, Leonardo Carneiro. **A Fazenda Pública em Juízo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

FERRARESI, Eurico. **Improbidade administrativa**: Lei n. 8.429/1992 comentada. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GIARDINI, Felipe. Capítulo 1. Das disposições gerais – Parte II. In: CERQUEIRA, Marcelo Malheiros; PAULINO, Galtiênio da Cruz; SCHOUCAIR, Octahydes Ballan Junior (org.). **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**: interpretação constitucional em consonância com a eficácia jurídica e social. São Paulo: Editora **JusPodivm**, 2022. p. 83-136.

GUIMARÃES, Isaac Sabbá; BERTOLDI, Flavio. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. Curitiba: Juruá, 2021.

JÚNIOR, Miguel Reale. Ilícito administrativo e o *jus puniendi* geral. In: **Direito penal contemporâneo**: estudos em homenagem ao Professor José Cerezo Mir. PRADO, Luiz Regis (coord.). São Paulo: Editor Revista dos Tribunais, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada**: Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021. Rio de Janeiro: Forense: 2022.

LUIZI, Luiz. **Os princípios constitucionais penais**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade Administrativa**. Direito material e processual. 9. ed. São Paulo: Gen-Forense, 2022.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Individualização da pena**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

OLIVEIRA, Luciane Goulart; ROSSETO, Rodrigo Felipe. Lei n. 14.230/2021: um retrocesso inconstitucional no combate à improbidade administrativa. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília, ano 21 – n. 59, jul./dez. 2022, p. 326-346. DOI: <https://doi.org/10.63601/bcesmpu.2022.n59.326-346>

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

TOURINHO, Rita. Os acordos de não persecução cível na seara da improbidade administrativa e os impactos trazidos pela Lei n. 14.230/2021. In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (org.). **Lei de improbidade administrativa reformada**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

ZAVASKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

Notas

- [1] Art. 37, § 4º, da CF: “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

- [2] A despeito da manutenção da numeração original da Lei n. 8.429/1992, fato é que a reforma acabou por remodelar profundamente o regime legal da improbidade administrativa, inclusive dando novo tratamento a temas já pacificados na jurisprudência. Fala-se, assim, em “Nova” Lei de Improbidade Administrativa.
- [3] A razão subjacente à alteração do dispositivo foi justamente a necessidade de sua adequação ao princípio da intranscendência das penas, conforme se observa do seguinte excerto do Parecer Preliminar de Plenário n. 1, apresentado no então Projeto de Lei n. 10.887/2018, pelo deputado Carlos Zarattini: “O único vício de natureza constitucional em que o Projeto incorre reside na redação que atribui ao art. 8º da Lei de Improbidade Administrativa e no art. 8-A que acrescenta ao estatuto. Os referidos dispositivos repetem, ainda que de forma atenuada, a flagrante inconstitucionalidade da redação com que vigora o art. 8º da referida Lei, o qual, em afronta clara ao inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal, permite que uma pena – multa civil, por exemplo – passe da pessoa do condenado para atingir os herdeiros e sucessores. Em consonância com o recém-mencionado dispositivo constitucional, apenas a obrigação de reparar o dano pode ser transmitida – no limite do valor do patrimônio transferido”. Disponível em: <https://tinyurl.com/495hfrnk>. Acesso em: 12 fev. 2025.
- [4] “Nenhuma pena passará da pessoa do delinquente. Por tanto não haverá em caso algum confiscação de bens, nem a infamia do Réo se transmittirá aos parentes em qualquer grão, que seja”.
- [5] Na linha desse entendimento, cabe mencionar a argumentação desenvolvida por Emerson Garcia: “Em que pese não se referir o texto constitucional à multa, tal não tem o condão de excluir sua transmissibilidade aos sucessores quando sua aplicação resultar da prática de um ato de improbidade. Senão, vejamos: a) a posição topográfica do inciso XLV do art. 5º denota claramente que ele se refere à pena aplicada em virtude da prática de uma infração penal, o que é robustecido pela nomenclatura utilizada (pena e condenado); b) a não transmissibilidade da multa penal não pode ser utilizada como paradigma, pois as sanções penais, quaisquer que sejam elas, são eminentemente pessoais; c) a multa cominada ao ímprobo tem natureza cível, o que deflui da nomenclatura empregada e da própria natureza jurídica das sanções previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/1992; d) tendo natureza cível e não sendo consectário de uma infração penal, eventual multa aplicada deve ser adimplida com o patrimônio deixado pelo ímprobo, o que revela-se consentâneo com o princípio de que o patrimônio do devedor responde por suas dívidas (arts. 391 e 942 do CC de 2002 e art. 1.518 do CC de 1916); e) a sanção aplicada não recairá sobre a pessoa do herdeiro, e sim sobre o patrimônio deixado pelo *de cuius*; f) o art. 8º da Lei n. 8.429/1992 é expresso no sentido de que os sucessores do ímprobo estão sujeitos às cominações da lei até o limite do valor da herança, o que também denota que somente são

transmitidas aquelas de natureza patrimonial; g) guarda grande similitude com a espécie o tratamento legal e doutrinário dispensado às penalidades pecuniárias resultantes do descumprimento da legislação tributária, que também têm natureza sancionatória e às quais é reconhecida a natureza de obrigação tributária principal, sendo transmissíveis aos sucessores do *de cuius*; e h) no âmbito da legislação civil, as cláusulas penais, verdadeiras penalidades aplicadas ao contratante que deixar de cumprir, ou apenas retardar, a obrigação que assumiria, são indubitavelmente transmissíveis aos seus herdeiros” (Garcia, 2014, p. 371-372).

- [6] A propósito: “[...] Consoante o art. 8º da Lei de Improbidade Administrativa, a multa civil é transmissível aos herdeiros, ‘até o limite do valor da herança’, somente quando houver violação aos arts. 9º e 10º da referida lei (dano ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito), sendo inadmissível quando a condenação se restringir ao art. 11” (REsp. n. 951.389/SC. Primeira Seção. Relator: Min. Herman Benjamin, julgado em 9.6.2010, **DJe** de 4.5.2011).
- [7] Na jurisprudência: STF – ADI n. 3150. Tribunal Pleno. Relator: Marco Aurélio, relator p/ acórdão: Roberto Barroso, julg. 13.12.2018, Processo Eletrônico **DJe** 170, divulg. 5.8.2019, public. 6.8.2019; STJ – REsp n. 274.443/SP. Quinta Turma. Relator: Min. Felix Fischer, julg. 10.9.2002, **DJ** de 7.10.2002, p. 279.
- [8] Na moderna dogmática constitucional, vige a compreensão de que os direitos fundamentais não são categorias estanques, mas realidades jurídicas que evoluem e se expandem conforme as exigências específicas de cada momento histórico. A doutrina contemporânea tem reconhecido que os direitos fundamentais transcendem a perspectiva de meras posições jurídicas individuais legitimadoras da exigência de uma ação ou omissão estatal (dimensão subjetiva), para converterem-se em verdadeiros princípios condensadores de valores fundamentais da sociedade (dimensão objetiva). Um relevante desdobramento dessa concepção se assenta na ideia de que o Estado não deve apenas se abster de violar tais direitos, mas também protegê-los de forma efetiva e adequada em face de possíveis ameaças ou violações provindas inclusive de particulares. Decisão paradigmática a propósito do tema foi tomada pelo Supremo Tribunal Federal em julgamento no qual se discutia a legitimidade da criminalização do porte de arma desmuniada. Conforme assentou a Corte: “A Constituição de 1988 contém um significativo elenco de normas que, em princípio, não outorgam direitos, mas que, antes, determinam a criminalização de condutas (CF, art. 5º, XLI, XLII, XLIII, XLIV; art. 7º, X; art. 227, § 4º). Em todas essas normas é possível identificar um mandato de criminalização expresso, tendo em vista os bens e valores envolvidos. Os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas como proibições de intervenção (*Eingriffsverbote*), expressando também um postulado de proteção (*Schutzgebote*). Pode-se dizer que os direitos fundamentais expressam não apenas uma proibição do excesso

(*Übermassverbote*), como também podem ser traduzidos como proibições de proteção insuficiente ou imperativos de tutela (*Untermassverbote*). Os mandatos constitucionais de criminalização, portanto, impõem ao legislador, para o seu devido cumprimento, o dever de observância do princípio da proporcionalidade como proibição de excesso e como proibição de proteção insuficiente” (HC 104410. Segunda Turma. Relator: Gilmar Mendes, julg. em 6.3.2012, Acórdão Eletrônico **DJe**-062, public. 27.3.2012).

- [9] A propósito da (in)compatibilidade da Nova LIA com a Constituição de 1988, confira, entre outros, Castro (2022) e Oliveira e Rossetto (2022), que defendem a tese de inconstitucionalidade de diversos dispositivos introduzidos pela Lei n. 14.230/2021.
- [10] Conforme prelecionam Daniel Sarmiento e Cláudio Pereira de Souza Neto, a operacionalização do princípio da proporcionalidade por proibição da proteção deficiente baseia-se nos mesmos subprincípios do princípio da proporcionalidade em sua concepção tradicional: *adequação, necessidade, e proporcionalidade em sentido estrito*. Em suas palavras: “Assim, quando o Estado se abster, total ou parcialmente, se adotar alguma medida que favoreceria a promoção ou a proteção de um determinado direito fundamental ou objetivo de envergadura constitucional, caberá indagar: (a) se a sua omissão ou atuação deficiente contribuiu para a promoção de algum objetivo legítimo (subprincípio da adequação); (b) se não existia outro meio menos prejudicial àquele direito que favorecesse, em igual intensidade, o citado objetivo (subprincípio da adequação); e (c) se a promoção do referido objetivo compensa, sob o ângulo constitucional, a deficiência na proteção ou promoção do direito em discussão (subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito)” (Sarmiento; Souza Neto, 2024, p. 483).
- [11] Posição sustentada, entre outros, por Giardini (2022, p. 73).
- [12] Ainda durante o trâmite do PL que resultou na Nova LIA, a Associação dos Juizes Federais do Brasil – AJUFE, por meio da Nota Técnica n. 03/2021, assim se manifestou: “[...] ao excluir da sucessão a multa civil há, basicamente, a concessão de uma anistia. Como se sabe, é regra da sucessão que são repassados aos herdeiros a obrigação, nos limites do valor da herança, o ativo e o passivo do *de cuius*. Assim, se o patrimônio do agente ímprobo era suficiente para saldar eventual multa civil aplicada, esse débito deve ser suportado nos limites da herança”. Disponível em: <https://tinyurl.com/5f7vm8bj>. Acesso em: 15 mar. 2025.
- [13] Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes, julg. 18.8.2022, Tema 1.199 da repercussão geral.
- [14] Nos termos do item 2, da Jurisprudência em Teses do STJ n. 186: “Na ação civil pública por ato de improbidade administrativa, é cabível a compensação

por danos morais na defesa de interesse difuso ou coletivo”. A exclusão da possibilidade de condenação do ímprobo ao ressarcimento de danos extrapatrimoniais, embora suscite os mesmos argumentos acerca de um possível retrocesso na tutela eficiente da probidade administrativa, fundamenta-se em premissas distintas daquelas que embasam a discussão acerca da exclusão da transmissibilidade da multa civil, pelo que não será objeto de desenvolvimento neste trabalho.

- [15] Nesse sentido, inclusive, há diversos precedentes do STJ, dentre os quais destacamos o AgInt no AREsp n. 890.797/RN (Primeira Turma. Relator: Min. Gurgel de Faria, julg. 6.12.2016, **DJe** de 7. 2. 2017): “Nas ações de improbidade administrativa fundadas nos arts. 9º e/ou 10 da Lei n. 8.429/1992, os sucessores do réu, falecido no curso do processo, estão legitimados a prosseguir no polo passivo da demanda, nos limites da herança, para fins de ressarcimento ao erário”; e o REsp n. 732.777/MG (Segunda Turma. Relator: Min. Humberto Martins, julg. 6.11.2007, **DJ** de 19.11.2007, p. 218): “A questão federal principal consiste em saber se é possível a habilitação dos herdeiros de réu, falecido no curso da ação civil pública, de improbidade movida pelo Ministério Público, exclusivamente para fins de se prosseguir na pretensão de ressarcimento ao erário. 3. Ao requerer a habilitação, não pretendeu o órgão ministerial imputar aos requerentes crimes de responsabilidade ou atos de improbidade administrativa, porquanto personalíssima é a ação intentada. 4. Estão os herdeiros legitimados a figurar no pólo passivo da demanda, exclusivamente para o prosseguimento da pretensão de ressarcimento ao erário (art. 8º, Lei n. 8.429/1992)”.
- [16] Nesse sentido, o teor do art. 17-D da LIA, incluído pela Lei n. 14.230/2021: “Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos”.
- [17] Cammarosano e Dal Pozzo (2023, p. 98-99) adotam uma posição crítica quanto à constitucionalidade desse dispositivo. Embora respeitosamente discordemos, consideramos oportuno transcrever a fundamentação adotada pelos autores: “A nova redação dada à LIA trouxe um dispositivo que nos parece flagrantemente inconstitucional [art. 17, § 6º] [...]. Ocorre que não se cuida, no caso, de correta aplicação do princípio *iura novit curia* porque, para que este seja aplicável ao caso concreto, é preciso que o autor tenha posto em sua inicial todos os fatos que entende fundamentar seu pedido, isto é, que sua causa de pedir seja apta a sofrer uma qualificação jurídica daquela que ele lhe deu. Nesse caso, estarão preservados os princípios da inércia da jurisdição, da iniciativa da parte, e a decisão não será nem *ultra* nem *extra petita partium*. [...] Ora, a causa de pedir da ação por ato de improbidade

administrativa é completamente diferente da ação civil pública – não há como operar a ‘conversão’ posta na lei –, a propositura de uma ação por outra é caso clássico de fala de interesse de agir-adequação e de indeferimento da inicial, mediante sentença terminativa. A ‘conversão’ de que fala a norma ainda é inconstitucional, por ferir o princípio da inércia da jurisdição e da iniciativa da parte”.

[18] Conforme Justen Filho (2022, p. 73), “uma das manifestações da autonomia privada reside na mutabilidade da estrutura organizacional para a exploração de atividades econômicas. Essas alterações refletem propostas de ampliação e eficiência e da conveniência no tocante às atividades desempenhadas pela pessoa jurídica”.

[19] “Art. 4º Subsiste a responsabilidade da pessoa jurídica na hipótese de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária.

§ 1º Nas hipóteses de fusão e incorporação, a responsabilidade da sucessora será restrita à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado, até o limite do patrimônio transferido, não lhe sendo aplicáveis as demais sanções previstas nesta Lei decorrentes de atos e fatos ocorridos antes da data da fusão ou incorporação, exceto no caso de simulação ou evidente intuito de fraude, devidamente comprovados”.

[20] Disponível em: <https://tinyurl.com/56r4t7y9>. Acesso em: 12 fev. 2025.

Artigos

Automação, controle e liberdade: novos desafios para os direitos trabalhistas e humanos

Automation, control and freedom: new challenges for labor and human rights

Recebido em 10.02.2025 | Aprovado em 25.08.2025

DOI: 10.63601/bcesmpu.2025.n64.e-6401

Sophia Schneiberg de Castro Lima

<http://lattes.cnpq.br/5881129566874671>

Acadêmica de Direito pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste).

Rafael de Lima Kurschner

<http://lattes.cnpq.br/1538594756980167>

Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Membro do Grupo de Pesquisa Empresas e Direitos Humanos e do Grupo de Estudos em Direitos Humanos e Tecnologia da PUCPR.

Resumo: A expansão das tecnologias digitais e da automação tem transformado profundamente as relações de trabalho, fragilizando garantias históricas de proteção e liberdade. A chamada plataformização do trabalho e o uso crescente da inteligência artificial revelam a contradição entre a promessa de flexibilidade e a realidade de vínculos precários e instáveis. Diante desse cenário, torna-se urgente discutir a responsabilidade empresarial à luz dos direitos humanos. Assim, este estudo investiga como a automação e a plataformização do trabalho desafiam a efetivação dos direitos trabalhistas e humanos, partindo da hipótese de que, em vez de ampliar a liberdade, tais inovações têm acentuado desigualdades, ampliado o desemprego estrutural e exigido uma revisão crítica do papel do Estado,

das empresas e do Direito do Trabalho. A pesquisa organiza-se em três eixos: I) a trajetória histórico-jurídica da liberdade no trabalho, marcada pela tensão entre liberdade negativa e positiva e pelos impactos da flexibilização e da plataformização; II) os efeitos da automação, como desemprego estrutural, reconfiguração produtiva e riscos da inteligência artificial e da gestão digital, evidenciados em casos de precarização; III) a responsabilidade social das empresas sob a ótica dos direitos humanos, destacando os limites do *soft law* e a necessidade de mecanismos mais eficazes. Busca-se, assim, compreender como tais transformações afetam a liberdade substantiva do trabalhador e desafiam os paradigmas tradicionais de proteção, apontando para novas respostas normativas e políticas que conciliem tecnologia, dignidade humana e responsabilidade corporativa.

Palavras-chave: empresas e direitos humanos; automação; liberdade no trabalho; plataformização; direitos humanos.

Abstract: *The expansion of digital technologies and automation has profoundly transformed labor relations, weakening historical guarantees of protection and freedom. The so-called platformization of work and the growing use of artificial intelligence reveal the contradiction between the promise of flexibility and the reality of precarious and unstable employment. In this context, it becomes urgent to address corporate responsibility in light of human rights. This study investigates how automation and the platformization of work challenge the enforcement of labor and human rights, starting from the hypothesis that, rather than expanding freedom, such innovations have deepened inequalities, intensified structural unemployment and demanded a critical reassessment of the roles of the State, corporations, and Labor Law. The research is organized into three axes: I) the historical-legal trajectory of freedom at work, marked by the tension between negative and positive liberty and the impacts of flexibilization and platformization; II) the effects of automation, such as structural unemployment, productive reconfiguration, and the risks posed by artificial intelligence and digital management, as evidenced in cases of precarization; and III) corporate social responsibility from a human rights perspective, highlighting the limits of soft law and the need for more effective mechanisms. The aim is to understand how these transformations affect workers' substantive freedom and challenge traditional paradigms of protection, pointing toward new normative and policy responses that reconcile technological innovation, human dignity, and corporate accountability.*

Keywords: *business and human rights; automation; freedom at work; platformization; human rights.*

1 Introdução

A ascensão das tecnologias digitais e a intensificação da automação têm provocado profundas transformações nas relações de trabalho, reconfigurando estruturas produtivas e tensionando princípios históricos de proteção ao trabalhador. Nesse cenário, a noção de liberdade no trabalho, tradicionalmente associada à conquista de direitos sociais e à valorização da dignidade humana, encontra-se desafiada por novas formas de controle, precarização e subordinação algorítmica.

A relevância do tema justifica-se diante do impacto direto dessas mudanças sobre os trabalhadores, cujas condições de autonomia e proteção social estão em disputa. A emergência da chamada plataformização do trabalho^[1] e a crescente adoção de mecanismos de inteligência artificial no ambiente laboral expõem contradições entre a promessa de flexibilidade e a realidade de vínculos frágeis e instáveis. Ao mesmo tempo, o avanço das discussões internacionais sobre empresas e direitos humanos coloca em evidência a necessidade de responsabilização corporativa em frente às violações decorrentes desses processos.

O problema de pesquisa que orienta este estudo pode ser formulado nos seguintes termos: como a automação e a plataformização do trabalho, sob a ótica da liberdade e da responsabilidade empresarial, configuram novos desafios para a efetivação dos direitos trabalhistas e humanos?

Parte-se da hipótese de que, embora as inovações tecnológicas possam ser instrumentos de ampliação da liberdade e da produtividade, na prática elas têm aprofundado assimetrias de poder, intensificado o desemprego estrutural e fragilizado a proteção social, demandando uma revisão crítica do papel do Estado, das empresas e do próprio Direito do Trabalho.

O artigo está dividido em três eixos. No primeiro, resgata-se a trajetória histórico-jurídica da liberdade nas relações laborais, evidenciando a tensão entre liberdade negativa e liberdade positiva e os impactos da flexibilização legislativa e da plataformização do trabalho sobre a autonomia real do trabalhador.

O segundo eixo aprofunda a análise sobre os efeitos da automação, discutindo o desemprego estrutural, a reconfiguração da divisão do trabalho e os riscos trazidos pela inteligência artificial generativa e pela

gestão digital do trabalho, destacando casos nacionais e internacionais de violação e precarização.

Por fim, o terceiro aborda a responsabilidade social das empresas a partir da perspectiva dos direitos humanos, examinando os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos (POs), o Guia da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e as limitações do modelo de *soft law*, ressaltando a necessidade de mecanismos mais robustos para garantir que a liberdade do trabalhador seja efetiva e que a atividade empresarial esteja intrinsecamente vinculada à proteção da dignidade humana.

Assim, o que se busca com o presente estudo é compreender de que modo as transformações tecnológicas e empresariais em curso impactam a liberdade substantiva do trabalhador e desafiam os paradigmas tradicionais de proteção laboral. Ao articular dimensões históricas, jurídicas e sociais, pretende-se contribuir para o debate acadêmico e institucional sobre a necessidade de novas respostas normativas e políticas públicas que conciliem inovação tecnológica, dignidade humana e responsabilidade corporativa.

2 A liberdade e as relações de trabalho

O primeiro eixo de estudo, conforme referido, versa sobre a liberdade e as relações de trabalho. O eixo foi construído a partir de uma abordagem histórico-jurídica e crítica, resgatando-se o percurso internacional dos direitos humanos e trabalhistas e analisando-se o contexto brasileiro.

Inicialmente, pode-se verificar que as declarações de direitos americana e francesa do século XVIII representaram marcos na emancipação do indivíduo em frente aos vínculos sociais tradicionais, influenciando diretamente a gênese dos direitos humanos. O liberalismo iluminista, ao estimular o movimento operário em busca de melhores condições laborais, contribuiu não apenas para a afirmação dos direitos trabalhistas, mas também para a construção de um arcabouço mais amplo de direitos humanos (Scarpa, 2023).

Nesse processo histórico, destaca-se a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1919, pelo Tratado de Versalhes,

que vinculou a paz mundial à justiça social e ao respeito ao Direito do Trabalho. Em 1944, a Declaração da Filadélfia consolidou os princípios norteadores da OIT, afirmando que: I) o trabalho é fonte de dignidade; II) o trabalho não pode ser reduzido à condição de mercadoria; III) a pobreza compromete a prosperidade coletiva; e IV) a liberdade e a dignidade humanas são pressupostos para a realização do bem-estar social (Scarpa, 2023).

Sob o impacto da globalização e das transformações produtivas da década de 1990, a OIT aprovou a Declaração de 1998 sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, que consagrou, como núcleo intangível do direito laboral, a liberdade sindical e de associação, a negociação coletiva, a eliminação do trabalho forçado, a abolição do trabalho infantil e a erradicação da discriminação no trabalho. Ao afirmar que o desenvolvimento econômico, isoladamente, não assegura justiça social nem igualdade substantiva, a OIT estabeleceu que o bem-estar exige o efetivo acesso a direitos sociais mínimos universais (Scarpa, 2023).

Nesse contexto internacional, observa-se que o Direito Internacional dos Direitos Humanos se consolidou no pós-Segunda Guerra Mundial como resposta às atrocidades nazistas, reafirmando a centralidade da dignidade humana e rompendo com a lógica da soberania absoluta. A criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, e a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) marcaram a afirmação de um paradigma ético-jurídico fundado na universalidade e indivisibilidade dos direitos, estabelecendo que a proteção da pessoa transcende as fronteiras estatais (Piovesan, 2013).

Os tratados internacionais subsequentes, importantes para o contexto trabalhista – a exemplo do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos; do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; da Convenção contra a Tortura; da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; da Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher; e da Convenção sobre os Direitos da Criança –, refletem o consenso ético global e a progressiva relativização da soberania, conferindo ao indivíduo a condição de sujeito de direito no plano internacional (Piovesan, 2013).

A consolidação de sistemas regionais de proteção (europeu, interamericano e africano) evidencia a complementaridade entre os mecanismos

globais e regionais, ampliando as possibilidades de tutela e permitindo ao indivíduo recorrer ao instrumento mais favorável. A lógica que orienta esse conjunto normativo é material e finalística, estruturada na primazia da pessoa humana e na efetividade da proteção (Piovesan, 2013).

Contudo, no contexto nacional, embora exista um ecossistema consistente de proteção aos trabalhadores (*vide* Constituição Federal e Consolidação das Leis do Trabalho), também existem discussões a respeito de retrocessos legislativos contra os trabalhadores. A Reforma Trabalhista de 2017 (Lei n. 13.467/2017) orientou-se pela lógica do mercado, promovendo flexibilização e supressão de garantias. Tal processo resultou em intensificação do desemprego, crescimento da informalidade, ampliação da precarização e agravamento da desigualdade (Scarpa, 2023).

Esse cenário é agravado pela emergência do trabalho por plataformas digitais, caracterizado pela retórica da autonomia, mas que, na prática, transfere ao trabalhador os riscos da atividade econômica, apartando-o do sistema protetivo laboral. Tal racionalidade neoliberal gera um novo perfil de trabalhador precarizado, marcado por vínculos frágeis, rendimentos reduzidos e ausência de garantias fundamentais (Scarpa, 2023).

Ainda, deve-se pontuar que os direitos sociais, especialmente os dos trabalhadores, possuem natureza fundamental no ordenamento constitucional brasileiro. A Constituição Federal os inclui expressamente no Título II, conferindo-lhes proteção reforçada, o que afasta interpretações que neguem sua fundamentalidade (Sarlet, 2013).

Os arts. 5º, § 2º, e 7º ampliam o rol de direitos fundamentais, reforçando essa visão. O Constituinte reconheceu uma variedade de direitos sociais (art. 6º), incluindo os trabalhistas (arts. 7º a 11), que vão além de meras prestações estatais, servindo também como proteção contra desigualdades nas relações privadas. A Constituição estabelece equilíbrio entre capital e trabalho (art. 1º, IV), o que exige uma interpretação harmônica dos direitos, podendo, em casos concretos, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) justificar a prevalência da proteção ao trabalho (Sarlet, 2013).

O Supremo Tribunal Federal (STF), por sua vez, tem reafirmado a fundamentalidade desses direitos, mesmo quando não expressamente listados no Título II, exigindo sua máxima efetividade. Assim,

no constitucionalismo brasileiro, o foco não é se esses direitos são fundamentais, mas como garantir sua eficácia diante de restrições e conflitos (Sarlet, 2013).

No cenário de evolução tecnológica, pode-se constatar uma “reestruturação produtiva” e a difusão da chamada “indústria 4.0”, que introduziram a expressão “uberização do trabalho”, referindo-se às atividades mediadas por aplicativos digitais. Nesse contexto, a Lei n. 14.297/2022 instituiu medidas protetivas emergenciais aos entregadores durante a pandemia de covid-19. Foram assegurados: seguro contra acidentes, auxílio financeiro por contaminação, fornecimento de equipamentos de proteção e informações, acesso a água potável e sanitários, além da priorização do pagamento digital (Leite, 2025).

O diploma também exige transparência contratual quanto a bloqueios ou suspensões de contas, impondo comunicação prévia e multa por descumprimento, embora ressalve expressamente a inexistência de vínculo empregatício. Apesar de representar avanço pontual, a norma não resolve a controvérsia acerca da natureza jurídica da relação, objeto de intensa judicialização, inclusive no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho (TST) e do STF, que reconhecem a validade de formas contratuais distintas da CLT (Leite, 2025).

Desse modo, a questão permanece aberta, refletindo a insegurança jurídica em torno do trabalho plataformizado. O debate se intensificou na 3ª Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho, cujos enunciados destacaram temas como: gestão algorítmica e subordinação, gamificação, flexibilização da jornada, precarização, necessidade de justificativa para sanções, representatividade sindical e compatibilidade da regulação da CLT com a realidade digital (Leite, 2025).

Na justiça do trabalho brasileira, dois processos podem exemplificar a controvérsia sobre o vínculo de emprego entre trabalhadores de plataformas digitais e empresas: o TST-RR-100353-02.2017.5.01.0066 (Uber) e o TST-RR-1000963-33.2019.5.02.0005 (Rappi). No caso da Uber, discutiu-se se havia vínculo entre motorista e empresa. A primeira instância e o TRT-1 rejeitaram o pedido, apontando ausência de subordinação jurídica, já que o motorista definia horários, podia recusar corridas, não usava uniforme e não se reportava à empresa.

No TST, o relator destacou a “subordinação algorítmica”, pelo controle da plataforma sobre preços, avaliações e bloqueios, entendendo que isso refletiria poder diretivo. Contudo, prevaleceu o entendimento de que a Uber é mera intermediadora tecnológica e que a autonomia do motorista afasta o vínculo, mantendo-se a improcedência.

Por sua vez, no processo contra a Rappi, a 5ª Vara do Trabalho de São Paulo também julgou improcedente o pedido de vínculo. Entretanto, em recurso, no TRT-2, o relator destacou precedentes do STF (ADPF 324, ADC 48 e ADI 5625) e considerou presentes os requisitos da relação de emprego: pessoalidade (cadastro individual), onerosidade (pagamento), não eventualidade (atividade contínua) e subordinação algorítmica (sistema da empresa define valores, tempo, pedidos e avaliações). Assim, o colegiado reconheceu o vínculo, reformando a sentença de primeiro grau.

Em contrapartida, outro processo, que tramitou no TRT-2, suspendeu a decisão que obrigava o iFood a reconhecer vínculo empregatício com todos os entregadores e a pagar indenização de R\$ 10 milhões. Determinou-se o sobrestamento até o julgamento do Tema 1.389 no STF, que discute a pejetização e a contratação de autônomos.

A medida segue determinação do ministro Gilmar Mendes, que em abril de 2025 suspendeu nacionalmente todos os processos sobre o tema para evitar decisões divergentes e garantir segurança jurídica. O iFood recorreu, alegando que o modelo não configura emprego e que o tema deve ser regulado por lei específica, conciliando autonomia dos entregadores com proteção social. O desfecho no STF terá impacto sobre milhares de ações semelhantes no país.

Esse contexto aponta para a necessidade da discussão a respeito da liberdade do trabalhador. Conforme Berlin (2002), pode-se apontar para dois conceitos de liberdade. A primeira seria a liberdade negativa, que se refere à ausência de impedimentos externos à ação individual; a segunda seria a liberdade positiva, que envolve a existência de condições que permitam ao indivíduo realizar seus objetivos (Berlin, 2002).

Nas relações de trabalho, observa-se um conflito entre esses dois conceitos: a plena liberdade de agir (negativa) pode ser comprometida quando não há meios concretos para atingir metas pessoais (positiva).

Assim, a ausência de restrições não garante, por si só, a realização da liberdade, pois a falta de condições adequadas também constitui uma forma de violação dessa liberdade (Berlin, 2002).

A liberdade e a autonomia do trabalhador na manifestação de vontade, antes, durante e após a relação de emprego, orientam a validade dos ajustes entre empregado e empregador (Belmonte, 2013). Contudo, independentemente da vulnerabilidade, salário ou formação, os direitos trabalhistas legais são indisponíveis, irrenunciáveis e intransacionáveis, salvo exceções previstas em lei.

A Constituição Federal, ao estabelecer no art. 7º a melhoria da condição social do trabalhador, reforça essa proteção. Nesse sentido, a antes mencionada “reforma trabalhista” representa um retrocesso, ao valorizar negociações individuais e coletivas em detrimento da lei, partindo da falsa ideia de que o trabalhador renuncia livremente a seus direitos, ignorando sua vulnerabilidade jurídica, que está presente no contexto das plataformas (Cassar, 2017).

Na análise das decisões judiciais, evidencia-se uma tensão entre as narrativas de liberdade e controle e as de falta de autonomia e dependência. De um lado, encontram-se os argumentos que sustentam o discurso das plataformas, segundo os quais não é possível escapar dos novos modelos de organização do trabalho (TRT-3, 2017). De outro, emergem posicionamentos críticos, que confrontam essas narrativas ao destacar as condições concretas de trabalho, como a “ausência de qualquer possibilidade de negociação de preço. O condutor ou o motofretista recebem o que as rés lhes pagam, sem que possuam qualquer ingerência sobre o valor do frete” (TRT-2, 2019a, p. 13).

A trajetória histórica e jurídica demonstra que a liberdade, enquanto valor estruturante, assume papel central nas relações de trabalho. Contudo, evidencia-se a tensão entre a liberdade negativa – entendida como ausência de restrições externas – e a liberdade positiva, que exige condições materiais para a realização dos objetivos individuais.

No contexto do trabalho, especialmente nas plataformas digitais, observa-se que a retórica da autonomia frequentemente oculta vínculos de dependência, já que a ausência de meios concretos para negociar ou recusar condições compromete a liberdade real do trabalhador.

Assim, a efetivação dos direitos fundamentais trabalhistas não se limita a garantir escolhas formais, mas requer assegurar as bases materiais da liberdade, de modo que esta se realize de forma substancial e não apenas aparente.

3 Automação e as relações de trabalho

Este segundo eixo analisa como os avanços tecnológicos, ao mesmo tempo em que ampliam a produtividade, reconfiguram profundamente a dinâmica laboral. Em um primeiro plano, pode-se indicar que o desemprego estrutural revela-se como um fator de clara vantagem comparativa para os empregadores, operando em diferentes frentes. Seguindo Olsson (2013), pode-se organizar a crítica em três linhas.

A primeira diz respeito à disparidade entre a oferta de mão de obra e a demanda por postos de trabalho, impondo uma competição degradante entre trabalhadores, que passam a aceitar condições cada vez mais precárias para ingressar ou permanecer no mercado. Tal dinâmica repercute em redução salarial, extensão de jornadas e externalização de custos sociais, já que os inaptos em razão de doenças ou acidentes laborais tendem a ser direcionados à seguridade social, transferindo-se ao Estado encargos que decorrem da atividade produtiva (Olsson, 2013).

A segunda indica que esse quadro alimenta a formulação de agendas estatais pautadas pela promessa de geração de empregos, utilizada como discurso político legítimo e socialmente convincente. No entanto, tal promessa frequentemente se vincula à exigência de flexibilização de direitos trabalhistas, utilizada por empresas transnacionais como instrumento de barganha (Olsson, 2013).

Por fim, a terceira pontua que a automação e a robótica constituem um elemento central. Embora ampliem a produtividade e reduzam a exposição a riscos e atividades repetitivas, implicam a eliminação de postos de trabalho, gerando um paradoxo: a proteção da saúde do trabalhador ocorre às custas da supressão de sua própria atividade remunerada. Nessa lógica, muitos trabalhadores optam por aceitar riscos à saúde em troca de adicionais de insalubridade ou periculosidade, numa clara mercantilização de sua integridade física (Olsson, 2013).

Esse conjunto de fatores evidencia que o desemprego estrutural não se limita a ser um fenômeno econômico, mas representa um instrumento de reorganização das relações de trabalho, reforçando assimetrias de poder e fragilizando a proteção laboral, com repercussões diretas na dignidade do trabalhador (Olsson, 2013).

As críticas e denúncias a respeito dos impactos da automação não são novas. Peliano (1983) já analisava os impactos da automação microeletrônica – robôs e máquinas com controle numérico – sobre o emprego e a qualificação dos trabalhadores no Brasil. O autor indicou que, seguindo tendências observadas em países industrializados, cada novo equipamento substituiria em média quatro trabalhadores, projetando para a década de 1980 um cenário de desemprego tecnológico significativo. As estimativas variaram de 800 mil a 3,5 milhões de postos de trabalho perdidos até 1990, o que representaria de 6% a 27% da força de trabalho industrial.

Além do desemprego, a pesquisa destaca uma mudança estrutural na força de trabalho: de um lado, maior demanda por profissionais altamente qualificados (engenheiros, técnicos e programadores); de outro, desqualificação e simplificação das funções de operários tradicionais, com intensificação do trabalho e degradação física e psicológica (Peliano, 1983).

Indicou-se que a automação não apenas reduz a absorção de mão de obra, mas também transforma qualitativamente o trabalho, gerando polarização entre qualificação técnica de elite e desqualificação da maioria. O estudo alertou que, sem políticas compensatórias e alternativas de emprego, os efeitos poderiam ser social e economicamente devastadores para o Brasil da época (Peliano, 1983).

Contemporaneamente, a tecnologia se alastrou, e o desafio tornou-se cada vez mais complexo. Um dos trabalhos mais influentes na literatura sobre automação e emprego é o de Frey e Osborne (2013), que investigam a suscetibilidade das ocupações à informatização nos Estados Unidos, classificando 702 ocupações de acordo com o risco de automação. O estudo utilizou como metodologia a consulta a especialistas sobre o potencial tecnológico de automação em um futuro próximo, combinada com a aplicação de um classificador de processo gaussiano. Como principal resultado, estimaram que 47% dos empregos nos Estados Unidos da América (EUA) poderiam ser desempenhados por computadores em um horizonte de dez a vinte anos.

No contexto brasileiro, Kubota e Maciente (2019) apresentam uma relevante análise de risco de automação dos empregos formais no país. Utilizando uma metodologia baseada em tarefas específicas, os autores associaram ocupações brasileiras às descrições detalhadas da base de dados O*NET, dos EUA. Cada tarefa foi classificada como automatizável ou não, com base em palavras-chave e considerando sua importância e relevância dentro da ocupação.

O resultado foi um índice de propensão à automação para cada ocupação. Os dados mostraram que, em 2017, 56,6% do emprego formal no Brasil estava em ocupações com alto ou médio-alto percentual de tarefas automatizáveis. Apesar de haver uma lenta transição para ocupações com menor risco de automação entre 2003 e 2017, muitos empregos que cresceram nesse período também estão sob risco elevado (Kubota; Maciente, 2019).

Setores mais vulneráveis incluem indústria têxtil, agropecuária, metalurgia e logística, com destaque para operadores de máquinas e trabalhadores da construção. Em contraste, professores, gerentes, advogados e profissionais da educação apresentam baixa propensão à automação. O estudo conclui que, embora a tecnologia seja um fator central, aspectos regulatórios, econômicos e setoriais também influenciam a velocidade da automação, exigindo políticas públicas que antecipem e enfrentem seus impactos no mercado de trabalho (Kubota; Maciente, 2019).

Ainda, conforme dados da Organização Internacional do Trabalho (2025), no relatório *Generative AI and jobs: a refined global index of occupational exposure*, analisam-se os impactos da inteligência artificial generativa (GenAI) sobre o trabalho e atualiza-se o índice global de exposição ocupacional lançado em 2023. A pesquisa parte da ideia de que empregos são conjuntos de tarefas e que a automação afeta cada tarefa de forma distinta.

O relatório afirma que nem toda ocupação será eliminada, mas muitas sofrerão transformações qualitativas. A metodologia do estudo foi aprimorada. Usou-se a classificação ocupacional polonesa de seis dígitos, que contém quase 30 mil tarefas, permitindo um mapeamento detalhado. Uma amostra de 1.640 trabalhadores respondeu a um

questionário sobre o potencial de automação de suas tarefas, gerando mais de 52 mil pontos de dados (OIT, 2025).

O documento organiza os resultados em quatro gradientes de exposição à IA generativa. As ocupações administrativas e de apoio clerical continuam sendo as mais expostas, enquanto profissões técnicas e digitais passaram a apresentar risco maior devido aos avanços recentes da IA multimodal, que já processa texto, imagem, áudio e vídeo. Globalmente, um em cada quatro trabalhadores exerce funções com algum grau de exposição, e 3,3% estão no nível mais alto (OIT, 2025).

Tais evidências podem ser sintetizadas em, ao menos, dois pontos principais: I) o aumento da automação e da adoção de robôs não implica necessariamente a perda líquida de empregos; II) trabalhadores pouco qualificados em ocupações de rotina são os mais propensos a sofrer demissões, já que executam tarefas baseadas em processos de entrada simples, com baixo nível de pensamento abstrato (Ramaswamy, 2018).

Em contrapartida, pode haver uma crescente demanda por novos perfis de trabalhadores qualificados ou por especializações dentro das ocupações existentes, privilegiando profissionais com alta habilidade para realizar tarefas complexas que exigem experiência, especialização, autonomia e pensamento abstrato (Ramaswamy, 2018).

Na prática, um possível exemplo nacional de violação ligada à automação veio a público no dia 8 de setembro de 2025, quando o Banco Itaú demitiu cerca de mil funcionários em regime remoto ou híbrido após avaliar a produtividade no *home office*. Segundo o banco, as demissões ocorreram por “padrões incompatíveis com os princípios de confiança” identificados durante uma revisão de condutas e registros de jornada, apontando divergências entre a atividade nas plataformas e o ponto eletrônico (Sindicato dos Bancários, 2025).

O Sindicato dos Bancários criticou a falta de diálogo e advertência prévia, considerando os critérios adotados questionáveis por desconsiderarem falhas técnicas, saúde dos trabalhadores e a complexidade do trabalho remoto. A entidade também destacou que, nos últimos 12 meses, o banco já havia eliminado 518 postos e afirmou que iria cobrar esclarecimentos e reposição das vagas (Sindicato dos Bancários, 2025).

Já no âmbito internacional, um exemplo de automação que viola direitos se dá nos centros de distribuição da Amazon, responsáveis por receber, organizar, embalar e enviar milhões de pedidos. Esses espaços concentram as maiores críticas à empresa, pois o sistema automatizado de monitoramento de produtividade acompanha em tempo real cada movimento dos trabalhadores, que precisam “bater a taxa” estipulada – muitas vezes chegando a centenas de caixas por hora (ABET, 2019).

Quem não alcança as metas pode ser advertido ou até demitido de forma automática. Afirma-se que esse modelo cria condições de trabalho extremamente desgastantes, em que o medo constante de ser substituído gera insegurança e pressão psicológica. Como ressalta o *Institute for Local Self-Reliance*, a lógica da Amazon trata os funcionários como peças descartáveis, sempre com alguém pronto para ocupar o lugar de quem não acompanha o ritmo. O resultado é um ambiente de trabalho marcado por vigilância intensa, produtividade forçada e pouca valorização humana (ABET, 2019).

No contexto legislativo brasileiro, no que tange à busca pelo enfrentamento da automação e da gestão digital do trabalho, alguns enunciados do TST e o Tema 967 do STF formam um núcleo interpretativo objetivo. A Súmula 428 do TST delimita o sobreaviso mediado por tecnologia: o simples fornecimento de instrumentos telemáticos não configura o regime; haverá sobreaviso quando, à distância e sob controle por tais instrumentos, o empregado permanecer de plantão aguardando chamado no descanso, o que evita transformar conectividade em disponibilidade permanente.

A Súmula 338 do TST regula a prova de jornada em ambientes automatizados: o empregador tem o ônus de apresentar os controles; sua ausência gera presunção relativa da jornada alegada e cartões com horários invariavelmente uniformes são inválidos, orientação crucial quando o registro é eletrônico e massivo.

Por sua vez, a OJ 332/SDI-1 impede a fetichização de dados automatizados ao afirmar que o tacógrafo, isoladamente, não controla a jornada de quem atua externamente, exigindo cotejo com outros elementos probatórios. Complementarmente, a Súmula 429 do TST preserva o conceito de “tempo à disposição”, considerando, por analogia útil, o

deslocamento interno superior a 10 minutos como tempo de trabalho – parâmetro que dialoga com períodos incidentais gerados por barreiras de acesso digital e procedimentos de *login*.

No plano constitucional-regulatório da economia de plataformas, o Tema 967 (RE 1.054.110) fixou que proibições ou restrições à atividade de motoristas por aplicativo são inconstitucionais por violarem livre iniciativa e livre concorrência, e que municípios/Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros federais na regulação do transporte privado individual. A tese não decide sobre vínculo empregatício, mas baliza o ambiente normativo no qual se dá a intermediação digital do trabalho.

A partir do percurso analítico apresentado, pode-se dizer que o desemprego estrutural e a automação configuram não apenas fenômenos econômicos, mas sobretudo mecanismos de reorganização das relações de trabalho. Ao mesmo tempo em que ampliam a produtividade e reduzem certos riscos, intensificam assimetrias de poder, aprofundam desigualdades e fragilizam a proteção laboral, impondo aos trabalhadores uma disputa cada vez mais precarizada por postos disponíveis.

O processo revela um paradoxo: tecnologias que deveriam libertar o ser humano de tarefas degradantes acabam por transferir custos sociais ao Estado e por mercantilizar a integridade física e psicológica do trabalhador. Se, por um lado, a automação e a inteligência artificial geram novas demandas por qualificações especializadas, por outro, ampliam a vulnerabilidade dos menos qualificados e expõem ocupações a riscos inéditos de substituição e vigilância digital, como demonstram os casos nacionais e internacionais citados.

4 Empresas e direitos humanos

Este terceiro eixo da pesquisa trata da responsabilidade das empresas, a partir de uma perspectiva de empresas e direitos humanos. Primeiramente, pode-se definir a responsabilidade social das empresas como um modo de gestão ética e responsável, que incorpora valores e direitos humanos universais, respeitando os interesses de todos os envolvidos – direta ou indiretamente – e da sociedade, promovendo benefícios mútuos (Pompeu, 2023).

Nesse contexto, existem esforços internacionais e por parte de Estados para regulamentar a atuação das empresas transnacionais. A ONU, por intermédio de seu secretário-geral, criou em 2005 uma representação especial para analisar a relação entre empresas e direitos humanos, nomeando John Ruggie, então professor de Direitos Humanos e Relações Internacionais em Harvard. Após seis anos de trabalho, Ruggie apresentou os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos (POs), adotados em 2011 pelo Conselho de Direitos Humanos (De Souza; Pamplona, 2022).

A disseminação, identificação de desafios e boas práticas na implementação dos POs ficou a cargo do Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos (GT-EDH). A retomada da discussão sobre a responsabilização de empresas nos anos 2000 ocorreu após o fracasso das “Normas de Responsabilidades de Corporações Transnacionais e Outras Empresas em Relação aos Direitos Humanos” no final da década de 1990 (De Souza; Pamplona, 2022).

Os 31 POs estão estruturados no quadro referencial “Proteger, Respeitar e Reparar”, que atribui: I) ao Estado o dever de proteger contra abusos de direitos humanos cometidos por terceiros, incluindo empresas, por meio de políticas, regulação e julgamento; II) às empresas a responsabilidade de respeitar os direitos humanos, o que inclui a realização de devida diligência para evitar violações e lidar com impactos negativos; III) às vítimas o direito de acesso a meios eficazes de reparação judicial e extrajudicial (Ruggie, 2013; ONU, 2011).

De forma específica, o PO 11 determina que respeitar os direitos humanos é dever moral de toda empresa, independentemente da atuação estatal. O PO 12 define como referência os direitos reconhecidos pela Carta Internacional de Direitos Humanos e pela Declaração da OIT sobre os Direitos Fundamentais no Trabalho (ONU, 2011).

O PO 13 amplia essa responsabilidade para além das atividades próprias da empresa, incluindo suas relações comerciais, exigindo medidas preventivas e mitigadoras. O PO 14 assegura que tais obrigações abrangem todas as empresas, sem distinção de tamanho, estrutura ou propriedade, o que inclui sociedades cooperativas. O PO 15 estabelece que essas condutas devem ser sustentadas em políticas públicas

corporativas no mais alto nível gerencial, garantindo processos de devida diligência e mapeamento de riscos, além de mecanismos adequados de reparação (ONU, 2011).

Essa perspectiva redefine a atividade empresarial ao ultrapassar a lógica estritamente econômica, vinculando-a ao dever de respeitar a dignidade humana e proteger direitos de terceiros, consolidando um novo enfoque de responsabilidade corporativa em direitos humanos. Embora não criem novas obrigações, esses princípios reafirmam compromissos já previstos em tratados como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que reconhece a autodeterminação e o controle de recursos como base para direitos econômicos e sociais. Inserem-se no campo do *soft law*, privilegiando influência política e moral em vez de obrigações jurídicas coercitivas, solução resultante da ausência de consenso internacional e de pressões empresariais e estatais contrárias a normas vinculantes (Kweitel, 2012). Essa natureza limita sua efetividade, pois dependem da adesão voluntária das empresas para implementar a devida diligência e comunicar impactos sociais.

A crítica ao voluntarismo corporativo se intensifica diante das assimetrias de poder entre empresas e comunidades, sobretudo no Sul Global, e da fragilidade em garantir os direitos reconhecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Agenda 2030, que afirma “não deixar ninguém para trás”. A governança global nesse campo envolve múltiplos atores – ONU, Estados, empresas e sociedade civil –, mas a implementação nacional varia, especialmente em países em desenvolvimento, onde persistem fragilidades estruturais (Ruggie, 2013).

O Tratado Vinculante sobre Empresas e Direitos Humanos, em negociação desde 2014, busca superar tais limites do voluntarismo. Seu terceiro rascunho propõe responsabilização civil e penal de empresas, incluindo cadeias de suprimentos, e obriga os Estados a assegurarem acesso à justiça e compatibilização entre comércio e direitos humanos. Entretanto, enfrenta forte oposição de países centrais, sobretudo Estados Unidos, Japão, Canadá e União Europeia, revelando o fosso entre Sul Global e Norte Global quanto à regulação empresarial (Krajewski, 2021).

Deva e Bilchitz (2013) apontam a perpetuação de um “fosso normativo” pela ausência de obrigações jurídicas diretas; Ruggie (2013) defende o “pragmatismo principiado”, mas admite a necessidade de

implementação efetiva. Nesse contexto, existem críticas à aposta em compromissos voluntários sem monitoramento robusto.

Esse conjunto de limitações evidencia que a governança global dos direitos humanos permanece marcada pela não responsabilização de empresas e instituições, o que compromete sua legitimidade e abre espaço para discursos antiglobalistas que, em vez de democratizar, reforçam o enfraquecimento do sistema multilateral.

Contudo, cabe mencionar que, com a criação do GT-EDH para promover sua adoção pelos Estados, observou-se, em grande medida, o reconhecimento internacional da necessidade de responsabilização das empresas na proteção dos direitos humanos (Pamplona; Silva, 2016). O GT-EDH publicou diretrizes para elaboração de Planos Nacionais de Ação, destacando a importância da participação de grupos afetados e representantes diversos para garantir sua legitimidade (Pompeu, 2023).

Embora o Brasil não tenha criado um plano conforme essas orientações, instituiu o Decreto n. 9.571/2018, que define Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos, aplicáveis prioritariamente a médias e grandes empresas, incluindo multinacionais, com adesão facultativa para micro e pequenas empresas (Pompeu, 2023). Essas Diretrizes abordam os pilares centrais dos POs – proteção estatal, respeito empresarial e mecanismos de reparação –, mas diferem dos Planos Nacionais por sua elaboração sem participação da sociedade civil e por seu caráter voluntário, criticado pela doutrina por não estabelecer obrigações claras e compulsórias.

A discussão sobre empresas e direitos humanos ganha contornos ainda mais relevantes diante das transformações provocadas pela automação e pela plataformização do trabalho. A gestão algorítmica, utilizada por empresas como Uber, Rappi, iFood e Amazon, insere novos desafios para a proteção dos direitos fundamentais dos trabalhadores, uma vez que intensifica formas de vigilância, precarização e assimetria de poder nas relações laborais (Scarpa, 2023). Tais práticas revelam a contradição entre a retórica da autonomia e a realidade de subordinação digital, fenômeno identificado como “subordinação algorítmica” nos tribunais brasileiros.

Além dos POs, um marco relevante é o Guia da OCDE de Devida Diligência para uma Conduta Empresarial Responsável (2018), que traduz em termos práticos o compromisso das empresas com os direitos

humanos, o trabalho decente e a sustentabilidade. O guia estabelece um processo contínuo e iterativo, no qual as empresas devem: I) incorporar políticas de conduta responsável, II) identificar riscos e impactos adversos, III) cessar, prevenir e mitigar tais impactos, IV) monitorar resultados, V) comunicar medidas adotadas e VI) prover ou cooperar para reparações quando necessário.

Diferentemente de uma lógica centrada apenas em riscos financeiros ou reputacionais, o enfoque da OCDE é voltado para fora, ou seja, para os riscos que as atividades corporativas geram sobre pessoas, comunidades e meio ambiente. Isso marca uma mudança conceitual relevante: a responsabilidade empresarial não é apenas evitar prejuízos internos, mas prevenir violações e reparar danos a terceiros, em linha com a dignidade humana como parâmetro central (OCDE, 2018).

Outro ponto importante é que o Guia amplia a noção de responsabilidade para toda a cadeia de valor, incluindo fornecedores, franqueados, licenciados, clientes e até relações comerciais indiretas. Essa diretriz dialoga diretamente com os desafios contemporâneos das cadeias globais de produção e com os efeitos da plataformização do trabalho. Empresas de tecnologia e logística, por exemplo, que utilizam gestão algorítmica e contratam por meio de relações precarizadas, não podem alegar neutralidade: elas são chamadas a identificar, mitigar e remediar impactos decorrentes de sua atuação e de seus parceiros comerciais.

Ao vincular de forma explícita os temas de trabalho, direitos humanos, meio ambiente, corrupção e consumidores, a OCDE reforça a necessidade de uma governança empresarial integrada, que não se limite a relatórios de sustentabilidade ou compromissos voluntários. Trata-se de estruturar políticas corporativas capazes de influenciar fornecedores e parceiros, inclusive por meio de cláusulas contratuais, treinamentos e mecanismos de monitoramento.

Assim, o Guia da OCDE complementa os POs ao oferecer um roteiro operacional para a devida diligência, ao mesmo tempo em que mantém seu caráter de *soft law*. Essa natureza não vinculante continua sendo um dos principais limites da governança global em direitos humanos. Entretanto, à medida que cresce a pressão por legislações nacionais obrigatórias – como a Lei de Devida Diligência da França, de 2017 –, o Guia passa a ser também um referencial técnico para políticas públicas nacionais.

No Brasil, embora o Decreto n. 9.571/2018 represente um avanço, a ausência de obrigatoriedade e de participação da sociedade civil fragiliza sua efetividade. O contraste com os parâmetros da OCDE evidencia a necessidade de o país evoluir de um modelo meramente declaratório para um sistema normativo que exija a devida diligência empresarial e estabeleça responsabilidades claras em casos de violações.

Assim, percebe-se que o direito do trabalho enfrenta o desafio de se reinventar diante de novas formas de subordinação e precarização, agora mediadas por tecnologias digitais e cadeias globais de produção. Se, de um lado, a tradição jurídico-internacional consolidou a dignidade humana e a proteção social como fundamentos universais, de outro, a reestruturação produtiva e a gestão algorítmica fragilizam garantias históricas, impondo ao trabalhador uma autonomia meramente formal.

O futuro do trabalho e dos direitos humanos, portanto, depende de mecanismos normativos mais robustos que conciliem inovação tecnológica, proteção social e responsabilidade corporativa, assegurando que a liberdade do trabalhador seja substantiva e que a atividade empresarial esteja intrinsecamente vinculada ao respeito e à promoção dos direitos humanos.

Conclusão

A pesquisa demonstrou que a automação e a plataformização do trabalho, embora apresentadas como meios de aumentar produtividade e flexibilidade, configuram novos desafios à liberdade substantiva do trabalhador, afetando a efetividade dos direitos trabalhistas e humanos.

O problema de pesquisa – como esses processos impactam a liberdade e a responsabilidade empresarial – encontra resposta no reconhecimento de que a gestão algorítmica, o desemprego estrutural e a fragilização das garantias sociais ampliam as assimetrias de poder, deslocando riscos econômicos para o trabalhador e enfraquecendo a proteção jurídica tradicional.

A hipótese inicial se confirma, haja vista que as inovações tecnológicas não têm ampliado a liberdade, mas sim acentuado a precarização e a vulnerabilidade, exigindo respostas críticas do Estado, das empresas e do Direito do Trabalho. Ainda que tragam potenciais benefícios, como

novas qualificações e ganhos de eficiência, a ausência de regulação efetiva tem permitido violações que comprometem a dignidade humana.

No primeiro eixo da pesquisa, evidenciou-se a tensão entre a liberdade negativa (ausência de restrições) e a liberdade positiva (condições reais para exercer a autonomia). No trabalho plataformizado, a retórica da autonomia esconde vínculos de dependência e subordinação algorítmica, revelando que a liberdade real dos trabalhadores permanece limitada.

No segundo, constatou-se que a automação aprofunda o desemprego estrutural e reconfigura a divisão do trabalho, criando uma polarização entre mão de obra altamente qualificada e trabalhadores desprotegidos. Casos nacionais e internacionais revelam que a vigilância digital e o controle produtivo fragilizam a dignidade laboral e transferem custos sociais ao Estado.

E no terceiro eixo verificou-se que os atuais mecanismos de *soft law* – como os POs e o Guia da OCDE – ainda são insuficientes para conter violações. Embora indiquem boas práticas, sua natureza voluntária não garante efetividade, sendo necessária a criação de mecanismos jurídicos vinculantes que assegurem devida diligência obrigatória e reparação em casos de violação.

Portanto, conclui-se que a liberdade do trabalhador, para ser efetiva, deve ser substancial e material, o que demanda novos marcos normativos e políticas públicas capazes de equilibrar inovação tecnológica, dignidade humana e responsabilidade corporativa. A automação e a plataformização não podem ser vistas apenas como fenômenos econômicos, mas como questões de direitos humanos, que exigem governança global e respostas jurídicas robustas para evitar que o progresso tecnológico se converta em regressão social.

Referências

ABET – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DO TRABALHO. Como a Amazon rastreia e demite automaticamente seus trabalhadores do depósito por “produtividade”. **Portal ABET**, Florianópolis, abr. 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/2enjyra7>. Acesso em: out. 2025.

BELMONTE, Alexandre Agra. **A tutela das liberdades nas relações de trabalho**: limites e reparação das ofensas às liberdades de consciência, crença, comunicação, manifestação do pensamento, expressão, locomoção, circulação, informação, sindical e sexual do trabalhador. São Paulo: LTr, 2013.

BERLIN, Isaiah. **Estudos sobre a humanidade**: uma antologia de ensaios. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

CASSAR, Vólia Bomfim. Limites da liberdade individual na relação de trabalho e reforma trabalhista. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, São Paulo, v. 83, n. 2, p. 285-301, 2017.

DE SOUZA, Leonardo Rafael; PAMPLONA, Danielle Anne. Primeiras reflexões sobre a difusão dos princípios orientadores da ONU para empresas e direitos humanos pela Aliança Cooperativa Internacional. **Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo**, Bilbao-Espanha, n. 61, p. 147-165, 2022.

DEVA, Surya; BILCHITZ, David. The human rights obligations of business: a critical framework for the future. In: DEVA, Surya; BILCHITZ, David (org.). **Human rights obligations of business**: beyond the corporate responsibility to respect? Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

FREY, Carl Benedikt; OSBORNE, Michael. The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation? **Technological forecasting and social change**, Oxford, v. 114, p. 1-60, set. 2013.

GROHMANN, Rafael. Plataformização do trabalho: entre dataficação, financeirização e racionalidade neoliberal. **Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação da Comunicação e da Cultura**, Sergipe, v. 22, n. 1, p. 106-122, 2020.

KRAJEWSKI, Markus. **Analysis of the third draft of the UN treaty on business and human rights**. Bruxelas: CIDSE, 2021.

KUBOTA, Luis Claudio; MACIENTE, Aguinaldo Nogueira. Propensão à automação das tarefas ocupacionais no Brasil. In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset). Brasília: IPEA, 2019. p. 23-27.

KWEITEL, Juana. Apresentação. In: RUGGIE, John (org.). **Empresas e direitos humanos**: parâmetros da ONU para proteger, respeitar e reparar. São Paulo: Conectas Direitos Humanos, 2012.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito do Trabalho**. 17. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **OECD due diligence guidance for responsible business conduct**. Paris: OCDE, 2018.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Generative AI and jobs**: a refined global index of occupational exposure. Genebra: ONU, 2025.

OLSSON, Giovanni. A sociedade internacional contemporânea e o papel dos atores globais no mundo do trabalho. In: SARLET, Ingo Wolfgang; FILHO, Luiz Philippe Vieira de Mello; FRAZÃO, Ana de Oliveira (org.). **Série IDP: Diálogos entre o direito do trabalho e o direito constitucional**. São Paulo: Saraiva Jur, 2013. p. 589-623.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Guiding principles on business and human rights**: implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework. Genebra: ONU, 2011.

PAMPLONA, Danielle Anne; DA SILVA, Ana Rachel Freitas. Os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos: houve avanços? In: Benacchio, Marcelo (coord.). **A sustentabilidade da relação entre empresas transnacionais e Direitos Humanos**. Curitiba: CRV, 2016. p. 147-168.

PELIANO, José Carlos Pereira. **Automação, emprego e qualificação da mão-de-obra na indústria brasileira**. Brasília: CNRH; IPLAN, 1983.

PIOVESAN, Flávia. O Sistema Internacional de Direitos Humanos e o direito interno: a emergência de um novo paradigma jurídico. In: SARLET, Ingo Wolfgang; FILHO, Luiz Philippe Vieira de Mello; FRAZÃO, Ana de Oliveira (org.). **Série IDP: Diálogos entre o direito do trabalho e o direito constitucional**. São Paulo: Saraiva Jur, 2013. p. 73-80.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. A responsabilidade socioambiental das empresas e o combate ao trabalho análogo ao de escravo no século XXI. In:

ATCHABAHIAN, Ana Cláudia Ruy; PAMPLONA, Danielle Anne; FACHIN, Melina Girardi (org.). **Mulheres, direitos humanos e empresas**. São Paulo: Grupo Almedina, 2023. p. 27-47.

RAMASWAMY, Krishna. Technological change, automation and employment: a short review of theory and evidence. **International Review of Business and Economics**, Denver-EUA, v. 2, n. 2, p. 1-27, 2018.

RUGGIE, John Gerard. **Just business**: multinational corporations and human rights. New York: W. W. Norton & Company, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos dos trabalhadores como direitos fundamentais na Constituição Federal brasileira de 1988. In: SARLET, Ingo Wolfgang; FILHO, Luiz Philippe Vieira de Mello; FRAZÃO, Ana de Oliveira (org.). **Série IDP**: diálogos entre o direito do trabalho e o direito constitucional. São Paulo: Saraiva Jur, 2013. p. 15-74.

SCARPA, Rita de Cássia Nogueira de Moraes. **Reforma trabalhista, flexibilização e crise no Direito do Trabalho**. São Paulo: Almedina, 2023.

SINDICATO DOS BANCÁRIOS. Itaú demite cerca de mil bancários em *home office* sem qualquer advertência prévia ou diálogo com o Sindicato. **SEEB**, Sergipe, set. 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/4zcyjpx6>. Acesso em: out. 2025.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 1.054.110/SP**. Tema 967 da Repercussão Geral: constitucionalidade de lei municipal que proíbe ou restringe a atividade de motoristas por aplicativo. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em 08 maio 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdzzu7rb>. Acesso em: out. 2025.

TRT-2 – TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 2ª REGIÃO. Estado. 8ª Vara do Trabalho. Sentença da Ação Civil Pública n. 1001058-88.2018.5.02.0008: julgadora: Lávnia Lacerda Menendez. **Diário Oficial de Justiça**, São Paulo-SP, 6 de dezembro de 2019a. Disponível em: <https://tinyurl.com/3vmvwms8>. Acesso em: out. 2025,

TRT-2 – TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 2ª REGIÃO. **Processo n. 1000963-33.2019.5.02.0005**. Rappi Brasil. Serviço de entregas. Existência de vínculo empregatício entre operadora da plataforma e

entregador. Relator: Mauricio Godinho Delgado, 2019b. Disponível em: <https://tinyurl.com/2s4esmx>. Acesso em: out. 2025.

TRT-3 – TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO. Novas decisões da JT-MG sobre vínculo de motoristas com Uber continuam refletindo entendimentos divergentes sobre a questão. **Jusbrasil**, Salvador, 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/ymhawa5a>. Acesso em: out. 2025.

TST – TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Recurso de Revista n. 100353-02.2017.5.01.0066**. Uber do Brasil Tecnologia Ltda. Natureza Jurídica da relação mantida entre os trabalhadores prestadores de serviços e empresas que organizam, ofertam e efetivam a gestão de plataformas digitais de disponibilização de serviços de transporte ao público, no caso o transporte de pessoas e mercadorias. Novas formas de organização e gestão da força de trabalho humana no sistema capitalista e na lógica do mercado econômico. Relator: Mauricio Godinho Delgado, 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/mpk6t7jx>. Acesso em: out. 2025.

Notas

- [1] O termo *plataformização do trabalho* diz respeito à crescente dependência de trabalhadores em relação às plataformas digitais, estruturadas por lógicas algorítmicas, dataficadas e financeirizadas. Esse fenômeno ocorre em meio à flexibilização dos contratos e à imposição de uma racionalidade empreendedora, que legitima os modos de reprodução do capital (Grohmann, 2020).

A aplicação do princípio da congruência nas ações de improbidade administrativa: da (im)possibilidade de apreciação do pedido subsidiário formulado pelo MPF

The application of the principle of congruence in administrative improbity actions: on the (im)possibility of examining the subsidiary request filed by the Federal Prosecution Service

Recebido em 02.07.2025/Aprovado em 14.10.2025

DOI: <https://doi.org/10.63601/bcesmpu.2025.n64.e-6402>

Lara Beatriz Sampaio de Aragão

<http://lattes.cnpq.br/7326750387107628>

Graduada em Direito pelo Centro Universitário Nobre (Unifan)

Resumo: A inclusão dos parágrafos 10-D e 10-F, inciso I, no art. 17 da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, pela Lei n. 14.230, de 29 de março de 2021, fez surgir discussão acerca da aplicação do princípio da congruência nas ações de improbidade administrativa, notadamente a tese defensiva de que, em processos iniciados antes da referida modificação e ainda não sentenciados, o MPF estaria limitado a imputar apenas uma conduta a cada fato, não cabendo a formulação do pedido subsidiário. Desse modo, o presente artigo tem como objetivo geral verificar de que forma o mencionado princípio é aplicado nas ações de improbidade, considerando-se o pedido subsidiário incluído pelo *Parquet* Federal. Para tanto, foi realizada uma análise qualitativa com pesquisa bibliográfica, estudo nas doutrinas disponíveis em livros e textos acadêmico-científicos, pesquisa documental, exame da legislação vigente e jurisprudências. A partir disso, foi possível concluir que, desde que não dependa de mudança na descrição dos fatos

trazidos na petição inicial, não há sequer razão, pela perspectiva da defesa, que justifique a tese de impossibilidade de exame do pedido subsidiário, uma vez que se trata de legítima estratégia processual dialogada para oferecer a proteção mais ampla possível ao erário.

Palavras-chave: improbidade administrativa; pedido subsidiário; petição inicial; pedidos; princípio da congruência.

Abstract: *The inclusion of paragraphs 10-D and 10-F, item I, in Article 17 of Law No. 8,429 of June 2, 1992, by Law No. 14,230 of March 29, 2021, has sparked debate regarding the application of the principle of congruence in administrative improbity actions, particularly the defensive argument that, in cases initiated before the aforementioned amendment and still pending judgment, the Federal Prosecution Service (MPF) would be limited to attributing only one conduct to each fact, thereby being precluded from making a subsidiary request. Thus, the general objective of this article is to verify how the aforementioned principle is applied in improbity actions, considering the subsidiary request included by the Federal Prosecution Service. To this end, a qualitative analysis was conducted through bibliographic research, study of available doctrines in books and academic-scientific texts, documentary research, examination of current legislation, and case law review. From this, it was possible to conclude that, provided it does not require changes to the factual description set forth in the initial petition, there is no reason, from the defense's perspective, to uphold the argument against examining the subsidiary request, as it constitutes a legitimate procedural strategy aimed at providing the broadest possible protection to public funds.*

Keywords: administrative improbity; subsidiary request; initial petition; requests; principle of congruence.

1 Introdução

As alterações promovidas pela Lei n. 14.230, de 29 de março de 2021, na Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, trouxeram à tona o princípio da congruência nas ações de improbidade administrativa, notadamente em razão do conteúdo dos §§ 10-D e 10-F, inciso I, do art. 17. Tal se explica em razão do surgimento de tese defensiva em processos iniciados antes da alteração legislativa supracitada e que, à época da promulgação, ainda não haviam sido sentenciados. Por esse viés, o *Parquet* estaria limitado a imputar apenas uma conduta a cada fato, ainda que demonstrado que apenas um ato ímprobo infringiria duas ou mais

disposições, não cabendo a formulação do pedido subsidiário, pleiteando-se, ao final, a absolvição por ilícitos comprovadamente cometidos.

Diante de tal interpretação obstativa, resta evidente que o problema indaga: de que forma o princípio da congruência é aplicado nas ações de improbidade administrativa, considerando-se o pedido subsidiário incluído pelo MPF? A partir da análise sob a perspectiva do princípio supracitado, a importância do presente artigo consiste em demonstrar a possibilidade da inclusão do pedido subsidiário nas ações de improbidade administrativa, uma vez que, sem qualquer repreensão estatal, parcela de magistrados tem acolhido a referida tese, mesmo em casos em que se atesta o cometimento do ato de improbidade dolosamente praticado.

Desse modo, tem-se como objetivo geral verificar de que forma o princípio da congruência é aplicado nas ações de improbidade, considerando-se o pedido subsidiário incluído pelo MPF, com base nos §§ 10-D e 10-F, inciso I, do art. 17, da Lei n. 8.429/1992. Os objetivos específicos, por sua vez, buscaram identificar como se configura o ato de improbidade administrativa; descrever o rito processual para a ação de improbidade administrativa; verificar a importância da elaboração de pedidos subsidiários, pelo MPF; analisar como o Direito Processual Civil, o Direito Processual Penal e o Direito Administrativo Sancionador orientam a interpretação judicial dos pedidos das petições iniciais; descrever em que consiste o princípio da congruência no direito processual; discorrer sobre sua aplicação aos pedidos apostos na ação de improbidade; e verificar a (im)possibilidade de apreciação de pedido subsidiário formulado pelo MPF.

Para alcançá-los, foi realizada uma análise qualitativa com pesquisa bibliográfica a partir do estudo aprofundado das doutrinas disponíveis em livros e textos acadêmico-científicos que tratam do ato de improbidade administrativa e dos correlatos ritos processuais cível, penal e administrativo. Ademais, utilizou-se a pesquisa documental, por meio da análise da legislação vigente e de jurisprudência acerca da temática supracitada.

A partir disso, conclui-se que é imperativa a apreciação do pedido subsidiário formulado pelo MPF, uma vez que: a) é atribuição do julgador

fazer a correta aplicação do direito aos fatos; b) estabelecer ordem de apreciação dos pedidos não torna esta matéria estranha nem enseja qualquer violação ao contraditório e ampla defesa; c) do deferimento do pleito subsidiário não resultará a aplicação de sanções estabelecidas em dispositivos distintos, pois se trata de pretensão cuja avaliação é condicionada à rejeição do pedido principal; d) no aspecto processual, vale a irretroatividade da norma processual nova; e e) no processo punitivo penal, *ultima ratio*, é expressamente admitida a atribuição de definição jurídica diversa aos fatos pelo magistrado. Esta prática, em verdade, é uma legítima estratégia processual dialogada para oferecer a proteção mais ampla possível ao erário, não havendo qualquer violação ao princípio da congruência.

2 Improbidade administrativa

Para que haja efetiva compreensão do objeto do presente estudo, é fundamental examinar os conteúdos que formam a base do regime jurídico aplicado aos atos de improbidade administrativa. Dito isto, a presente seção propõe-se a conceituar o ato de improbidade administrativa, as circunstâncias que o caracterizam, bem como descrever o rito processual correlato à sua apreciação.

2.1 Conceito do ato de improbidade e circunstâncias que o conformam

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) trouxe um regime jurídico inovador ao introduzir o ato de improbidade administrativa no capítulo da Administração Pública, notadamente em seu art. 37, *caput*, ao elencar o princípio da moralidade, e no § 4º deste mesmo dispositivo, o qual impõe que

os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Para regulamentar o artigo supracitado, foi promulgada a Lei 8.429/1992, diploma que trata das sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de

improbidade administrativa, que foram profundamente alteradas pela Lei n. 14.230/2021.

Diante desse cenário, segundo Simão (2017, p. 48), a improbidade administrativa pode ser conceituada como “a conduta ímproba exarada no exercício de uma função pública ou em razão dela, desde que especificamente vinculada ao seu exercício”. Em face disso, em seu art. 1º, § 1º, a Lei n. 8.429/1992 determina que “consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais” (Brasil, 1992).

Os sujeitos dos atos de improbidade são subdivididos em passivo e ativo. No primeiro a entidade da administração pode ser atingida pela improbidade, abrangendo o Estado, em qualquer dos três Poderes, administração direta e indireta de todos os entes federativos, bem como entidades privadas: a) em relação às quais o Estado exerça função de fomento; b) que recebam recursos públicos; ou c) que, para sua criação ou custeio, concorra patrimônio público, na forma do art. 1º e §§ 5º, 6º e 7º da Lei n. 8.429/1992 (Brasil, 1992). Por sua vez, considera-se agente público

o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei (Brasil, 1992).

Não obstante, aquele que, “mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade”, também pode ser considerado sujeito ativo (art. 3º da Lei 8.429/1992, com redação dada pela Lei n. 14.230/2021) (Brasil, 2021). Ademais, igual tratamento é dado ao particular que recebe recursos públicos e “celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente” (art. 2º, § 2º, da Lei n. 8.429/1992). Por conseguinte, em razão do evento danoso, a Lei n. 8.429/1992 divide os atos de improbidade em três modalidades, sendo a primeira disposta no art. 9º, que trata dos atos que importam em enriquecimento ilícito:

Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de

vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º [...] (grifo nosso).

Por sua vez, a segunda dispõe sobre os atos que causam prejuízo ao erário, conforme o *caput* e os incisos do art. 10 da mesma lei:

Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei [...] (grifo nosso).

Por fim, a terceira modalidade se refere aos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, cujas hipóteses taxativas estão previstas nos incisos do art. 11:

constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade [...] (Brasil, 1992, grifo nosso).

Quanto ao elemento volitivo, para a configuração do ato de improbidade, exige-se a comprovação do dolo. Sendo assim, do sujeito ativo, é necessária a comprovação da prática de ato ilegal com má-fé e da intenção de atuar de modo desonesto, a fim de que à Administração Pública sejam provocados prejuízos que propiciem benefícios indevidos.

Outrossim, é oportuno mencionar que, quanto ao dolo, o item 1 do Tema 1199, definido pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em apreciação ao Recurso Extraordinário (RE) n. 843.989, aduz:

É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se – nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA – a presença do elemento subjetivo – DOLO; [...] (STF, 2022c).

As sanções correspondentes estão estabelecidas no art. 12, incisos I, II e III, as quais, segundo Di Pietro (2025, p. 938), foram pensadas de forma gradativa, em consonância com a gravidade do ato praticado:

I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão

dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos;

II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos;

III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos; (Brasil, 1992).

Por todo o exposto, conclui-se que a noção do conceito de improbidade administrativa é obtida em oposição à postura que deve ser tomada pelos agentes públicos, os quais devem agir no exercício de suas funções com honestidade e em atendimento aos interesses públicos, sem tirar proveito indevidamente dos poderes e das facilidades inerentes ao seu mandato, função, emprego ou cargo público.

2.2 Rito processual da ação de improbidade administrativa

O procedimento que regula o processamento da ação de improbidade é resultado da conjugação das disposições da Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil (CPC/2015) –, as quais oferecem sua base primordial, com as da Lei n. 8.429/1992, regramento que define os pontos que lhe são peculiares. Consequentemente, não se tendo operado a prescrição e de posse dos elementos informativos colhidos em investigações deflagradas, e uma vez atestado o cometimento do ato de improbidade e o dolo em sua execução, será ajuizada a ação por ato de improbidade administrativa, cuja titularidade foi atribuída ao órgão do Ministério Público

pelo art. 17, *caput*, da Lei n. 8.429/1992 e, especificamente, ao *Parquet* Federal, quando presentes interesses ou verbas da União, em conformidade com o art. 109, inciso I, da CRFB/1988 (Brasil, 1992, 1988).

A demanda “deverá ser proposta perante o foro do local onde ocorrer o dano ou da pessoa jurídica prejudicada” (§ 4º-A, art. 17, da Lei n. 8.429/1992) e “prevenirá a competência do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto” (§ 5º, art. 17, Lei n. 8.429/1992). Simultaneamente, a petição inicial deve se atender aos requisitos gerais insertos nos incisos I *usque* VII, art. 319, do CPC/2015, bem como às exigências específicas listadas nos incisos I e II do § 6º, art. 17, da Lei n. 8.429/1992, incumbindo ao MPF individualizar a conduta do réu, indicando os elementos que demonstrem a autoria e a materialidade dos atos descritos nos arts. 9º, 10 e 11, e instruir a exordial com documentação ou outros elementos informativos que demonstrem suficientemente a veracidade dos fatos e o dolo na prática da conduta vedada (Brasil, 1992).

Entrementes, na impossibilidade de se acostarem os elementos probatórios de plano, por expressa disposição legal específica, é exigida fundamentação sobre esta matéria. Quando não preenchidos os requisitos supracitados, ou sendo evidente a ausência do ato de improbidade, a inicial será rejeitada (§ 6º-B, art. 17, da Lei n. 8.429/1992). Não obstante, se atendidos, bem como não sendo o caso de inépcia da inicial ou de improcedência liminar do pedido (arts. 330 a 333 do CPC/2015), o Juízo ordenará a citação do requerido para contestar, no prazo de 30 dias (§ 7º, art. 17, da Lei n. 8.429/1992), incumbindo-lhe, ainda, alegar toda matéria de defesa, expondo as razões de fato e de direito com que impugna o pedido do *Parquet*, consoante o art. 336 do CPC/2015 (Brasil, 1992, 2015).

Além disso, “sem prejuízo da citação dos réus, a pessoa jurídica interessada será intimada para, caso queira, intervir no processo”, de acordo com o art. 17, § 14, da Lei n. 8.429/1992. Em seguida, proceder-se-á ao julgamento, conforme o estado do processo (art. 354 do CPC/2015), observada a eventual inexistência manifesta do ato de improbidade (inciso I, § 10-B, art. 17, da Lei n. 8.429/1992) e, sendo pertinente, oportunizada a apresentação de réplica pelo MPF. Apresentada a réplica, em decisão interlocutória de saneamento e organização do processo

(art. 357, incisos I a V, do CPC/2015), será definida, precisamente, a tipificação dos atos de improbidade administrativa que estão sendo imputados, restando vedada a modificação do fato principal e a capituloção legal apresentada pelo MPF, como preleciona o § 10-C, art. 17, da Lei n. 8.429/1992.

Neste ponto, destaca-se que, conforme a Lei n. 14.230/2021, art. 17, § 10-D, “para cada ato de improbidade administrativa, deverá necessariamente ser indicado apenas um tipo entre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei”. Isto posto, as partes serão intimadas a especificar as provas que pretendem produzir, como previsto no § 10-E, art. 17, da Lei n. 8.429/1992. Em seguida, havendo apresentação de róis de testemunhas pela acusação e defesa (arts. 442 e 450 do CPC/2015), será realizada audiência de instrução e julgamento (art. 358, *caput*, do CPC/2015), ato que se encerrará com o interrogatório do réu, caso seja de seu interesse, sendo-lhe assegurado o direito ao silêncio, sem lhe implicar qualquer prejuízo, o que está previsto no § 18, art. 17, da Lei n. 8.429/1992.

Finalizada a instrução probatória, após apresentação de alegações finais pelas partes, será proferida sentença de mérito (art. 487 do CPC/2015), a qual, acolhidos os pedidos formulados pelo MPF (art. 490 do CPC/2015), culminará na procedência (art. 487, inciso I, do CPC/2015), com aplicação das sanções previstas nos incisos do art. 12 da Lei n. 8.429/1992. Todavia, não restando comprovado, simultaneamente, o cometimento do ato de improbidade e o dolo em sua execução, o pedido será julgado improcedente, com a consequente absolvição do réu.

3 Pedidos subsidiários propostos pelo MPF em face dos atos ímprobos

Uma escorreita descrição fática possui inegável relevância para o processamento da ação de improbidade, uma vez que revelará em qual artigo a conduta perpetrada se enquadra, indicando o art. 9º, 10 ou 11 da Lei n. 8.429/1992. Por esta razão, o MPF deve descrever exhaustivamente os fatos, indicando como e quando se deu a prática do ato de improbidade, o *modus operandi* adotado, os indivíduos envolvidos, o dolo respectivo e o locupletamento ilícito decorrente.

Outro elemento que precisa ser tratado minuciosamente é o pedido, tendo em vista que este é o resultado de toda argumentação aduzida na causa de pedir. Segundo Didier Jr. (2017, p. 638),

[o] pedido é o núcleo da petição inicial; a providência que se pede ao Poder Judiciário; a pretensão material deduzida em juízo (e que, portanto, virá a pretensão processual); a consequência jurídica (eficácia) que se pretende ver realizada [...].

Sendo assim, por atuar como defensor do patrimônio público e da moralidade administrativa – em caso de cometimento do ato de improbidade –, o procurador da República carrega consigo a imensurável responsabilidade de, detida e atenciosamente, elaborar os pedidos da ação de improbidade, pois esta atividade implicará as sanções do art. 12 da Lei n. 8.429/1992, cuja efetividade revela a defesa do interesse público. Por conta disso, é comum que sejam formulados dois ou mais pedidos nas petições iniciais, perfazendo a cumulação de pedidos, especialmente aquela classificada como imprópria.

Haverá cumulação imprópria nas situações em que, embora sejam formulados diversos pedidos, apenas se busca a satisfação de um destes. Diante disso, é oportuno mencionar que esta cumulação possui subdivisões, havendo cumulação imprópria alternativa (art. 326, parágrafo único, do CPC/2015) e cumulação imprópria subsidiária (ou eventual), consoante o art. 326 do CPC/2015, o qual disciplina que “[é] lícito formular mais de um pedido em ordem subsidiária, a fim de que o juiz conheça do posterior, quando não acolher o anterior”. Em atenção ao objeto de estudo do presente artigo, será detalhada a cumulação subsidiária.

Com efeito, Didier Jr. (2017, p. 641) disserta que haverá pedido subsidiário quando o

demandante estabelece uma hierarquia/preferência entre os pedidos formulados: o segundo só será analisado se o primeiro for rejeitado ou não puder ser examinado [...]. O magistrado está condicionado à ordem de apresentação dos pedidos [...].

Relacionando-se tal previsão legal às ações de improbidade administrativa, um fenômeno observado em diversos casos práticos é o de que

uma conduta configure, a um só tempo, violação a mais de um artigo entre os elencados na Lei n. 8.429/1992.

Por conseguinte, e em consonância com a gravidade da conduta, o MPF requer o reconhecimento da prática do ato de improbidade que melhor se amolde aos fatos e que possua a sanção mais grave, de modo a defender o interesse público envolvido. No entanto, considerando a possibilidade de que o Juízo apresente entendimento diverso, e que o pedido principal seja julgado improcedente, é formulado pedido subsidiário, a fim de salvaguardar o patrimônio público, para que este não reste prejudicado e o autor do ato de improbidade não seja premiado com a impunidade.

Ante o exposto, conclui-se que o pedido subsidiário proposto pelo MPF constitui pretensão ministerial eventual e secundária, formulada em virtude da possibilidade de um ato de improbidade administrativa poder incorrer em violação de dois ou mais artigos – entre os arts. 9º, 10 e 11 da Lei n. 8.429/1992 – e, eventualmente, o Juízo julgar como sendo improcedente o pedido principal, tendo como objetivo buscar garantir a defesa do interesse público e o alcance da tutela jurisdicional correlata (Brasil, 1992).

4 Interpretação judicial dos pedidos da ação de improbidade

A Lei de Improbidade Administrativa proclama, de maneira muito clara, que ao regime de apuração dos ímprobos se aplica o Código de Processo Civil, dada a sua natureza cível. Não obstante isso, o Código Penal, entre os capítulos que definem os delitos, dedica parte do seu conteúdo aos crimes licitatórios. Tal fato confirma que um ato de improbidade pode repercutir em searas processuais distintas. Isto posto, a presente seção propõe-se a analisar como os regimes jurídicos estabelecidos pelo Direito Processual Civil e pelo Direito Processual Penal orientam a interpretação judicial dos pedidos formulados pelo MPF em suas petições iniciais. Para além disso, propõe-se a examinar a maneira como a confluência destes origina o Direito Administrativo Sancionador.

4.1 Regime jurídico estabelecido pelo Direito Processual Civil

Consoante o *caput* do art. 17 da Lei n. 8.429/1992, a ação por ato de improbidade administrativa seguirá o procedimento comum previsto no Código de Processo Civil, estando as ressalvas expressas no próprio diploma (Brasil, 1992). Por conta disto, em seu art. 322, § 2º, o CPC/2015 determina que “[a] interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé”. Quanto ao conjunto da postulação, Cabral e Cramer descrevem que deve haver interpretação sistemática, conceituando a referida atividade da seguinte forma:

Interpretar o pedido de uma forma sistemática significa pressupor que a petição inicial é uma unidade coerente e que o pedido nela realizado tem por base seus próprios fatos e os fundamentos jurídicos. Há uma relação entre esses elementos fáticos e jurídicos da petição inicial que *deve ser levada em conta na identificação do significado da postulação realizada pelo autor, de forma a garantir a coerência da peça processual* (2016, p. 509. Grifo nosso).

Ao apreciar este tema no Recurso Especial (Resp) n. 1.263.234, o STJ assentou o entendimento de que o “Pedido deve ser extraído da interpretação lógico-sistemática da petição inicial, a partir da análise de todo o seu conteúdo, em consideração ao pleito global formulado pela parte” (Brasil, 2013). Ademais, Didier Jr. (2021, p. 742) descreve que “[a] identificação dos pedidos expressamente formulados decorre da interpretação da demanda, considerada como declaração de vontade e que deve ser interpretada em seu conjunto”. Portanto, conclui-se que a legislação processual civil vigente consagra: para a apreciação do pedido, ao magistrado é imposto o dever de interpretá-lo de maneira indissociável dos fatos e fundamentos jurídicos que lhe antecedem, visto que estes, quando reunidos, conformam a causa de pedir e, conseqüentemente, o conjunto da postulação.

Em prosseguimento, o art. 322, § 2º, do CPC/2015 também destaca que deve ser observado o princípio da boa-fé quando da interpretação dos pedidos. Seu art. 5º determina: “Aquele que de qualquer forma participa do processo deve comportar-se de acordo com a boa-fé”. Ao apreciar o RESp n. 803.481 – Goiás (GO), o STJ descreveu a boa-fé como “*uma exigência de lealdade, modelo objetivo de conduta, arquetipo social pelo*

qual impõe o poder-dever de que cada pessoa ajuste a própria conduta a esse modelo, agindo como agiria uma pessoa honesta, escoreita e leal" (Brasil, 2007. Grifo do original).

Conclui-se que a adoção do princípio da boa-fé no processo interpretativo se revela no dever de "instigar a lealdade e o *fair play* do autor, na medida em que não devem ser admitidas estratégias processuais que busquem dolosa e maliciosamente alterar a abrangência do pedido realizado" (Cabral; Cramer, 2016, p. 509).

Por todo exposto, conclui-se que, para o magistrado acessar o real intento do MPF, quando este formular pedidos nas ações de improbidade, o Direito Processual Civil estabelece regime jurídico cujos vetores axiológicos são o conjunto da postulação e a boa-fé. Da conjugação desses preceitos, resulta a imposição do dever de interpretar o pedido de maneira indissociável da sua causa de pedir, do contexto em que este está incurso, desde que seja respeitada a boa-fé, sendo possível acessar plenamente a pretensão formulada pelo *Parquet Federal*.

4.2 Regime jurídico estabelecido pelo Direito Processual Penal

Um fato pode, ao mesmo tempo, incorrer nos tipos estabelecidos na Lei n. 8.429/1992 e configurar crime. Tal se explica em razão de o Código Penal (CP) – Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – destinar seu capítulo II-B aos crimes em licitações e contratos administrativos, estabelecendo tipos penais do art. 337-E ao 337-P. Para o MPF, a consequência dessa subsunção simultânea a tipos previstos em diplomas diversos é o ajuizamento contemporâneo de ações civis por ato de improbidade e ações penais, cujo início se dá com o ajuizamento da denúncia.

Consoante previsto no art. 41 do Código de Processo Penal (CPP) – Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 –, são requisitos da inicial acusatória

a exposição do fato criminoso, com todas as suas circunstâncias, a qualificação do acusado ou esclarecimentos pelos quais se possa identificá-lo, a classificação do crime e, quando necessário, o rol de testemunhas.

Entre estes, destacam-se a exposição do fato criminoso e a classificação do crime. Quanto ao primeiro, Lima (2020, p. 377) esclarece que a peça acusatória deve “narrar o fato delituoso detalhadamente, fazendo menção às circunstâncias que possam influir na sua caracterização [...] demonstrando-se o adequado juízo de subsunção a legitimar o exercício da pretensão punitiva”.

Portanto, incumbe ao MPF narrar detidamente toda a conjuntura em que o crime licitatório está incurso, indicando o dispositivo legal que descreve o fato criminoso praticado pelo réu (Lima, 2020, p. 380) e o tipo penal que o órgão de acusação entende como praticado, uma vez que, com base nessa descrição, se delimitará a imputação criminal em juízo, formulando-se a pretensão penal decorrente. Essa riqueza de detalhes, conforme lição de Pacelli (2019, p. 176), é primordial para se permitir, desde logo, o exercício da ampla defesa e do contraditório de maneira plena.

O referido autor elucida que, “[c]onhecendo todos os limites da imputação, poderá o acusado a ela se contrapor o mais amplamente possível, desde, então, a delimitação da peça acusatória, em que se irá fixar o conteúdo da questão penal” (Pacelli, 2019, p. 176). Não obstante, a descrição dos fatos deve ter reconhecida posição de evidência, pois no processo penal prevalece o entendimento de que o acusado se defende dos fatos que lhe são imputados, pouco importando a classificação que o órgão de acusação lhe atribui.

Diante disso, fazendo um recorte em relação aos atos afetos à função judicante e conforme lição de Pacelli (2019, p. 176), a narrativa dos fatos “permite ao órgão jurisdicional dar [...] a justa e adequada correspondência normativa”. Ainda assim, Lima (2020, p. 381) aduz que,

[q]uando do recebimento da peça acusatória, entende-se que não se trata do momento adequado para a apreciação do verdadeiro dispositivo legal violado, até mesmo porque o magistrado não fica vinculado à classificação do crime feita na denúncia.

Dessa forma, essa ausência de vinculação à classificação jurídica feita pelo órgão de acusação materializa-se em dois institutos apostos à atividade jurisdicional, quando da interpretação dos pedidos: *emendatio libelli* e *mutatio libelli*. Consoante o art. 383, *caput*, do CPP, haverá

emendatio libelli quando “[o] juiz, sem modificar a descrição do fato contida na denúncia ou queixa, poderá atribuir-lhe definição jurídica diversa, ainda que, em consequência, tenha de aplicar pena mais grave”. Por sua vez, conforme o art. 384 do CPP, haverá *mutatio libelli* quando,

[e]ncerrada a instrução probatória, se entender cabível nova definição jurídica do fato, em consequência de prova existente nos autos de elemento ou circunstância da infração penal não contida na acusação, o Ministério Público deverá aditar a denúncia ou queixa, no prazo de 5 (cinco) dias, se em virtude desta houver sido instaurado o processo em crime de ação pública, reduzindo-se a termo o aditamento, quando feito oralmente (Brasil, 1941).

Sobre os mencionados institutos, ao apreciar o REsp 1.807.298 – Paraíba (PB), o STJ assentou o entendimento de que o réu se defende dos fatos narrados e não da tipificação a ele atribuída (Brasil, 2022a). Por todo o exposto, conclui-se que a interpretação judicial dos pedidos da ação penal – correlata à ação civil por ato de improbidade administrativa – é afeita à descrição dos fatos, uma vez que, destes, será obtida a adequada classificação do crime, sendo que esta pode coincidir com aquela formulada pelo MPF. Ao contrário, ao prever as hipóteses de *emendatio* e de *mutatio libelli*, a legislação processual penal vigente reforça a liberdade de convicção disposta ao magistrado e a ausência de subordinação à literalidade do texto do pedido formulado pelo órgão ministerial.

4.3 Regime jurídico aplicável ao Direito Administrativo Sancionador

Segundo o § 4º do art. 1º da Lei n. 8.429/1992, ao sistema de improbidade se aplicam os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador. Gonçalves e Grilo (2021, p. 468) definem o Direito Administrativo Sancionador como “a expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado”. O exercício desse poder punitivo se materializa por ocasião da aplicação da sanção administrativa. Osório (2015, p. 106) a define como

um mal ou castigo, porque tem efeitos aflitivos, com alcance geral e potencialmente *pro futuro*, imposto pela Administração Pública, materialmente considerada, pelo Poder Judiciário ou por corporações de direito público, a um administrado, jurisdicionado, agente público, pessoa física ou jurídica, sujeitos ou não a especiais relações de sujeição com o Estado, como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, com uma finalidade repressora ou disciplinar, no âmbito da aplicação formal e material do Direito Administrativo.

Portanto, a sanção administrativa constitui uma projeção do Direito Administrativo na esfera do poder punitivo do Estado, o qual se apresenta, processualmente, pelo ângulo judiciário, por intermédio das ações de improbidade, e, materialmente, pelo ângulo administrativista, formando o sistema de coibição das condutas ímprobas. O texto do art. 37, § 4º, da CRFB/1988, ao dispor que a aplicação dessas penalidades não prejudica a propositura da ação penal cabível, colocou em dúvida sua natureza jurídica e qual regramento deveria ser aplicado, provocando, por diversas vezes, o seu enquadramento como se de natureza penal fossem. Em resposta a esta celeuma, o STJ, desde 2010, assentou entendimento de que “[a]s sanções [...] da Lei de Improbidade Administrativa não têm caráter penal, mas formam o arcabouço do Direito Administrativo Sancionador, *de cunho eminentemente punitivo*” (Brasil, 2010a. Grifos no original).

Não obstante isso, conforme lição de Osório (2025), “[h]á princípios constitucionais comuns ao Direito Público punitivo. Ao Direito Administrativo Sancionador se aplicam os princípios do direito penal e processual penal, com matizes, por simetria”. Sendo assim, em razão de o Direito Penal e o Direito Administrativo confluírem para dar nascimento ao Direito Administrativo Sancionador, ficou consagrado na doutrina e na jurisprudência o entendimento de que a Lei de Improbidade se submete aos “princípios penais”, principalmente quando a sanção for imposta mediante processo judicial, como é o caso das sanções por ato de improbidade administrativa.

Os princípios elencados acima são o devido processo legal, a legalidade e a tipicidade. Ivana David (2014, p. 122) conceitua o devido processo legal como “a garantia da devida observância de um procedimento descrito em lei, possibilitando às partes o sagrado direito à ampla defesa e contraditório”. Por sua vez, quanto ao princípio da legalidade,

a mencionada autora esclarece que, “[n]a atividade punitiva do Estado, exige-se a previsão legal da conduta tida como ilícita e imposição de penalidade administrativa” (p. 126). Por fim, quanto ao princípio da tipicidade, explica: “Impõe-se o detalhamento do comportamento considerado ilícito, bem como a relação com os atos praticados contra a Administração Pública” (p. 127).

Em verdade, o legislador buscou importar as garantias constitucionais dispostas ao sujeito passivo de uma ação penal ao Direito Administrativo Sancionador, a fim de que estas fossem asseguradas ao réu da ação de improbidade. Por conta disso e da conjugação dos conteúdos dos princípios supracitados, há a conformação de um sistema que impõe ao juiz, ao analisar as condutas ímprobas do sujeito ativo, quando da apreciação dos pedidos dispostos na petição inicial da ação de improbidade administrativa, para julgá-los ou não improcedentes, os deveres mencionados a seguir.

Primeiro, cabe examinar se há a ocorrência de subsunção fático-descritiva ao tipo formalmente previsto na Lei n. 8.429/1992, qual seja, o enquadramento da conduta no art. 9º, 10 ou 11, a fim de verificar a legalidade formal ou a tipicidade do ato. Por sua vez, o magistrado deve examinar a lesividade material, o que significa precisar se houve efetivo prejuízo ao erário, o qual, a depender do enquadramento da conduta, é condição *sine qua non* para a caracterização do ato de improbidade. Por fim, cabe averiguar a culpabilidade do envolvido, que, na ação de improbidade administrativa, transmuta-se no exame do elemento volitivo, investigando-se se há ou não a presença e respectiva comprovação do dolo.

5 Aplicação do princípio da congruência aos pedidos da ação de improbidade

Entre os deveres a serem observados pelos magistrados quando da prolação da sentença, a legislação processual civil vigente impõe a observância do princípio da congruência. Tal também se observa na seara de apuração dos atos de improbidade administrativa. Assim, a presente seção propõe-se a examinar o conteúdo do princípio da congruência e como, a partir disso, se dá a sua aplicação na ação de improbidade administrativa.

5.1 Princípio da congruência no direito processual

Em razão de um mesmo fato poder configurar, simultaneamente, crime licitatório e ato de improbidade administrativa, serão movimentadas as esferas distintas do poder punitivo estatal. A apreciação sob a ótica da improbidade será regulada pelo Direito Processual Civil e pela Lei de Improbidade, e a persecução penal, por sua vez, pelo Direito Processual Penal. Embora cada seara possua suas especificidades, entre estas é comum a imposição de deveres ao magistrado quando do exercício de sua função judicante. Um notório exemplo disso é o princípio da congruência.

Assim, no processo civil, o princípio da congruência exsurge do conteúdo do *caput* do art. 492 do CPC/2015, o qual determina: “É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado”. Ao apreciar o Resp n. 1.169.755 – Rio de Janeiro (RJ) 2009/0239120-0, o STJ, sobre o mencionado princípio, explicitou:

O provimento judicial está adstrito não somente ao pedido formulado pela parte na inicial, mas também à causa de pedir, que, segundo a teoria da substanciação, adotada pela nossa legislação processual, é delimitada pelos fatos narrados na petição inicial.

Desse modo, a aplicação do princípio supracitado traduz-se no dever de o provimento jurisdicional final se ajustar especificamente ao pedido e à causa de pedir formulados pela parte. Nessa perspectiva, conforme lição de Neves (2021, p. 833), impõe-se ao magistrado a vedação de conceder mais do que foi pedido pelo autor, uma vez que este delimita tanto a matéria a ser conhecida quanto a providência que lhe parece necessária a satisfazer seus interesses, devendo ser respeitados o pedido e a causa de pedir. A importância de sua observância, segundo Theodoro Júnior (2025, p. 994), consiste em não “surpreender o demandado e cercear-lhe a defesa, impedindo-lhe o exercício do pleno contraditório”.

É de rigor se considerar, pois, que no processo civil a decisão judicial, em razão do dever de observar o princípio da congruência, em relação tanto aos aspectos objetivos da demanda (pedido e causa de pedir) quanto aos subjetivos (partes do processo), não pode ficar aquém das

questões suscitadas pelo autor (decisão *citra petita*), situar-se fora delas (decisão *extra petita*) ou ir além delas (decisão *ultra petita*). É por esse motivo, inclusive, que os arts. 322, 324 e 330, § 1º, incisos II e IV, do CPC/2015 impõem que o pedido deve ser certo, determinado, claro e coerente. Não obstante, o regime, quanto à elaboração do pedido na persecução criminal, é diametralmente oposto: o pedido é genérico, pois sempre será pleiteada a condenação.

Tal se explica, conforme leciona Pacelli (2019, p. 668), em razão de com esta se buscar “viabilizar a correta aplicação da lei penal, independentemente da alegação do direito cabível trazida pelas partes”. Como no processo penal o que realmente interessa é a imputação de determinada conduta delituosa, de modo que o juiz criminal somente está vinculado à descrição dos fatos, a aplicação do princípio da congruência, mais conhecido como princípio da correlação entre acusação e sentença, se desvela no dever de a sentença guardar plena consonância com o fato delituoso descrito na denúncia, dela não podendo se afastar (Lima, 2020, p. 1658).

Por sua vez, sua inobservância dará ensejo ao reconhecimento de nulidade absoluta do feito, porquanto o réu jamais poderá ser condenado pela prática de fato não constante na denúncia, ou, ainda, por fato diverso daquele ali mencionado, sem que antes se proceda à correção da inicial, o que poderá ocorrer tanto no caso de *emendatio* como de *mutatio libelli*. Tanto assim o é que o STJ, ao apreciar o Agravo Regimental no Resp n. 1.684.304 – Goiás (GO), assentou o entendimento de que o princípio da congruência

representa, no sistema processual penal, uma das mais importantes garantias do réu, porquanto descreve balizas para a prolação do édito repressivo ao dispor que deve haver correspondência entre o fato imputado ao acusado e a sua responsabilidade penal.

Diante de tal constatação, conclui-se que, por ocasião da aplicação do princípio supracitado, impõe-se que a atividade jurisdicional seja exercida nos limites estabelecidos no momento da propositura da ação, por intermédio da causa de pedir e da formulação dos respectivos pedidos, no caso das ações por ato de improbidade administrativa, e por intermédio da descrição fática contida nas denúncias, no caso das ações penais.

5.2 Aplicação do princípio aos pedidos da ação de improbidade

O conteúdo do art. 17, § 10º-F, inciso I, trouxe à tona discussão acerca da aplicação do princípio da congruência nas ações de improbidade administrativa. Segundo o mencionado dispositivo, será nula a decisão de mérito, total ou parcial, que condenar o requerido por tipo diverso daquele definido na petição inicial (Brasil, 1992). Por via disto, a celeuma que se estabeleceu concentrou-se no momento de encerramento da ação, sendo alegado pelas defesas dos réus que, caso o magistrado empregasse na sentença capitulação jurídica disposta na pretensão subsidiária indicada na petição inicial pelo MPF para embasar a condenação, haveria violação do princípio supracitado.

Em resposta à interposição de numerosos recursos, os órgãos colegiados do Poder Judiciário, inicialmente, trouxeram à tona situações cuja diferenciação se faz fundamental. A primeira é aquela em que, sem qualquer fato ou fundamentação jurídica correlata, bem como classificação jurídica decorrente e dialética processual a respeito, há condenação por tipo diverso daquele indicado entre os pedidos da exordial, surpreendendo tanto o órgão de acusação quanto a defesa.

De fato, nesta hipótese, há que se cogitar a alegação de violação do princípio da congruência, uma vez que totalmente sobrepujado e desrespeitada a divisa aposta pelo conjunto da postulação, verdadeiro limite à cognição judicial. Não é dado ao magistrado usurpar a posição que está posta ao Ministério Público, notadamente o MPF, quanto à atribuição de narrar os fatos, classificá-los e pleitear a condenação correlata. Para além disso, revela-se verdadeira violação aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa condenar o réu da ação de improbidade com base em fato que nunca foi discutido e, por decorrência, tipo sequer indicado entre os pedidos.

Não obstante, também não se justifica a arguição de violação do princípio da congruência em toda e qualquer hipótese em que há condenação por tipificação subsidiária. A maior recorrência dos casos em que tal fenômeno ocorre se dá nas hipóteses em que há considerável detalhamento das peculiaridades afetas aos fatos e oportunização à manifestação para a defesa, a qual possui amplo espaço para rechaçar e combater todos os elementos que constituem o pleito acusatório.

Nesses moldes, o magistrado sentencia, classificando o tipo ímprobo de maneira consentânea à liberdade de convicção fundamental à função judicante, diante do arcabouço probatório formado e da instrução processual promovida; e em respeito aos limites determinados quando da propositura da ação.

Este é o entendimento do STJ, conforme se vê no Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Especial (AgInt nos EDcl no AREsp) n. 1.526.840 – Rio de Janeiro (RJ):

4. Ressalte-se, ainda, que cabe ao magistrado decidir a questão de acordo com o seu livre convencimento, utilizando-se dos fatos, provas, jurisprudência, aspectos pertinentes ao tema e da legislação que entender aplicável ao caso concreto. [...]

6. Esta Corte Superior possui entendimento de que não há se falar em violação do princípio da congruência externa, porquanto se deve contemplar aquilo que se denominou jurisprudencialmente de interpretação lógico-sistemática da exordial.

Para além disso, na praxe forense é costumeiro que sejam indicados pedidos principais e subsidiários logo quando a ação é ajuizada, diante da possibilidade de um ato ímprobo poder ser classificado, simultaneamente, em dois ou mais dispositivos entre os elencados na Lei de Improbidade, configurando tal prática processual verdadeira estratégia com o propósito de salvaguardar o patrimônio público da maneira mais ampla possível.

Significa dizer, indubitavelmente, que, desde o princípio, quando alcançado o momento para o oferecimento de contestação, há oportunidade para a defesa se manifestar plenamente. Ademais, é fundamental lembrar que, em razão de o sistema de coibição dos atos de improbidade administrativa ter como vetores os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador, para a ação de improbidade se aplica a máxima de que o réu se defende dos fatos que lhes são imputados, conforme entendimento pacífico do STJ:

STJ – TESE 6 - Não há falar em julgamento *extra petita* nem em violação ao princípio da congruência na hipótese de decisão que enquadra o ato de improbidade administrativa em dispositivo diverso do indicado na inicial, pois a defesa atém-se aos fatos e o juiz define a sua qualificação jurídica (Brasil, 2022b).

Ao juízo, por sua vez, compete, como dever de ofício, sua qualificação jurídica. Portanto, não há que se falar em violação ao princípio da congruência quando há condenação baseada em classificação aposta em pedido subsidiário formulado pelo MPF. A rigor, o estabelecimento da ordem de exame dos pedidos não torna este – o subsidiário –, cuja apreciação é condicionada à rejeição do pedido principal, matéria estranha que enseje qualquer surpresa para as partes envolvidas ou violação ao contraditório e ampla defesa. Pedido subsidiário e pedido diverso, é de se concluir, não são sinônimos; aquele é apenas pretensão secundária, devidamente localizada na peça vestibular.

6 (Im) possibilidade de apreciação do pedido subsidiário formulado pelo MPF

Considerando-se que, nas ações de improbidade administrativa, reiteradamente, as condutas narradas amoldam-se em mais de um tipo descrito em lei, o conteúdo do art. 17, § 10-D, da Lei n. 8.429/1992 tem provocado discussão acalorada acerca da (im)possibilidade de apreciação do pedido subsidiário formulado pelo MPF, ao dispor que, para cada ato de improbidade administrativa, deverá ser necessariamente indicado um tipo entre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 (Brasil, 1992).

Segundo as defesas dos réus das ações de improbidade, condenações baseadas em pedidos subsidiários violam o princípio da congruência, visto que um mesmo ato não poderia ser subsumido a capitulações legais distintas. Em consequência, inicialmente, é necessário rememorar que o réu se defende dos fatos a ele imputados, e não da classificação jurídica formulada pelo *Parquet*. Outrossim, no sistema processual brasileiro vige o mandamento *iura novit curia*, ditame segundo o qual é atribuição do julgador fazer a correta aplicação do direito ao fato que lhe for apresentado e demonstrado no bojo da instrução processual, ou seja, a subsunção dos fatos à norma está inserida nos poderes-deveres do juiz.

Ademais, a requalificação jurídica dos fatos pelo magistrado não implicará, automaticamente, a procedência do pedido. Desse modo, não se deve chegar ao extremo de exigir vinculação estanque, específica e imutável à classificação jurídica formulada pelo MPF: ao Juízo cabe avaliar os fatos e deles extrair as consequências cabíveis segundo o

direito que entender aplicável, vinculando-se exclusivamente aos fatos narrados na inicial.

De mais a mais, em razão de o art. 17, § 10-D, se classificar como norma processual, deve-se consignar que vale a aplicação da Lei n. 14.230/2021 para os atos praticados na sua vigência, visto que os atos processuais se submetem à regra do *tempus regit actum*, valendo a irretroatividade da norma processual nova, conforme se extrai do art. 14, Código de Processo Civil, para os processos iniciados antes (Brasil, 1992, 2021, 2015). De igual modo, se no processo punitivo penal, *ultima ratio*, é expressamente admitida a atribuição de definição jurídica diversa aos fatos pelo magistrado, por ocasião dos institutos da *emendatio libelli*, assegurada a ampla defesa, no sistema de coibição dos atos de improbidade, seara menos gravosa, não deveria ser empregada interpretação contrária.

Portanto, compelir o autor a escolher aleatoriamente um dos tipos e vincular o juízo à forma em detrimento da essência dos fatos e da verdade significa restringir a autonomia do Ministério Público Federal e do Poder Judiciário de uma só vez, constituindo patente afronta ao livre convencimento motivado, exposto no art. 93, X, da CRFB, usurpando a função constitucional resguardada ao Poder Judiciário e o próprio sistema de tutela da probidade administrativa (Brasil, 2023). O que se tem observado nos tribunais, em resposta à problemática descrita acima, é a declaração de inconstitucionalidade material do art. 17, § 10-D, da Lei n. 8.429/1992, de forma incidental:

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5001480-27.2023.4.02.0000/RJ

[...] Seria no mínimo dantesco o desmonte do Poder Judiciário [...] se, após o consumo de toda a estrutura institucional que envolve o processamento de uma ação civil pública desse tema, o magistrado, na entrega da prestação jurisdicional, julgasse improcedentes os pedidos, mesmo diante de demonstração da prática de diversas condutas ímprobas pelo réu, por entender que os fatos se subsumem a capitulo diversa da apresentada pelo autor. *Pelo exposto, entendo por bem declarar incidentalmente a inconstitucionalidade dos §§ 10-C, 10-D e 10-F do art. 17 da Lei n.º 14.230/21* (Brasil, 2023. Grifo nosso).

Entretanto, em caso de entendimento diverso, também tem sido pleiteada a interpretação conforme à Constituição. É o que se observa na ADI 7236 (Brasil, 2025), no voto do relator, ministro Alexandre de Moraes.

Segundo o ministro, o julgador não está vinculado à capitulação jurídica feita pelas partes, podendo requalificar os fatos, desde que não altere a base fática da acusação e assegure o devido processo legal. Sendo assim, para o relator, a nulidade prevista no dispositivo somente se aplica quando demonstrado prejuízo ao contraditório e à ampla defesa. O julgamento da ADI encontra-se suspenso, com pedido de vista do ministro Edson Fachin, após voto-vista do ministro Gilmar Mendes divergindo do relator, cujo voto sinaliza a inconstitucionalidade patente de uma leitura literal e restritiva do art. 17, § 10-F (Brasil, 1992).

Por todo o exposto, não deve haver empecilhos à apreciação do pleito subsidiário formulado pelo *Parquet*, desde que isso não dependa de mudança na descrição dos fatos trazidos na inicial, visto que é atribuição do julgador fazer a correta aplicação do direito ao fato que lhe for apresentado e demonstrado no bojo da instrução processual, devendo ser respeitado seu livre convencimento; disso não resultará a aplicação simultânea de sanções correlatas a dispositivos distintos, e sim a imposição daquela aposta em ordem hierarquicamente inferior em havendo o fracasso do pedido principal. No aspecto processual, vale a irretroatividade da norma processual nova, para os casos ajuizados antes da inclusão do art. 17, § 10-D, na Lei n. 8.429/1992.

Ademais, se no processo punitivo penal, seara mais gravosa do poder punitivo estatal, é expressamente admitida a atribuição de definição jurídica diversa aos fatos pelo magistrado, haverá a incongruência e falta de lógica ao vedar-se tal conduta no processo de improbidade administrativa.

7 Conclusão

A noção do conceito de improbidade administrativa é obtida em oposição ao modelo de conduta posto aos agentes públicos, os quais devem agir com honestidade e em atendimento aos interesses coletivos, sem tirar proveito indevidamente dos poderes e das facilidades inerentes ao seu mandato, função, emprego ou cargo público. Agir de modo diverso, e desde que dolosamente, pode significar enriquecer-se ilícitamente, provocar prejuízo ao erário e/ou violar os princípios da Administração Pública, cujas sanções estão estabelecidas no art. 12, incisos I, II e III, da Lei n. 8.429/1992.

A necessária consequência do cometimento do ato ímprobo é o ajuizamento da ação por ato de improbidade administrativa pelo Ministério Público, e, especificamente pelo *Parquet* Federal, quando presentes interesses ou verbas da União. A demanda será iniciada por petição inicial, incumbindo ao MPF individualizar a conduta do réu, indicando os elementos que demonstrem a autoria e materialidade dos atos, e instruir a exordial com documentação ou outros elementos informativos que demonstrem suficientemente a veracidade dos fatos e o dolo na prática da conduta vedada.

Como em diversos casos se observa que uma conduta ímproba configura, a um só tempo, mais de um artigo entre os elencados na Lei n. 8.429/1992, considerável parcela dos procuradores da República adota como estratégia processual a cumulação imprópria de pedidos, de modo que é formulado mais de um pedido em ordem subsidiária, a fim de que o juiz conheça do posterior, quando não acolher o anterior. O pedido principal, por vezes, é aquele em que se busca a aplicação da sanção mais grave. O pedido subsidiário, por sua vez, é a pretensão ministerial eventual e secundária, formulada em virtude da possibilidade de um ato de improbidade administrativa poder incorrer em dois ou mais artigos, e, eventualmente, o Juízo julgar improcedente o pedido principal.

Para que o magistrado acesse a real pretensão do MPF, o Direito Processual Civil estabelece como vetores axiológicos o conjunto da postulação e a boa-fé, resultando na imposição do dever de interpretar o pedido de maneira indissociável da sua causa de pedir e do contexto em que este está incurso. O Direito Processual Penal, por sua vez, em razão de um ato de improbidade, também pode configurar crime e, ao dispor que o acusado se defende dos fatos que lhe são imputados, determina que a interpretação judicial dos pedidos da ação penal é afeita à descrição dos fatos. Outrossim, ao prever as hipóteses de *emendatio* e de *mutatio libelli*, este ramo do Direito reforça a liberdade de convicção disposta ao magistrado e a ausência de subordinação à literalidade do texto do pedido formulado pelo órgão ministerial.

Por fim, em razão de a sanção administrativa constituir uma projeção do Direito Administrativo na esfera do poder punitivo do Estado e de o Direito Administrativo Sancionador ser resultado da reunião desse

ramo com o Direito Penal (a fim de que as mesmas garantias constitucionais dispostas aos réus de ações penais sejam asseguradas aos réus das ações de improbidade), impõe-se ao juiz, ao analisar as condutas ímprobas do sujeito ativo, quando da apreciação dos pedidos dispostos na petição inicial da ação de improbidade, o dever de examinar se há a ocorrência de subsunção fático-descritiva ao tipo formalmente previsto na Lei; examinar a lesividade material, o que significa precisar se houve efetivo prejuízo ao erário; e averiguar a culpabilidade do envolvido, investigando-se se há ou não a presença e respectiva comprovação do dolo.

Focalizando-se o princípio da congruência, sua incidência no processo civil revela o dever de que a atividade jurisdicional seja exercida nos limites estabelecidos no momento da propositura da ação, por intermédio da causa de pedir e dos pedidos, não podendo a decisão judicial ficar aquém das questões suscitadas pelo autor, se situar fora delas ou ir além delas. De outro ângulo, no processo criminal a aplicação do mencionado princípio se desvela no dever de a sentença guardar plena consonância com o fato delituoso descrito na denúncia, dela não podendo se afastar.

Embora o conteúdo do princípio supracitado seja utilizado para impedir o exame dos pedidos subsidiários formulados pelo MPF, estabelecer ordem de apreciação dos pedidos não torna esta matéria estranha que enseje qualquer surpresa para as partes envolvidas ou violação ao contraditório e ampla defesa. Para além disso, é atribuição do julgador fazer a correta aplicação do direito ao fato que lhe for apresentado e demonstrado no bojo da instrução processual. Ademais, no aspecto processual vale a irretroatividade da norma processual nova e, no processo punitivo penal, seara mais gravosa, *ultima ratio*, é expressamente admitida a atribuição de definição jurídica diversa aos fatos pelo magistrado. De elevado sentido seja considerado, deferido o pleito subsidiário não resulta a aplicação de sanções estabelecidas em dispositivos distintos, uma vez que se trata de pretensão cuja avaliação é condicionada à rejeição do pedido principal.

Ante o exposto, conclui-se que, desde que não dependa de mudança na descrição dos fatos trazidos na inicial, não há razão, pela perspectiva da defesa, que justifique a tese de impossibilidade de exame do

pedido subsidiário formulado, a qual, de outro lado, abre largo espaço à impunidade e fragiliza a atuação do Estado. Não somente: trata-se de legítima estratégia processual dialogada com fins a oferecer a proteção mais ampla possível ao erário.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Casa Civil**, Brasília, out. 1988. Disponível em: <https://tinyurl.com/3t3pbtzx>. Acesso em: 30 maio 2025.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 7 dez. 1940. Disponível em: <https://tinyurl.com/ymtbcemb>. Acesso em: 30 maio 2025.

BRASIL. Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 3 out. 1941. Disponível em: <https://tinyurl.com/2sdddpx>. Acesso em: 30 maio 2025.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/yfyddydz>. Acesso em: 30 maio 2025.

BRASIL. Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 202, p. 1-6, 26 out. 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/4km6ndme>. Acesso em: 30 maio 2025.

BRASIL. Lei n. 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, 3 jun. 1992. Disponível em: <https://tinyurl.com/4zn5r56h>. Acesso em: 30 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Especial 1.526.840/RJ. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC/2015. INEXISTÊNCIA. [...]. Relator: Min. Og Fernandes. Data do julgamento: 13.10.2020. Publ. **DJe** 23 out. 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/4z7dhe6w>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). Recurso Especial 765.212/AC. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROMOÇÃO PESSOAL EM PROPAGANDA DO GOVERNO. ATO ÍMPROBO POR VIOLAÇÃO DOS DEVERES DE HONESTIDADE E LEGALIDADE E ATENTADO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Relator: Min. Herman Benjamin. Julgado em 2.3.2010. Publ. **DJe** 23 jun. 2010a. Disponível em: <https://tinyurl.com/3byf58v9>. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). Recurso Especial 1.263.234/TO. CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. SEPARAÇÃO. JULGAMENTO EXTRA PETITA. REGIME DE BENS. EFEITOS SOBRE O PATRIMÔNIO COMUM ANTERIOR AO CASAMENTO [...]. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Julg. 11 jun. 2013. Publ. **DJe** 1º jul. 2013. Disponível em: <https://tinyurl.com/47mnzup6>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). Recurso Especial n. 803.481/GO. DIREITO CIVIL E AGRÁRIO. COMPRA E VENDA DE SAFRA FUTURA A PREÇO CERTO. ALTERAÇÃO DO VALOR DO PRODUTO NO MERCADO. CIRCUNSTÂNCIA PREVISÍVEL. ONEROSIDADE EXCESSIVA. INEXISTÊNCIA. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Data do julgamento: 28.6.2007. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 1º ago. 2007. Disponível em: <https://tinyurl.com/47mnzup6>. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). Recurso Especial 1.169.755/RJ. CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. CLÍNICA MÉDICA. SÓCIOS. JULGAMENTO EXTRA PETITA. [...]. Relator: Min. Vasco Della Giustina. Data do julgamento: 6.5.2010. Publ. **DJe** 26 maio 2010b. Disponível em: <https://tinyurl.com/5fdyd7f5>. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). Agravo Regimental no Recurso Especial 1.684.304/GO. PENAL. PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ESTATUTO DO DESARMAMENTO. POSSE ILEGAL DE MUNIÇÃO DE USO RESTRITO. [...]. Relator: Min. Felix Fischer. Data do julgamento: 27.2.2018. Publ. **DJe** 5 mar. 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/yhezuzw7>. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). Recurso Especial n. 1.807.298/PB. RECURSO ESPECIAL. PENAL E PROCESSUAL PENAL. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 384, C/C O 564, III, AMBOS DO CPP; 259 E 400, CAPUT, C/C O 564, III, TODOS DO CPP; 395, I, E 399, § 2º, AMBOS DO CPP [...]. Relator: Min. Sebastião Reis Júnior. Data do julgamento: 11.10.2022a.

Publ. **DJe** 14 out. 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/ywwts685>. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em teses**. Edição n. 186. Brasília: Secretaria de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, 25 fev. 2022b. Disponível em: <https://tinyurl.com/ytbt38v7>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Agravo em Recurso Extraordinário n. 843.989/PR**. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IRRETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA (LEI 14.230/2021) PARA A RESPONSABILIDADE POR ATOS ILÍCITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92) [...]. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 18.8.2022. Publicado em 19 ago. 2022c. Tema 1.199 da Repercussão Geral. Disponível em: <https://tinyurl.com/3ad42a7z>. Acesso em: 29 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade Medida Cautelar 7.236/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 27 de janeiro de 2022d. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc83akzm>. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7236 – Adi-Mc-Ref n. 7236. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – Conamp. Relator: Min. Alexandre de Moraes. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 87, p. 1, 12 maio 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Agravo de Instrumento 5001480-27.2023.4.02.0000/RJ. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PORTARIA N.º 1.576/2019 DO MINISTÉRIO DA CIDADANIA. SUSPENSÃO DE CHAMADA PÚBLICA. ALEGAÇÃO DE ATO DISCRIMINATÓRIO E FINALIDADE SEGREGACIONISTA. OBRAS COM CONTEÚDO LGBTQIA+. ADEQUAÇÃO DA INICIAL ÀS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI N.º 14.230/2021. DECISÃO MANTIDA. Relator: Des. Federal Guilherme Couto de Castro. Data do julgamento: 15.5.2023. Publ. **DJe** 22 maio 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/4chj4w8p>. Acesso em: 9 jun. 2025.

CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo. **Comentários ao novo Código de Processo Civil**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. 1691 p.

DAVID, Ivana. As garantias constitucionais no direito administrativo sancionador. In: MARZAGAO JUNIOR, Laerte I.; BLAZECK, Luiz Mauricio

Souza. **Direito administrativo sancionador**. São Paulo: Quarter Latin, 2014. p. 121-130 (cap. 7).

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/yyzykxph>. Acesso em: 4 jun. 2025

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 19. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2017. 879 p.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 23. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2021. 973 p.

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato Cesar Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da Constituição de 1988. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 467-478, maio/ago. 2021. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v7i2.636>. Acesso em: 4 jun. 2025.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal**: volume único. 8. ed. Atualizado com o Pacote Anticrime. Salvador: JusPodivm, 2020. 1949 p.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**: volume único. 13. ed. rev. e atual. Salvador: JusPodivm, 2021. 1833 p.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. 477 p.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 6. ed. em ebook baseada na 10. ed. impressa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/yj865tw8>. Acesso em: 5 jun. 2025.

PACELLI, Eugênio. **Curso de processo penal**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2019. 1102 p.

SIMÃO, Calil. **Improbidade administrativa**: teoria e prática. 3. ed. rev. e atual. Leme-SP: JH Mizuno, 2017. 1056 p.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. 65. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. v. 1. 1158 p. Disponível em: <https://tinyurl.com/47v8rr9z>. Acesso em: 4 jun. 2025.

Produzido pela Escola Superior do Ministério Público da União
e composto nas fontes Fira Sans e Zilla Slab.

2026 | Brasília-DF

