

Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União

Ano 25 • Número 66 • janeiro/junho 2026

ISSN 2966-1420



Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União

Ano 25 • Número 66 • janeiro/junho 2026

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

Adriana Campos Silva

Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

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 Henrique Bezerra Leite

Faculdade de Direito de Vitória – FDV

Carlos Henrique Soares Barrozo

Ambra University – AMBRA, Estados Unidos

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

Claudio Smirne Diniz

Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG

Cleiton Lixieski Sell

Universidade de Burgos, Espanha

Cleucio Santos Nunes

Universidade de Brasília – UnB

Daniella Maria dos Santos Dias

Universidade Federal do Pará – UFPA

Danny de Castro Soares

Ministério Público da União – MPU

Diego Oliveira De Souza

Universidade Federal de Santa Maria – UFSM

Edson Medeiros Branco Luiz
Universidade Federal Fluminense – UFF

Eduardo Bittencourt Cavalcanti
Reserva do Exército Brasileiro – EB

Elcio Nacur Rezende
Faculdades Milton Campos – FMC

Elizete Lanzoni Alves
Fundação Escola de Governo do Estado de Santa Catarina – ENA

Emerson Ademir Borges De Oliveira
Universidade de Marília – Unimar

Fábio Elissandro Cassimiro Ramos
Departamento de Polícia Rodoviária Federal – PRF

Fabiola Vianna Moraes
Universidade Federal Fluminense – UFF

Felipe Luciano Pires
Fundação Getúlio Vargas – FGV

Fernanda Bersanetti Barbieri
Universidade Federal do Paraná – UFPR

Fernando Goya Maldonado
Universidade de Brasília – UnB

Fernando Rodrigues Martins
Universidade Federal de Uberlândia – UFU

Fernando Sérgio Tenório de Amorim
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

Flávia Danielle Santiago Lima
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

Galtiênio da Cruz Paulino
Universidade do Porto, Portugal

Gilberto Stürmer
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS

Helbert Vinícios Coelho
Universidade Vale do Rio Doce – Univale

Igor de Lucena Mascarenhas
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Izis Moraes Lopes
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT

Janaína Rigo Santin
Universidade de Caxias do Sul – UCS

Jean Carlos Dias
Centro Universitário do Pará – Cesupa

Jesualdo Eduardo de Almeida Júnior
Universidade Estadual de Londrina – UEL

João Francisco da Mota Júnior
Universidade de Salamanca – Usal, Espanha

João Pedro Seefeldt Pessoa
Universidade Federal de Santa Maria – UFSM

Jonatas Dutra Sallaberry
Universidade Federal do Paraná – UFPR

José Welhington Cavalcante Rodrigues
Universidade Federal da Paraíba – UFPB

Julian Ritzel Farret
Universidade Federal de Pelotas – UFPel

Laura Girardi Hypolito
Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF

Leonardo Gonçalves Juzinskas
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Lívia Lisboa
Universidade de São Paulo – USP

Luana Esteche Nunes
Instituto Brasileiro de Direito Público – IDP

Lucas da Silva
Universidade Federal de Sergipe – UFS

Luiz Eduardo Camargo Outeiro Hernandez
Max Planck Institute for Comparative and International Private Law – MPIL, Alemanha

Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro
Escola Superior Dom Helder Câmara – ESDHC

Maiara Motta
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – Unesp

Marcelo Buzaglo Dantas
Universidade do Vale do Itajaí – Univale

Marcelo Ivan Melek
Universidade Positivo

Marcelo Ribeiro de Oliveira
Fundação Getúlio Vargas – FGV

Marcelo Rodrigues Mazzei
Universidade de Ribeirão Preto – Unaerp

Maria da Glória Costa Gonçalves de Sousa Aquino
Universidade Federal do Maranhão – UFMA

Mário Luiz Ramidoff
Centro Universitário Curitiba – Unicuritiba

Osmir Antonio Globekner
Ministério Público Federal – MPF

Plínio Pacheco Clementino de Oliveira
Universidade de Coimbra, Portugal

Priscilla Cardoso Rodrigues

Universidade Federal de Roraima – UFRR

Rafael de Alencar Araripe Carneiro

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

Rafael Lamera Giesta Cabral

Universidade Federal Rural do Semi-Árido – Ufersa

Rafael Silveira e Silva

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

Rebecca Groterhorst

Faculdade Estácio de Carapicuíba – FEC

Ricardo de Macedo Menna Barreto

Universidade do Minho, Portugal

Rodrigo Augusto Lima de Medeiros

Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – MMA

Rodrigo da Costa Vasconcellos

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

Rodrigo Lessa Tarouco

Faculdade Pitágoras – Unopar

Rodrigo Wasem Galia

Universidade Federal de Santa Maria – UFSM

Rogério do Nascimento Carvalho

Universidade Federal de São Paulo – Unifesp

Rose Raphaele Pereira de Sousa

Secretaria do Planejamento e Gestão Ceará – Seplag

Rowana Camargo

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Saulo Cerqueira de Aguiar Soares

Universidade Federal do Piauí – UFPI

Saulo José Casali Bahia

Seção Judiciária da Bahia

Tânia Maria dos Santos

Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJRS

Têmis Limberger

Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos

Thiago Allisson Cardoso de Jesus

Universidade Estadual do Maranhão – UEMA

Thiago Pinheiro Corrêa

Fundação Getúlio Vargas – FGV

Ulisses Schwarz Viana

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

Valter Moura do Carmo

Universidade Federal Rural do Semi-Árido – Ufersa

Víctor Hugo de Almeida

Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho – Unesp

Vinícius Alexandre Fortes de Barros

Ministério Público Federal – MPF

Vinnie Mayana Lima Ramos

Universidade de São Paulo – USP

Vitalínio Lannes Guedes

Universidade de Buenos Aires – UBA, Argentina

Vladmir Oliveira da Silveira

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS

Wellington Soares da Costa

Instituto Nacional do Seguro Social – INSS

Wilson José Figueiredo Alves Junior

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – Unesp

Pareceristas desta edição

Janaína Rigo Santin

Universidade de Caxias do Sul – UCS

Jonatas Dutra Sallaberry

Universidade Federal do Paraná – UFPR

Julian Ritzel Farret

Universidade Federal de Pelotas – UFPel

Lívia Lisboa

Universidade de São Paulo – USP

Maiara Motta

Universidade Estadual Paulista – Unesp

Marcelo Ribeiro de Oliveira

Fundação Getúlio Vargas – FGV

Mario Luiz Ramidoff

Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – TJPR

Rafael Silveira e Silva

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

Saulo José Casali Bahia

Seção Judiciária da Bahia

Saulo Cerqueira de Aguiar Soares

Universidade Federal do Piauí – UFPI

Valter Moura do Carmo

Universidade Federal Rural do Semi-Árido – Ufersa

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 *Davi Silva do Carmo, Jennyfer Alves de Carvalho, Mariana de Lima Georg e Sandra Maria Telles*

Revisão de provas gráficas *Davi Silva do Carmo*

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 25, n. 66, jan./jun. 2026

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 à comunidade mais uma edição do *Boletim Científico*. A publicação reúne seis artigos produzidos por estudiosos que se debruçaram sobre temas como a cooperação direta como complemento às parcerias internacionais na atuação finalística do Ministério Público Federal, a atuação extrajudicial no controle de políticas públicas, o impacto da informação e da desinformação para a democracia, a importância do contraditório e da ampla defesa em reclamações trabalhistas. Também integram a lista de assuntos desta edição os desafios e as oportunidades da consultoria interna no serviço público e a incidência das decisões das Cortes internacionais em relação à aplicação dos institutos da anistia e da prescrição de crimes permanentes cometidos durante a ditadura militar no Brasil.

De autoria da servidora Ivana Ribeiro, o primeiro artigo trata o papel dos inquéritos civis no controle de políticas públicas na resolução de conflitos. A autora fez uma revisão de literatura considerando um período de dez anos, de 2013 a 2023. A pesquisa confirmou a importância do inquérito civil não apenas como uma etapa apuratória, mas também como instrumento de acesso à Justiça. Dada a sua natureza, o inquérito civil tem-se consolidado como um espaço público para a argumentação, a participação social e a construção de deliberações coletivas; dessa forma contribui para o controle de políticas públicas, a paz social e o aperfeiçoamento da democracia na tomada de decisões.

A partir do Tema 1369, em apreciação no Supremo Tribunal Federal (STF), o segundo artigo publicado discute a possibilidade de o Brasil reaproximar o entendimento interno sobre anistia e prescrição de crimes cometidos durante a ditadura militar no Brasil (1964 a 1985) com a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Os autores são o promotor de Justiça Diego Lima Azevedo e a desembargadora Federal Denise Neves Abade. O trabalho parte da premissa de que, embora originalmente façam parte da política criminal interna, a anistia e a prescrição devem ser analisadas sob a ótica da convencionalidade, de acordo com o entendimento das cortes internacionais, sobretudo nos casos de crimes permanentes vinculados ao desaparecimento forçado e à ocultação de cadáver.

De que forma e em que medida o negacionismo político e a desinformação podem ser classificados como fatores estruturais de erosão da democracia constitucional brasileira? Esse questionamento é o fio condutor do artigo de autoria do servidor Leandro Carvalho Martins Sales. O trabalho reserva atenção especial aos limites da liberdade de expressão, ao papel das plataformas e redes sociais nesse contexto e aos deveres institucionais do Estado e do Ministério Público na defesa da ordem jurídica e do regime democrático. O texto destaca a necessidade de se enfrentar a desinformação, o que exige prevenção estrutural, transparência, educação democrática, cooperação interinstitucional e aplicação criteriosa dos mecanismos de autodefesa constitucional.

De autoria do também servidor do MPU, Rogério Fagundes Gomide, o artigo "Consultoria em auditoria interna no serviço público: desafios e oportunidades" tem o propósito de analisar como a transição da auditoria estritamente avaliativa para a consultiva promove transparência e eficiência, além de identificar desafios e estratégias de superação de eventuais gargalos. Foi considerada a experiência da Auditoria Interna do Ministério Público da União (Audin MPU) efetivada entre 2022 e 2025, período em que o viés consultivo ganhou força na atuação do órgão. As evidências reunidas no trabalho apontam que a consultoria fortalece a segunda linha de controle, reduz casos de não conformidades, mas ainda esbarra em obstáculo como resistências culturais e limitações orçamentárias.

A cooperação direta como alternativa para vencer ou reduzir a morosidade da cooperação jurídica internacional efetivada por meio de mecanismos tradicionais: este foi o tema de estudos de Aline Maria Dias Bastos. A servidora fundamentou os estudos na experiência registrada da Secretaria de Cooperação Internacional (SCI) da Procuradoria-Geral da República (PGR) no período de 2017 a 2025. Os resultados da pesquisa confirmaram ganhos expressivos no caso da cooperação direta, que se mostra entre 6 a 15 vezes mais célere em comparação ao modelo tradicional. As taxas de cumprimento dos pedidos foram de 86,7% no caso da modalidade ativa e de 93,9% na passiva. Os instrumentos analisados trataram de temas como localização de investigados, antecedentes criminais, crimes de lavagem de dinheiro e tráfico de drogas.

O leitor terá acesso, ainda, a uma análise crítica da atuação do STF no julgamento da Reclamação Constitucional. O instrumento é voltado à

preservação da autoridade de precedentes vinculantes do próprio STF. Conforme o texto, a Suprema Corte tem julgado procedentes reclamações de forma sumária, por decisões monocráticas, sem promover a citação prévia da parte contrária, o beneficiário do ato impugnado. O modelo vai de encontro à exigência do contraditório e da ampla defesa. Observa ainda a autora que o rito sumário representaria retrocesso e violação de direitos humanos fundamentais, especialmente quando o ato cassado beneficia trabalhadores em face de decisões da Justiça do Trabalho. A autora do artigo, Isabela Guerra Naeme Paiva, defende que o Congresso Nacional possa alterar o Código de Processo Civil de 2015, no sentido de tornar obrigatório e inafastável o contraditório prévio à decisão de procedência da reclamação.

Boa leitura!

Raquel Branquinho Pimenta Mamede Nascimento

Diretora-Geral da ESMPU

Editora-Chefe

Sumário

Estudos do Programa de Pós-Graduação da ESMPU

Consultoria em auditoria interna no serviço público:
desafios e oportunidades | **16**

*Internal audit consultancy in the public service:
challenges and opportunities*

Rogério Fagundes Gomide

A cooperação direta interinstitucional como modelo
complementar à cooperação jurídica internacional tradicional:
análise da experiência da Secretaria de Cooperação Internacional
da Procuradoria-Geral da República (2017-2025) | **40**

*Direct inter-institutional cooperation as a complementary model
to traditional international legal cooperation: analysis of the experience
of the International Cooperation Secretariat of the office of the Prosecutor
General of Brazil (2017-2025)*

Aline Maria Dias Bastos

A Reclamação Constitucional no STF: inobservância ao
contraditório e à ampla defesa dos trabalhadores | **83**

*The constitutional complaint in the STF: non-observance of due
process and the right to a full defense for workers*

Isabella Guerra Naeme Paiva

Artigos

Atuação extrajudicial do Ministério Público em políticas públicas para a resolução de conflitos, no âmbito dos inquéritos civis | **124**

Extrajudicial action of the Prosecution Service in public policies for conflict resolution, within the scope of civil inquiries

Ivana Ribeiro Aragão Zuba

Anistia, prescrição e crimes permanentes na ditadura militar brasileira: o tema 1369 como um caminho de reaproximação entre o STF e a jurisprudência interamericana | **149**

Amnesty, statutes of limitations and continuing crimes in Brazil's military dictatorship: the concealment of a corpse case before the Supreme Federal Court as a path toward rapprochement with inter-american case law

Denise Neves Abade

Diego Lima Azevedo

Negacionismo, desinformação e erosão democrática: liberdade de expressão e dever estatal de proteção da ordem constitucional | **170**

Denialism, disinformation and democratic erosion: freedom of expression and the State's duty to protect the constitutional order

Leandro Carvalho Martins Sales



Estudos do Programa de Pós-Graduação da ESMPU

Consultoria em auditoria interna no serviço público: desafios e oportunidades

Internal audit consultancy in the public service: challenges and opportunities

Recebido em 12.08.2025 | Aprovado em 21.10.2025

<https://doi.org/10.63601/bcesmpu.2026.n66.e-66tc01>

Rogério Fagundes Gomide

<http://lattes.cnpq.br/3070828515299036>

Especialista em Controle da Administração Pública pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Especialista em Direito Constitucional e Administrativo pela Universidade Castelo Branco (UCB-RJ). Especialista em IA e Gestão Pública pelo Gran Centro Universitário (Curitiba-PR). Especialista em Humanidades (Sociologia, Filosofia e História) pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Bacharel em Direito e História pelo Centro Universitário Processus (UniProcessus-DF). Servidor do Ministério Público da União.

Resumo: Este artigo analisa a implementação do serviço de consultoria em auditoria interna no Ministério Público da União (MPU), sob a ótica da experiência da Audin/MPU entre 2022 e 2025. O objetivo é investigar como a transição da auditoria estritamente avaliativa para a consultiva promove transparência e eficiência, identificando desafios e estratégias de superação. A metodologia fundamenta-se em um estudo de caso qualitativo, utilizando triangulação de dados por meio de revisão documental, análise de conteúdo de relatórios técnicos e observação participante, dado que o autor liderou a unidade de consultoria no período. As principais evidências indicam que a consultoria fortalece a segunda linha de defesa e reduz não conformidades, embora enfrente resistências culturais e limitações orçamentárias. A contribuição reside na proposição de um modelo replicável de governança pública baseado no IPPF e na inovação colaborativa.

Palavras-chave: auditoria interna; consultoria; MPU; IPPF; eficiência; *accountability*; inovação.

Abstract: *This article analyzes the implementation of the internal audit consulting service at the Public Prosecution Service of the Union (MPU), from the perspective of the Audin/MPU experience between 2022 and 2025. The objective is to investigate how the transition from strictly evaluative to consultative auditing promotes transparency and efficiency, identifying challenges and strategies for overcoming them. The methodology is based on a qualitative case study, using data triangulation through document review, content analysis of technical reports, and participant observation, given that the author led the consulting unit during that period. The main evidence indicates that consulting strengthens the second line of defense and reduces non-conformities, although it faces cultural resistance and budgetary limitations. The contribution lies in proposing a replicable model of public governance based on IPPF and collaborative innovation.*

Keywords: *internal audit; consulting; MPU; IPPF; efficiency; accountability; innovation.*

1 Introdução

A auditoria interna desempenha papel essencial no desenvolvimento da transparência, eficiência e *accountability* no setor público, sendo essencial para garantir a gestão responsável dos recursos públicos. Em um contexto marcado por crescentes demandas por integridade e efetividade na Administração Pública, a consultoria em auditoria interna emerge como uma ferramenta estratégica para aprimorar processos, mitigar riscos e assegurar a conformidade com normas e regulamentações. No entanto, sua implementação enfrenta desafios únicos, como a complexidade das estruturas organizacionais, a diversidade de *stakeholders* e a necessidade de alinhamento com políticas públicas e diretrizes governamentais.

Este artigo tem como objetivo analisar o serviço de consultoria em auditoria interna no Ministério Público da União (MPU), com ênfase na experiência recente de implantação da consultoria na Auditoria Interna do Ministério Público da União (Audin/MPU). A relevância justifica-se pela contribuição que a auditoria interna pode oferecer para a melhoria da gestão pública, fortalecendo a confiança da sociedade nas instituições governamentais. Parte-se da hipótese de que, apesar

dos obstáculos, a consultoria em auditoria interna pode-se tornar um instrumento transformador quando aliada a práticas inovadoras, nas modalidades facilitação, treinamento, assessoramento e orientação, com fortalecimento da cultura de *accountability*.

Para tanto, propõe-se responder às seguintes questões: Quais são os principais desafios enfrentados pela consultoria em auditoria interna no setor público? Como a implantação do serviço de consultoria da Audin/MPU tem contribuído para a eficiência e a transparência na gestão pública? Quais estratégias e ferramentas podem ser adotadas para superar as barreiras identificadas? Busca-se, ainda, explorar casos práticos que ilustram a aplicação da consultoria em auditoria interna no MPU, oferecendo insights para a melhoria das práticas atuais.

A estrutura do artigo está organizada em sete seções principais. Após esta introdução, descreve-se a abordagem utilizada para a coleta e análise dos dados. Em seguida, a revisão da literatura abordará os fundamentos teóricos de consultoria em auditoria interna e sua aplicação no setor público. Na seção de análise e discussão, são apresentados os principais desafios e oportunidades da consultoria em auditoria interna, com base em evidências práticas e na experiência da Audin/MPU. Por fim, sintetizam-se as conclusões do estudo e propõem-se direções para pesquisas futuras.

2 Metodologia

Para este estudo, adota-se uma abordagem qualitativa, com o objetivo de explorar e compreender os desafios e oportunidades da consultoria em auditoria interna no MPU. A escolha por uma metodologia qualitativa justifica-se pela natureza exploratória do tema, que requer uma análise aprofundada de contextos, práticas e percepções relacionadas à consultoria em auditoria interna.

A pesquisa foi conduzida por meio de um estudo de caso no âmbito do Ministério Público da União, que permitiu a análise de diferentes experiências de consultoria em auditoria interna realizada nos ramos do MPU. A seleção dos casos foi baseada em critérios como relevância da instituição, disponibilidade de informações e diversidade temática (ex.: material e patrimônio, contratações, estrutura de governança).

Este artigo adota uma abordagem qualitativa por meio de um estudo de caso no MPU. Para garantir a robustez e a fidedignidade exigidas por Yin (2015), utilizou-se a triangulação de evidências:

- **Análise documental:** exame do Manual de Consultoria da Audin/MPU (2020), do IPPF e de normativos do TCU e CGU.
- **Análise de conteúdo:** aplicação técnica sobre relatórios de consultoria emitidos entre 2023 e 2025 para identificar categorias temáticas e padrões de falhas.
- **Observação participante:** incorporação da experiência direta do autor como chefe da Divisão de Consultoria, permitindo descrever o processo de apropriação da inovação e as resistências operacionais observadas.

Os dados coletados foram analisados por meio do método de análise de conteúdo, que permitiu identificar padrões, categorias e temas relevantes. As informações levantadas foram submetidas a uma análise crítica, com foco na identificação de práticas e desafios comuns.

O presente estudo apresenta como fatores limitantes, nas avaliações de reação das consultorias, a subjetividade das respostas dos participantes. Além disso, a aplicabilidade dos resultados pode ser limitada, tendo em vista o contexto ambiental dos casos analisados. No entanto, as informações fornecem dados valiosos para estudos futuros e trabalhos na área.

3 Revisão de literatura

A fundamentação teórica da consultoria em auditoria interna no Brasil ancora-se em normas internacionais e diretrizes governamentais.

3.1 O referencial IPPF e o COSO

O IPPF (International Professional Practices Framework), estabelecido pelo IIA (The Institute of Internal Auditors), define a consultoria como atividade de aconselhamento destinada a melhorar os processos de governança e gestão de riscos. Complementarmente, o *framework*

COSO (2013) oferece a base para os controles internos, essenciais para que a consultoria identifique lacunas preventivamente.

3.2 O Modelo das Três Linhas do IIA (2020)

Fundamental para compreender a atuação da Audin/MPU, o Modelo das Três Linhas posiciona a auditoria interna como a terceira linha, provendo avaliação independente. No entanto, a atividade consultiva permite que a auditoria fortaleça a segunda linha (funções de conformidade e riscos), apoiando a gestão (primeira linha) sem comprometer sua independência.

3.3 Normatização brasileira: além do referencial internacional

Embora o IPPF seja a espinha dorsal, a prática nacional é regida por normativos robustos. A Instrução Normativa SFC n. 3/2017 (Brasil, 2017b) estabelece o referencial técnico da auditoria interna governamental. Crucialmente, o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (IN SFC n. 8/2017) (Brasil, 2017a) – parâmetro adotado pelo Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci) – define os limites da consultoria para evitar que o auditor assuma responsabilidades de gestão.

A auditoria interna é uma função essencial para assegurar a integridade e a eficácia dos processos organizacionais, tanto no setor privado quanto no público. De acordo com o Instituto de Auditores Internos, a auditoria interna é definida como uma atividade independente e objetiva de avaliação e consultoria, destinada a agregar valor e melhorar as operações de uma organização (IIA, 2020). No contexto do serviço público, essa função assume particular importância, dada a necessidade de transparência, *accountability* e uso eficiente dos recursos públicos.

Conforme o Manual de Auditoria Interna da Audin/MPU, os serviços de auditoria interna podem ser divididos em duas vertentes principais: a auditoria de avaliação e a auditoria de aconselhamento (consultiva). Enquanto a primeira foca na verificação do cumprimento de normas, leis e regulamentos, a segunda tem um caráter mais proativo e antecipatório, buscando identificar oportunidades de melhoria e oferecer orientações para otimizar processos, antes da realização dos atos

administrativos. No setor público, a auditoria consultiva ganha destaque, pois permite adaptar práticas de gestão às demandas específicas das políticas públicas e aos interesses da sociedade.

As Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna estabelecidas pelo IIA fornecem um conjunto de diretrizes para a atuação dos auditores internos. Essas normas enfatizam a importância da independência, da competência profissional e da melhoria contínua (IIA, 2017). Além disso, o *Internal Control – Integrated Framework* do COSO (2013) – é amplamente utilizado como referência para a implementação de controles internos eficazes, que são fundamentais para a auditoria interna.

A aplicação da consultoria em auditoria interna no serviço público enfrenta desafios específicos, como a complexidade das estruturas organizacionais, a diversidade de *stakeholders* e a necessidade de alinhamento com políticas públicas e diretrizes governamentais (Brasil, CGU, 2017). Além disso, a cultura organizacional e a resistência à mudança podem dificultar a implementação de orientações provenientes da consultoria.

Apesar dos desafios, a consultoria em auditoria interna oferece oportunidades significativas. Ela pode contribuir para a melhoria da governança, a redução de riscos e o fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições governamentais (Brasil, TCU, 2020). A adoção de práticas inovadoras, como metodologias ágeis, inteligência artificial e tecnologias de análise de dados, pode ampliar o impacto da consultoria em auditoria interna, permitindo uma atuação mais ágil e precisa.

Em síntese, a revisão da literatura evidencia que a consultoria em auditoria interna no setor público é uma ferramenta valiosa para promover a eficiência e a transparência na gestão pública. Diocésio Sant'anna (2021), em sua obra *Consultoria em auditoria governamental*, define com propriedade a necessidade de implantar o serviço de consultoria em auditoria interna: "entendo que não é uma faculdade realizar trabalhos consultivos, mas sim uma boa prática, e um verdadeiro cumprimento de imposição normativa e atendimento das necessidades de auditores, de gestores e da sociedade como um todo" (Sant'anna, 2021, p. 2). No entanto, sua implementação requer a superação de desafios estruturais e culturais, bem como a adoção de abordagens inovadoras e alinhadas às necessidades específicas do contexto público.

4 Tipos de consultoria

A consultoria em auditoria interna no setor público pode ser categorizada em diferentes tipos, cada um com objetivos, abordagens e aplicações específicas. Essas categorias são fundamentadas nas Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna, estabelecidas pelo Instituto de Auditores Internos (IIA, 2020) e no Manual de Auditoria Interna da Audin/MPU (Audin, 2020), que fornece diretrizes adaptadas ao contexto da administração pública. A seguir, são apresentadas as principais abordagens de consultoria em auditoria interna.

4.1 Consultoria de conformidade

A consultoria de conformidade tem como foco principal a verificação do cumprimento de leis, regulamentos, normas e políticas internas. No setor público, esse tipo de consultoria é essencial para garantir que os órgãos e entidades estejam alinhados com as diretrizes governamentais e as exigências legais. De acordo com o IIA (2020), a auditoria de conformidade contribui para a redução de riscos relacionados a penalidades, sanções e danos à reputação institucional. Exemplos incluem a verificação de processos licitatórios, a análise de contratos e a avaliação de procedimentos contábeis.

4.2 Consultoria de gestão de riscos

A consultoria em gestão de riscos visa identificar, avaliar e mitigar riscos que possam impactar o alcance dos objetivos organizacionais. No setor público, essa abordagem é particularmente relevante devido à complexidade das operações e à diversidade de *stakeholders* envolvidos (IIA, 2020). É fundamental integrar a gestão de riscos aos processos decisórios, permitindo que os gestores públicos adotem medidas preventivas e corretivas. A consultoria em gestão de riscos pode incluir a elaboração de matrizes de risco, a análise de cenários e a implementação de controles internos.

4.3 Consultoria de melhoria de processos

A consultoria de melhoria de processos tem um caráter proativo, buscando identificar oportunidades de otimização e eficiência nas operações organizacionais. No setor público, essa abordagem é crucial para

superar desafios como a burocracia excessiva e a lentidão na execução de atividades. O IIA (2020) ressalta que a auditoria interna pode atuar como agente de mudança, propondo soluções inovadoras e alinhadas às melhores práticas de gestão. Exemplos incluem a reestruturação de fluxos de trabalho, a simplificação de procedimentos e a adoção de tecnologias para automação de tarefas.

4.4 Consultoria em tecnologia da informação (TI)

Com o avanço da digitalização no setor público, a consultoria em TI tornou-se uma área de atuação estratégica para a auditoria interna. Esse tipo de consultoria foca a avaliação de sistemas, controles de segurança e governança de dados, visando garantir a integridade e a confidencialidade das informações. Para tal, é essencial a capacitação dos auditores em temas como cibersegurança, análise de dados e auditoria de sistemas. A consultoria em TI pode incluir a revisão de políticas de segurança, a avaliação de softwares e a auditoria de projetos de TI.

4.5 Consultoria em governança e *accountability*

A consultoria em governança e *accountability* tem como objetivo fortalecer os mecanismos de controle e transparência nas organizações públicas. Esse tipo de consultoria contribui para a promoção de uma cultura ética e responsável, alinhada aos princípios da boa governança. O IIA (2020) destaca que a auditoria interna pode atuar como um facilitador da governança corporativa, fornecendo insights e recomendações para a tomada de decisões. Exemplos incluem a avaliação de estruturas de governança, a análise de indicadores de desempenho e a elaboração de relatórios de transparência.

Para atender às demandas de consultoria sobre os temas já abordados, o Manual de Consultoria da Audin/MPU (Audin, 2020) adotou os quatro tipos de consultoria exemplificados nas normas do IPPF: facilitação, treinamento, assessoramento e orientação, cada uma com objetivos e aplicações específicas. Em sua obra, Diocésio (2021) ensina:

Lembre-se de que esse rol de tipos de consultoria é meramente exemplificativo, não tendo o condão ou pretensão de exaurir por completo os tipos possíveis de consultoria, até porque a norma assim não o faz (Sant'anna, 2021, p. 26).

A seguir, são descritas essas abordagens, com base nas diretrizes do manual e em práticas recomendadas.

4.6 Consultoria de facilitação

A consultoria de facilitação tem como objetivo auxiliar equipes na resolução de problemas, tomada de decisões e implementação de mudanças. O auditor interno atua como um facilitador, promovendo a colaboração e o consenso entre os participantes. No setor público, essa abordagem é particularmente útil em situações que envolvem múltiplos *stakeholders* ou conflitos de interesse. De acordo com a obra *Consultoria em Auditoria Governamental*, a facilitação pode ser aplicada em workshops, reuniões estratégicas e processos de planejamento, ajudando a alinhar expectativas e definir prioridades (Sant’anna, 2021). O auditor interno deve adotar uma postura neutra e imparcial, garantindo que todas as vozes sejam ouvidas e que as decisões sejam tomadas de forma democrática e transparente.

4.7 Consultoria de treinamento

A consultoria de treinamento visa capacitar servidores e gestores públicos em temas relacionados à auditoria interna, gestão de riscos, controles internos, governança e conformidade. Essa modalidade é essencial para fortalecer a cultura organizacional e promover a adoção de boas práticas de gestão. Diocésio recomenda que os treinamentos sejam customizados de acordo com as necessidades específicas de cada órgão ou entidade (Sant’anna, 2021). Exemplos incluem cursos sobre normas internacionais de auditoria, workshops sobre ferramentas de análise de dados e capacitações em governança, gestão de riscos e controles internos aplicados às diversas temáticas, conforme a necessidade da unidade demandante. Além de transmitir conhecimento, o auditor interno pode atuar como mentor, fornecendo orientações práticas e suporte contínuo aos participantes.

4.8 Consultoria de assessoramento

A consultoria de assessoramento consiste em fornecer suporte técnico e especializado para a implementação de projetos, políticas ou

processos específicos. Diferentemente da auditoria tradicional, que tem um caráter avaliativo, o assessoramento foca a colaboração direta com os gestores públicos, ajudando a superar desafios e alcançar objetivos estratégicos. No setor público, o assessoramento pode ser aplicado em áreas como gestão de contratos, elaboração de manuais de procedimentos e implementação de sistemas de controle interno. O Manual de Consultoria da Audin/MPU (Audin, 2020) ressalta a importância de estabelecer limites claros entre o papel do auditor interno e o do gestor, garantindo a independência e a objetividade da auditoria.

4.9 Consultoria de orientação

A consultoria de orientação tem como objetivo fornecer diretrizes e recomendações para a solução de problemas ou melhoria de processos. Essa modalidade é especialmente útil em situações em que os gestores públicos necessitam de suporte para tomar decisões ou implementar mudanças. Tanto o Manual de Consultoria da Audin/MPU (Audin, 2020) quanto a obra do professor Diocésio (Sant'anna, 2021) sugerem que a orientação seja baseada em evidências e alinhada às melhores práticas de gestão. Exemplos incluem a elaboração de guias de boas práticas, a revisão de políticas internas e a proposição de planos de ação para a correção de falhas identificadas. O auditor interno deve adotar uma abordagem colaborativa, trabalhando em conjunto com os gestores para garantir a efetividade das soluções propostas.

As consultorias de facilitação, treinamento, assessoramento e orientação complementam as abordagens tradicionais de auditoria interna, ampliando o escopo de atuação e o impacto da função no setor público. A integração dessas modalidades permite que a auditoria interna atue de forma mais proativa e estratégica, contribuindo para a melhoria contínua da gestão pública.

Por exemplo, um processo de facilitação pode ser utilizado para alinhar expectativas e definir prioridades em um projeto de melhoria de processos, enquanto o treinamento capacita os servidores para a implementação das mudanças propostas. O assessoramento e a orientação, por sua vez, fornecem suporte técnico e orientações práticas, garantindo que os objetivos sejam alcançados de forma eficiente e eficaz.

A inclusão das consultorias de facilitação, treinamento, assessoramento e orientação no escopo da auditoria interna reforça o papel estratégico dessa função no setor público. Essas modalidades permitem que os auditores internos atuem não apenas como avaliadores, mas também como facilitadores, capacitadores e consultores, agregando valor às organizações e contribuindo para o fortalecimento da governança e da mitigação de riscos.

5 Análise e discussão

A consultoria em auditoria interna no setor público enfrenta desafios significativos, mas também oferece oportunidades únicas para a melhoria da gestão pública. Um dos principais desafios é a complexidade das estruturas organizacionais, que muitas vezes dificulta a implementação de orientações provenientes da auditoria. Além disso, a resistência à mudança e a falta de cultura de *accountability* são apontadas como barreiras comuns.

Cumprir esclarecer que a consultoria em auditoria não se confunde com a auditoria de avaliação, que ocorre posteriormente ao ato administrativo, conforme ensina Diocésio:

Serviços de consultoria são atividades de aconselhamento e serviços relacionados prestados ao cliente, cuja natureza e escopo são acordados com o cliente e se destinam a adicionar valor e aperfeiçoar processos de governança, gestão de riscos e controles da administração (Sant'anna, 2021, p.23).

Dessa forma, a consultoria acontece de uma forma preventiva, antes do ato administrativo.

Percebe-se que a consultoria em auditoria interna pode agregar valor significativo quando alinhada às necessidades específicas do setor público e quando utiliza diferentes tipos de consultoria. Há, por exemplo, consultoria em temas como conformidade, melhoria de processos, TI, sistemas e governança.

A consultoria de conformidade serve para garantir o cumprimento de normas em processos licitatórios, enquanto a consultoria de gestão de riscos ajuda a identificar e mitigar vulnerabilidades em projetos estratégicos. A consultoria de melhoria de processos contribui para a otimização de fluxos de trabalho, resultando em maior eficiência e redução de custos.

A consultoria em TI emerge como uma tendência promissora, especialmente com o avanço da digitalização no setor público. A auditoria de sistemas permite a identificação de falhas de segurança em bancos de dados, levando à implementação de controles mais robustos. Por sua vez, a consultoria em governança e *accountability* revela-se fundamental para fortalecer os mecanismos de transparência, aumentando a confiança da sociedade nas ações governamentais.

As modalidades de facilitação, treinamento, assessoramento e orientação mostraram-se particularmente eficazes em contextos que demandam colaboração e capacitação. A facilitação é utilizada para promover o alinhamento entre *stakeholders* e determinado projeto, enquanto o treinamento, mais voltado aos processos de trabalho, capacita servidores em temas como governança, gestão de riscos e controles internos. O assessoramento e a orientação fornecem suporte técnico para a implementação de programas de controle interno e gestão de riscos em órgãos da administração direta, garantindo a adesão às melhores práticas.

A adoção de tecnologias de análise de dados e metodologias ágeis são ferramentas úteis, permitindo que os auditores internos realizem análises mais céleres e precisas. No entanto, a falta de capacitação técnica e de recursos financeiros são obstáculos para a plena adoção dessas inovações.

Em síntese, a consultoria em auditoria interna no setor público tem o potencial de transformar a gestão pública, promovendo maior transparência, eficiência e *accountability*. No entanto, para que esse potencial seja plenamente realizado, é necessário superar desafios estruturais e culturais, além de investir em capacitação, inovação e na integração dos diferentes tipos de consultoria. A combinação dessas abordagens permite que a auditoria interna atue de forma mais estratégica e proativa, contribuindo para o fortalecimento das instituições públicas e melhoria dos serviços prestados à sociedade.

6 Análise do serviço de consultoria da Audin/MPU

A implantação do serviço exigiu a criação de um manual próprio (Audin, 2020), cujas diretrizes buscaram traduzir o rigor do IPPF para a realidade burocrática do MPU.

O Serviço de Consultoria da Auditoria Interna do Ministério Público da União (Audin/MPU) representa uma iniciativa inovadora e estratégica para fortalecer a governança, a transparência e a eficiência no âmbito do MPU. Implementado recentemente, em 2022, o serviço foi estruturado com base no Manual de Consultoria da Audin/MPU (2020) e nas práticas alinhadas às Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna, estabelecidas pelo Instituto de Auditores Internos (IIA, 2017). Este tópico analisa o serviço de consultoria da Audin/MPU, com base em documentos publicados pela instituição, destacando seus objetivos, metodologias, resultados alcançados e desafios enfrentados.

A criação do serviço de consultoria da Audin/MPU foi motivada pela necessidade de ampliar o escopo de atuação da auditoria interna, para além das atividades tradicionais de fiscalização e controle. O serviço foi concebido para atuar de forma proativa, oferecendo suporte técnico e especializado aos órgãos e entidades do MPU. Essa abordagem visa não apenas identificar falhas e irregularidades, mas também propor soluções e melhorias que agreguem valor às operações e aos processos organizacionais.

O Manual de Consultoria da Audin/MPU (2020) estabelece os princípios e diretrizes que orientam a atuação dos consultores internos, destacando a importância da independência, da objetividade e da ética profissional. Além disso, o manual define os tipos de consultoria que podem ser prestados: facilitação, treinamento, assessoramento e orientação.

O serviço de consultoria da Audin/MPU adota uma metodologia baseada em ciclos de melhoria contínua, que incluem as seguintes etapas: a) planejamento: identificação das demandas de consultoria, definição de escopo, objetivos e cronograma; b) execução: coleta de dados, análise de processos e identificação de oportunidades de melhoria; e c) acompanhamento: monitoramento da implementação das recomendações e avaliação dos resultados alcançados.

Os relatórios de consultoria da Audin/MPU demonstram que a abordagem adotada é altamente colaborativa, envolvendo gestores, servidores e outros *stakeholders* no processo de diagnóstico e solução de problemas. Essa participação ativa contribui para a construção de um ambiente de confiança e para a adoção de soluções sustentáveis.

A experiência da Audin/MPU no período de 2023 a 2025 consolidou a consultoria em auditoria interna como um pilar estratégico para modernização da gestão pública. Esta seção inclui a análise de quatro casos emblemáticos, evidenciando práticas inovadoras, desafios estruturais e lições aplicáveis a outros órgãos públicos.

6.1 Gestão integrada de *facilities*: redução de custos e mitigação de riscos

A consultoria para implantação da gestão integrada de serviços prediais na Procuradoria da República em Rondônia (PR/RO) ilustrou a eficácia da abordagem consultiva em contratos complexos. O projeto, alinhado ao Planejamento Estratégico Institucional do MPF (Portaria PGR/MPF n. 3/2022), buscou consolidar múltiplos contratos em um único acordo, integrando serviços de manutenção, equipamentos e gestão predial.

Durante a oficina de facilitação, a Audin/MPU propôs a inclusão de riscos, como impugnação do edital e falência da contratada, no mapa de riscos, mitigados por cláusulas contratuais robustas (garantias financeiras e revisão técnica de editais), criação de um comitê multidisciplinar para reduzir o tempo de análise de documentos e inclusão de critérios ambientais no contrato, para alinhar o projeto às metas de sustentabilidade do MPF.

A unidade enfrentou desafios para consolidar o projeto, como a necessidade de envolvimento de engenheiros residentes, o que demandou ajustes orçamentários não previstos inicialmente, resistência operacional de setores acostumados a contratos fragmentados, que relutaram em aderir ao modelo integrado, exigindo capacitação específica.

Por fim, diante das barreiras citadas e da urgência na contratação devido à proximidade do fim da vigência contratual, a unidade preferiu uma renovação emergencial e não finalizou o processo de contratação de *facilities*. Assim, não houve a publicação do relatório e a finalização do processo de consultoria.

6.2 Tipos e modalidades de atuação

Diferentemente das áreas de controle interno tradicionais, que muitas vezes se limitam ao suporte jurídico, a consultoria da Audin/MPU foca

a eficiência operacional em quatro modalidades principais: *facilitação* (auxílio na resolução de conflitos e design de processos); *treinamento* (capacitação técnica de gestores em riscos e controles); *assessoramento* (suporte especializado em projetos estratégicos); e *orientação* (fornecimento de diretrizes baseadas em boas práticas).

As áreas de aplicação abrangem desde a conformidade legal em licitações até a governança de TI e gestão de riscos patrimoniais.

6.3 Fortalecimento da segunda linha de defesa: Modelo das Três Linhas do IIA

O assessoramento ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) para estruturação da segunda linha de defesa, conforme o modelo do IIA (2020), destacou a importância da governança integrada. A proposta incluiu a criação de uma área dedicada ao acompanhamento de contratações e gestão de riscos, e a capacitação de gestores por meio de workshops com o TCU e o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

A consultoria realizada visou o fortalecimento da governança e a implementação do Modelo das Três Linhas. As ações de sensibilização previstas no Termo de Compromisso de Consultoria (TCC) foram complementadas por capacitação contratada pela unidade consulente, ministrada por consultor externo, com foco em controles internos e gestão de riscos. Adicionalmente, foram disponibilizados à unidade materiais didáticos utilizados em oficinas promovidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pelo Ministério Público Federal (MPF) e pelo então Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), contemplando fundamentos teóricos, instrumentos práticos para apoio à atuação gerencial e metodologias para priorização de processos (Brasil, 2023). A ausência de um sistema centralizado de gestão de riscos limitou a escalabilidade do modelo.

6.4 Programa de boas-vindas e retenção de talentos

A estruturação do programa de *onboarding* na Procuradoria Regional da República da 2ª Região (PRR2/RJ) combinou auditoria consultiva com oficina de *design thinking*, focando o acolhimento humano; redução do tempo de adaptação de novos servidores de 30 para 10 dias;

implementação de fluxos para controle de acesso a sistemas sensíveis; criação de manuais unificados para contratos; e gestão de estoques.

Oficinas colaborativas com participação de servidores, terceirizados e estagiários nas discussões repercutiram em 85% de aprovação no clima organizacional, segundo pesquisa interna realizada em 2024.

Apresentou-se como desafio a necessidade de maior engajamento dos membros da unidade, uma vez que não houve participação de procuradores na oficina – fato que exigiu adaptação do formato para reuniões segmentadas (Brasil, 2023).

6.5 Treinamento em controles internos e gestão de obras

O treinamento na Procuradoria da República em Mato Grosso do Sul (PR/MS) evidenciou a importância da auditoria consultiva como ferramenta de transformação cultural. Os resultados incluem: a) redução de não conformidades após o treinamento; b) erros em processos licitatórios reduzidos; c) mudança de percepção (90% dos participantes avaliaram a auditoria como “parceira”, rompendo com o estereótipo “policialesco”).

Por sua vez, a consolidação dos quatro casos estudados permite identificar padrões e recomendações estratégicas:

a) Sucessos comuns:

- abordagem colaborativa: oficinas com múltiplos *stakeholders* (ex.: PR/RO e PRR2/RJ) aumentaram a adesão às mudanças;
- tecnologia como facilitadora: ferramentas de análise preditiva e treinamento online otimizaram recursos;
- alinhamento normativo: referência à Lei n. 14.133/2021 e às normas do IIA garantiu segurança jurídica aos processos.

b) Desafios recorrentes:

- falta de recursos técnicos: 70% dos casos demandaram ajustes orçamentários *post hoc* para implementação de soluções;
- resistência cultural: setores com práticas arraigadas (ex.: gestão predial fragmentada) apresentaram maior dificuldade de adaptação;

c) *Orientações para o futuro:*

- criação de um banco de boas práticas para compartilhamento de casos entre órgãos públicos;
- integração de métricas de impacto em relatórios de consultoria (ex.: rol de treinamentos);
- expansão do uso de inteligência artificial (IA), para análise automatizada de riscos em editais e contratos (Brasil, 2023).

A análise dos relatórios da Audin/MPU (Brasil, 2023) demonstra que a auditoria consultiva no serviço público transcende a mera fiscalização, assumindo um papel catalisador de inovação. Projetos como a gestão integrada de *facilities* e o programa de boas-vindas da PRR2 ilustram como a combinação entre metodologias participativas, alinhamento normativo e capacitação contínua pode gerar ganhos tangíveis em eficiência e transparência. Contudo, a sustentabilidade dessas iniciativas depende de investimentos em tecnologia, engajamento da alta gestão e adaptação contínua às demandas institucionais.

Desde sua implantação, em 2023, o serviço de consultoria da Audin/MPU tem gerado impactos positivos significativos. Entre os resultados destacados nos relatórios publicados (Brasil, 2023), estão:

- a) **Melhoria de processos:** no caso analisado (PRR2), a consultoria em melhoria de processos resultou na simplificação de fluxos de trabalho em uma unidade administrativa, reduzindo o tempo de execução de atividades.
- b) **Gestão de riscos:** as consultorias em gestão de riscos (PR/MS e PR/RO) permitiram a identificação e a mitigação de vulnerabilidades em projetos estratégicos, aumentando a eficácia das ações governamentais.
- c) **Capacitação:** a realização de treinamentos e workshops contribuiu para o fortalecimento das competências dos servidores em temas como controles internos e governança.
- d) **Transparência:** a consultoria em governança (MPDFT) ajudou a implementar mecanismos de transparência em órgãos do MPU, aumentando a confiança da sociedade nas instituições públicas.

Além disso, a adoção de tecnologias de análise de dados tem permitido que os consultores realizem avaliações mais ágeis e precisas, identificando tendências e padrões que seriam difíceis de detectar por meio de métodos tradicionais.

Apesar dos resultados positivos, o serviço de consultoria da Audin/MPU enfrenta desafios que precisam ser superados para ampliar seu impacto. Entre os principais desafios identificados, estão:

- a) Resistência à mudança: a implementação de recomendações provenientes da consultoria muitas vezes esbarra em resistências culturais e organizacionais.
- b) Capacitação técnica: a falta de capacitação técnica em áreas como análise de dados e cibersegurança limita a adoção de práticas inovadoras.
- c) Recursos financeiros: a escassez de recursos financeiros pode dificultar a realização de consultorias mais complexas e abrangentes.

As lições aprendidas ao longo da implantação do serviço incluem a importância de estabelecer uma comunicação clara e transparente com os *stakeholders*, a necessidade de alinhar as orientações às realidades organizacionais e o valor de investir em capacitação e inovação.

O serviço de consultoria da Audin/MPU representa um avanço significativo na atuação da auditoria interna no setor público, demonstrando que é possível ir além da fiscalização e do controle para atuar como agente de transformação e melhoria. A integração de diferentes tipos de consultoria, aliada à adoção de práticas inovadoras e ao fortalecimento de uma cultura de *accountability*, tem permitido que a Audin/MPU contribua de forma efetiva para a promoção da transparência, da eficiência e da governança no MPU.

No entanto, para que o serviço atinja todo o seu potencial, é necessário superar os desafios identificados e investir em capacitação e tecnologia, além de se ter um maior aporte de recursos financeiros. A continuidade do monitoramento e da avaliação dos resultados alcançados, bem como a disseminação de boas práticas, serão essenciais para consolidar o serviço de consultoria como uma referência no setor público.

Esta seção do estudo empreendido reforça a importância da consultoria em auditoria interna como ferramenta estratégica para a gestão pública, oferecendo um panorama dos avanços alcançados pela Audin/MPU e das oportunidades para o futuro.

6.6 Análise de casos práticos e discussão

A análise dos relatórios de 2023 a 2025 (Brasil, 2023) revela os impactos reais da consultoria:

- Caso PR/RO (Gestão de *facilities*): a facilitação unificou contratos fragmentados. A inclusão de riscos ambientais e garantias financeiras no edital demonstrou como a consultoria antecipa problemas que a auditoria *a posteriori* apenas puniria.
- Caso MPDFT (Segunda linha): o assessoramento estruturou a gestão de riscos e conformidade, utilizando checklists baseados em jurisprudência do TCU, o que reduziu erros administrativos em 25%.
- Caso PRR2/RJ (*Onboarding*): o uso de *Design Thinking* reduziu o tempo de adaptação de novos servidores de 30 para 10 dias, provando que a auditoria pode atuar na gestão de pessoas.
- Caso PR/MS (Obras): o treinamento rompeu o estereótipo “policialesco” da auditoria, com 90% de aprovação dos gestores.

6.7 Desafios mapeados

Os desafios foram detectados através do monitoramento das avaliações de reação e da análise de conteúdo dos relatórios de acompanhamento. A resistência cultural (citada em 70% dos casos de gestão predial) decorre de práticas arraigadas, enquanto a limitação orçamentária para soluções de TI impede a escalabilidade do modelo.

7 Considerações finais

A experiência da Audin/MPU demonstra que a consultoria é o elo necessário para a modernização da Administração Pública. A transição

para um modelo proativo não apenas previne irregularidades, mas educa o gestor, fortalecendo a cultura de *accountability*. Para o futuro, recomenda-se a expansão do uso de IA e a criação de um repositório interinstitucional de boas práticas.

A implantação do serviço de consultoria na Audin/MPU representa um marco significativo na evolução da auditoria interna no Ministério Público da União (MPU), demonstrando que é possível ir além das atividades tradicionais de fiscalização e controle para atuar como agente de transformação e melhoria. A análise dos resultados alcançados, até o momento, revela que o serviço tem contribuído de forma efetiva para a promoção da transparência, da eficiência e da governança no MPU, alinhando-se às melhores práticas internacionais e às diretrizes estabelecidas no Manual de Consultoria da Audin/MPU (Audin, 2020).

Os diferentes tipos de consultoria oferecidos na forma de facilitação, treinamento, assessoramento e orientação permitiram que a Audin/MPU atuasse de forma proativa e estratégica, adaptando-se às necessidades específicas de cada entidade atendida. A abordagem colaborativa adotada, que envolve gestores, servidores e outros *stakeholders*, tem sido fundamental para garantir a adesão às recomendações e a sustentabilidade das mudanças implementadas.

No entanto, a experiência da Audin/MPU também evidenciou desafios que precisam ser superados para ampliar o impacto do serviço de consultoria. Entre esses desafios, destacam-se a resistência à mudança, a falta de capacitação técnica e a escassez de recursos financeiros. A superação desses obstáculos exigirá investimentos em capacitação, tecnologia e inovação, bem como o fortalecimento de uma cultura organizacional voltada para a melhoria contínua.

Em síntese, a implantação do serviço de consultoria da Audin/MPU reforça o papel estratégico da auditoria interna no setor público, oferecendo um modelo que pode ser replicado em outras instituições governamentais. A continuidade do monitoramento e da avaliação dos resultados alcançados, aliada à disseminação de boas práticas, será essencial para consolidar o serviço como uma referência no âmbito da Administração Pública.

Este estudo contribui para o debate sobre a importância da consultoria em auditoria interna, destacando os avanços alcançados pela Audin/MPU e as oportunidades para o futuro. A experiência da Audin/MPU demonstra que, com planejamento, comprometimento e inovação, a consultoria em auditoria interna pode se tornar um instrumento poderoso para a promoção de uma gestão pública mais célere, transparente, eficiente e responsável.

Referências

AUDIN. Auditoria Interna do Ministério Público da União. **Manual de Auditoria Audin-MPU**. Brasília: MPU, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/y9zstzu4>. Acesso em: 2 fev. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Manual de Boas Práticas Consultivas**. 4. ed. rev., ampl. e atual. Brasília: AGU, 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/54z39ecn>. Acesso em: 22 fev. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Secretaria de Controle Interno. **Estatuto de Controle Interno**. Brasília-DF: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/yvpu45j7>. Acesso em: 19 fev. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Secretaria de Controle Interno. **Portaria n. 1, de 20 de março de 2019**. Define diretrizes para a realização de serviços de consultoria pela Secretaria de Controle Interno. Brasília: Câmara dos Deputados, 20 mar. 2019a. Disponível em: <https://tinyurl.com/m9exttd3>. Acesso em: 19 fev. 2025.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Resolução n. 677, de 23 de novembro de 2020**. Dispõe sobre a instituição do Estatuto da Atividade de Auditoria Interna do Conselho e da Justiça Federal de 1º e 2º graus. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2020a. Disponível em: <https://tinyurl.com/4z6hhxcv>. Acesso em: 19 fev. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 308, de 11 de março de 2020**. Organiza as atividades de auditoria interna do Poder Judiciário, sob a forma de sistema, e cria a Comissão Permanente de Auditoria. Brasília: Conselho Nacional da Justiça, 2020b. Disponível em: <https://tinyurl.com/ybnvah2f>. Acesso em: 19 fev. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 309, de 11 de março de 2020**. Aprova as Diretrizes Técnicas das Atividades de Auditoria Interna Governamental do Poder Judiciário – DIRAUD-Jud e dá outras

providências. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020c. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc78hbx3>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa n. 3, de 9 de junho de 2017**. Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Brasília: CGU, 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/3yx8hmmmy>. Acesso em: 12 maio 2026.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto Brasileiro de Museus. **Portaria Conjunta IBRAM n. 2, de 12 de abril de 2021**. Disciplina o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, levados a efeito pela Procuradoria Federal junto ao IBRAM. Brasília: Ibram, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/jcj36fnp>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. Instituto Nacional do Seguro Social. Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS n. 1, de 19 de março de 2010. Disciplina o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal. **Portal Normas Brasil**, Brasília, 22 mar. 2010a. Disponível em: <https://tinyurl.com/3zjhy8fm>. Acesso em: 17 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S. A. **Resolução do Conselho de Administração n. 9, de 20 de agosto de 2020**. Aprova o Manual de Orientações Técnicas da Unidade de Auditoria Interna da Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. Brasília: Valec, 2020d. Disponível em: <https://tinyurl.com/bk6tt2zj>. Acesso em: 15 fev. 2025.

BRASIL. Ministério Público da União. Auditoria Interna. **Relatório de consultoria 31/2023**. Brasília: MPU/Audin, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/p7ccxdcc>. Acesso em: 13 maio 2026.

BRASIL. Ministério Público da União. **Portaria PGR/MPU n. 140, de 9 de outubro de 2020**. Aprova o Regimento Interno da Auditoria Interna do MPU. Brasília: MPU, out. 2020e. Disponível em: <https://tinyurl.com/4v7vakt2>. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Orientação Prática**: Relatório de Auditoria. Brasília: CGU, 2019b. Disponível em: <https://tinyurl.com/598y8juj>. Acesso em: 15 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Instrução Normativa n. 3, de 9**

de junho de 2017. Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Brasília: CGU, 2017b. Disponível em: <https://tinyurl.com/5x4h44ht>. Acesso em: 3 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal.** Brasília: CGU, 2017a. Disponível em: <https://tinyurl.com/y9tn8tay>. Acesso em: 16 fev. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Secretaria de Controle Interno. **Portaria n. 43, de 25 de setembro de 2017.** Define diretrizes gerais para a realização de serviços de consultoria e atendimento a consultas técnicas formuladas por gestores públicos dos órgãos e entidades submetidos ao âmbito de atuação da Secretaria de Controle Interno da Secretaria-Geral da Presidência da República (Ciset/Presidência). Brasília: Presidência da República, set. 2017c. Disponível em: <https://tinyurl.com/42rn6z95>. Acesso em: 3 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria-TCU n. 280/2010.** Aprova as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2010b. Disponível em: <https://tinyurl.com/2b4sjvvu>. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU.** 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020f. Disponível em: <https://tinyurl.com/2rz5mnfk>. Acesso em: 12 maio 2026.

COSO – COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **Internal Control – Integrated Framework:** executive summary. Durham: COSO, 2013. Acesso em: 28 fev. 2025.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa:** escolhendo entre cinco abordagens. Tradução de Dirceu da Silva e Sandra Mallmann da Rosa. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

CRUZ, Flávio da. **Auditoria governamental.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

IIA – INSTITUTO DOS AUDITORES INTERNOS. **Modelo das Três Linhas do IIA 2020:** uma atualização das três linhas de defesa. Tradução de IIA Brasil. Flórida: IIA, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/2jmyncmm>. Acesso em: 28 fev. 2025.

IIA – INSTITUTO DOS AUDITORES INTERNOS. **Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna (Normas)**. Tradução de IIA Brasil. Flórida: IIA, 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/3x6hxwsd>. Acesso em: 28 fev. 2025.

MOURA, Edmilson Borges de. **Auditoria governamental na gestão pública e eficácia de gestão**: para um modelo organizacional integrador. São Paulo: Dialética, 2024.

SANT'ANNA, Diocésio. **Consultoria em auditoria governamental**: o que é – para que serve – como fazer. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

A cooperação direta interinstitucional como modelo complementar à cooperação jurídica internacional tradicional: análise da experiência da Secretaria de Cooperação Internacional da Procuradoria-Geral da República (2017-2025)

Direct inter-institutional cooperation as a complementary model to traditional international legal cooperation: analysis of the experience of the International Cooperation Secretariat of the office of the Prosecutor General of Brazil (2017-2025)

Recebido em 20.03.2026 | Aprovado em 07.04.2026
<https://doi.org/10.63601/bcesmpu.2026.n66.e-66tc02>

Aline Maria Dias Bastos

<http://lattes.cnpq.br/6363856635869578>

Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) em cotutela com a Universidade de Lisboa. Mestre em Direito pela USP. Especialista em Direito Tributário pelo Centro de Extensão Universitária de São Paulo (CEU). Pós-Graduada em Integração Euro-Afro-Americana pela Universidade Lusíada de Lisboa. Analista do Ministério Público da União, atualmente lotada na Secretaria de Cooperação Internacional (SCI) da Procuradoria-Geral da República.

Resumo: A crescente transnacionalização da criminalidade impôs novos desafios ao sistema de justiça. A doutrina especializada tem-se concentrado nos mecanismos tradicionais de cooperação jurídica internacional, por meio de canais diplomáticos e de autoridades centrais, cuja morosidade e rigidez são amplamente criticadas. A doutrina carece de sistematização de modelos

complementares, como a cooperação direta interinstitucional. O presente artigo investiga em que medida a cooperação direta interinstitucional da Secretaria de Cooperação Internacional (SCI) da Procuradoria-Geral da República (PGR) constitui um modelo complementar eficaz aos mecanismos tradicionais. O objetivo é analisar a experiência da SCI da PGR no período de 2017 a 2025, avaliando os fundamentos jurídicos, a eficácia prática e a inserção em redes multilaterais. Metodologicamente, trata-se de pesquisa aplicada, qualitativa, quantitativa, descritivo-analítica e comparativa, a qual utiliza dados oficiais da SCI da PGR sobre Pedidos Internacionais de Informação (PIIs) ativos e passivos, complementando-os com dados comparativos de Procedimentos de Cooperação Internacional (PCIs), por via da autoridade central. Os resultados revelam que os PIIs são 6 a 15 vezes mais céleres que os PCIs tradicionais, com taxas de cumprimento de 86,7% (ativos) e 93,9% (passivos). Predominam a localização de investigados, os antecedentes criminais, os crimes de lavagem de dinheiro e o tráfico de drogas. A geografia demonstrou forte integração com a América do Sul, a América do Norte e Portugal. Conclui-se que a cooperação direta interinstitucional se consolida como modelo complementar legítimo e eficaz, contribuindo para um “terceiro modelo” de cooperação jurídica internacional.

Palavras-chave: cooperação jurídica internacional; cooperação direta interinstitucional; Ministério Público Federal; criminalidade transnacional; redes de cooperação internacional.

Abstract: *The growing transnationalization of crime has imposed new challenges on the justice system. Specialized doctrine has focused on traditional mechanisms of international legal cooperation, through diplomatic channels and central authorities, whose slowness and rigidity are widely criticized. The doctrine lacks a systematization of complementary models, such as direct inter-institutional cooperation. This article investigates the extent to which the direct inter-institutional cooperation of the Secretariat for International Cooperation (SCI) of the Prosecutor General's Office (PGR) constitutes an effective complementary model to traditional mechanisms. The objective is to analyze the experience of the PGR's SCI in the period from 2017 to 2025, evaluating its legal foundations, practical effectiveness, and inclusion in multilateral networks. Methodologically, this is an applied, qualitative, quantitative, descriptive-analytical, and comparative research, which uses official data from the PGR's SCI on active and passive International Information Requests (IIRs), complementing them with comparative data from International Cooperation Procedures (ICPs), via the central authority. The results reveal that IIRs are 6 to 15 times faster than traditional ICPs, with compliance rates of 86.7% (active) and 93.9% (passive). The predominant requests concern the location of investigated*

persons, criminal records, money laundering crimes, and drug trafficking. The geography demonstrated strong integration with South America, North America, and Portugal. It is concluded that direct inter-institutional cooperation is consolidated as a legitimate and effective complementary model, contributing to a "third model" of international legal cooperation.

Keywords: *international legal cooperation; direct interinstitutional cooperation; Federal Public Ministry; transnational crime; international cooperation networks.*

1 Introdução

Nas últimas décadas, o aprofundamento da globalização, a digitalização dos fluxos de capital e a crescente transnacionalização das condutas ilícitas impuseram ao sistema de justiça desafios inéditos. Crimes como corrupção, tráfico internacional de drogas e pessoas, terrorismo e lavagem de dinheiro passaram a exigir respostas articuladas entre diferentes jurisdições, demandando instrumentos de cooperação mais ágeis e eficazes.

Entretanto, os mecanismos tradicionais de cooperação jurídica internacional, baseados em canais diplomáticos e atualmente na intermediação de autoridades centrais, revelam-se frequentemente morosos e burocráticos. A exigência de formalidades excessivas, a falta de padronização normativa e a dificuldade de acesso a dados estratégicos comprometem tanto a eficácia das investigações quanto a proteção de direitos fundamentais.

Nesse cenário, emergem modelos complementares de cooperação, fundados na articulação direta entre instituições homólogas, sustentados pela confiança recíproca, pela celeridade e pelo intercâmbio de informações estratégicas. No Brasil, destaca-se a experiência da Secretaria de Cooperação Internacional (SCI) da Procuradoria-Geral da República (PGR), responsável por operacionalizar a cooperação direta interinstitucional com Ministérios Públicos estrangeiros e autoridades judiciais, policiais e diplomáticas, sobretudo por meio das redes multilaterais de cooperação. Entre 2017 e 2025, foram processados 1.162 Pedidos Internacionais de Informação (PIIs) em tempo médio significativamente inferior ao dos modelos tradicionais.

Apesar da relevância prática, a cooperação direta interinstitucional permanece pouco sistematizada na doutrina especializada, especialmente no que tange à análise da eficácia comparativa e à fundamentação teórica desse modelo emergente. Essa lacuna teórica justifica a presente investigação, que busca contribuir para a compreensão e a teorização de um “terceiro modelo” de cooperação, baseado em dados empíricos inéditos.

Diante disso, formula-se o seguinte problema de pesquisa: *Em que medida a atuação da SCI da PGR, por meio da cooperação direta interinstitucional, constitui um modelo complementar eficaz aos mecanismos tradicionais de cooperação jurídica internacional?*

O objetivo geral do estudo é analisar a cooperação direta interinstitucional processada por meio da SCI da PGR como modelo complementar, avaliando sua fundamentação jurídica, sua eficácia prática e sua articulação em redes de cooperação.

Os objetivos específicos são:

- a) identificar as limitações estruturais dos modelos tradicionais de cooperação jurídica internacional;
- b) caracterizar o modelo funcional da SCI da PGR, suas bases normativas e sua diferenciação em relação aos mecanismos tradicionais;
- c) avaliar a eficácia prática da SCI da PGR mediante a análise quantitativa dos 1.162 PIIs processados entre 2017 e 2025; e
- d) examinar a articulação da SCI da PGR em redes multilaterais de cooperação, como a Associação Ibero-Americana de Ministérios Públicos (AIAMP), a Rede Ibero-Americana de Cooperação Jurídica Internacional (IberRed), a Rede de Recuperação de Ativos (RRAG) do Grupo de Ação Financeira da América Latina (Gafilat), o Grupo de Ligação dos Ministérios Públicos para a Cooperação Judiciária da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a Reunião Especializada de Ministérios Públicos do Mercosul (REMPM).

Metodologicamente, trata-se de pesquisa de natureza aplicada, de abordagem qualitativa, quantitativa, de caráter descritivo-analítico e comparativo. Foram utilizadas como procedimentos a análise documental e normativa, a revisão bibliográfica e a análise quantitativa dos dados

oficiais fornecidos pela SCI da PGR, representativos de 100% dos PIIs processados no período, abrangendo PIIs ativos e passivos, distribuídos por 117 países e 66 tipologias criminais.

O artigo organiza-se da seguinte forma: após esta introdução, a seção 2 examina a evolução histórica, os fundamentos e as limitações dos modelos tradicionais de cooperação. A seção 3 apresenta a cooperação direta interinstitucional, suas características, seus fundamentos normativos e seu reconhecimento institucional internacional. A seção 4 discute os resultados empíricos da experiência da SCI da PGR no período de 2017 a 2025. A seção 5 explica como as redes multilaterais operacionalizam essa cooperação. Por fim, a seção 6 traz as considerações finais, destacando as contribuições do modelo e seus desafios futuros.

2 Fundamentos da cooperação jurídica internacional

2.1 Evolução histórica e modelos tradicionais

A cooperação jurídica internacional desenvolveu-se historicamente por meio de modelos formais que refletem a estrutura do sistema internacional westfaliano (Franca Filho, 2006; Leal, 2018), baseado na soberania estatal absoluta e na necessidade de canais diplomáticos para a mediação das relações interestatais. Os mecanismos tradicionais viabilizados pelos canais diplomáticos e atualmente pelas autoridades centrais constituem expressões institucionais dessa lógica, caracterizando-se pelo formalismo procedimental e pelo tempo de tramitação prolongado.

As cartas rogatórias, transmitidas por via diplomática, constituem o mecanismo mais antigo e tradicional de cooperação jurídica internacional, operando mediante solicitação formal de uma autoridade judicial a uma congênere estrangeira, intermediada pelos respectivos poderes executivos por meio dos ministérios das relações exteriores. Esse modelo reflete a concepção clássica de soberania, na qual qualquer comunicação entre autoridades de diferentes Estados deve ser mediada pelos órgãos responsáveis pelas relações exteriores, garantindo o controle estatal sobre os contatos transnacionais.

O sistema de auxílio direto, viabilizado por autoridades centrais, desenvolvido nas últimas décadas do século XX, representa uma evolução significativa em relação às cartas rogatórias ao permitir a efetivação de atos

variados por intermédio das diferentes autoridades legitimadas para a investigação e a persecução criminal nos diferentes países. Contudo, esse sistema mantém a estrutura de intermediação estatal ao exigir que as solicitações sejam processadas por meio de autoridades centrais nacionais.

2.2 Limitações estruturais dos mecanismos tradicionais e tentativas de modernização

A análise crítica dos mecanismos tradicionais de cooperação jurídica internacional revela limitações estruturais que comprometem sua eficiência operacional em contextos contemporâneos caracterizados pela crescente urgência e pela complexidade das demandas transnacionais. Machado (2005) oferece uma perspectiva empírica dessas limitações ao analisar o funcionamento das cartas rogatórias passivas no Brasil, documentando o tempo de tramitação, que frequentemente excede anos, e registrando taxas de insucesso significativas.

A primeira limitação estrutural é a morosidade sistêmica resultante da multiplicidade de intermediários envolvidos no processamento das demandas de cooperação. O modelo tradicional requer tramitação sequencial por intermédio de múltiplas autoridades (judiciais ou administrativas solicitantes): Ministério das Relações Exteriores (MRE) do país solicitante, MRE do país solicitado, autoridade central quando aplicável e autoridade judicial ou administrativa competente no país solicitado (mesmo quando a tramitação é facilitada por tecnologias modernas) – o que cria gargalos procedimentais que prolongam desnecessariamente os prazos de resposta.

A segunda limitação é a rigidez procedimental que caracteriza os mecanismos tradicionais, exigindo o cumprimento de formalidades extensas, mesmo para demandas simples ou urgentes. Madruga Filho (2005) critica essa rigidez ao caracterizar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF)¹ sobre cooperação jurídica internacional como

¹ A crítica de Madruga Filho foi feita em um momento em que a tramitação das cartas rogatórias ainda competia ao STF. Cabe assinalar, porém, que a transferência dessa competência para o Superior Tribunal de Justiça (STJ) não implicou mudança significativa no quadro.

pertencente à "Idade Média" da cooperação, em referência ao formalismo excessivo que compromete a efetividade dos mecanismos disponíveis.

A terceira limitação é a assimetria informacional entre autoridades solicitantes e solicitadas, resultante da falta de canais diretos de comunicação que permitam esclarecimentos, complementações ou adaptações das demandas, conforme necessário. Essa assimetria frequentemente resulta em pedidos inadequados, incompletos ou desnecessariamente amplos, comprometendo tanto a eficiência quanto a efetividade da cooperação.

A quarta limitação é a falta de mecanismos sistemáticos de acompanhamento e de controle que permitam às autoridades solicitantes monitorar o progresso de suas demandas e identificar gargalos ou problemas que possam comprometer sua conclusão. Essa limitação gera incertezas sobre prazos e resultados, o que dificulta o planejamento de investigações e de processos que dependam de informações ou evidências transnacionais.

As limitações dos mecanismos tradicionais geraram esforços de modernização que procuram conciliar as medidas de garantia e de segurança dos modelos estabelecidos com demandas contemporâneas por maior agilidade e flexibilidade. Silva (2005) contribuiu significativamente para esses esforços ao analisar propostas de modernização da legislação brasileira sobre cooperação jurídica internacional, identificando oportunidades e limitações das reformas propostas.

A modernização por meio de tratados bilaterais e de acordos específicos representa uma das principais estratégias para acelerar a cooperação entre países com relações estreitas e confiança mútua estabelecida. Esses instrumentos frequentemente estabelecem prazos mais ágeis, procedimentos simplificados e canais de comunicação direta entre autoridades competentes. Contudo, a efetividade dessa estratégia é limitada pela necessidade de negociação, de ratificação e de implementação específica para cada par de países.

A modernização por intermédio de plataformas tecnológicas procura acelerar a tramitação de demandas por meio de sistemas eletrônicos que facilitam a comunicação e o acompanhamento de pedidos de cooperação. A Rede Judiciária Europeia em Matéria Penal² exemplifica

2 Para mais informações, ver: <https://tinyurl.com/bd6xeuej>.

essa abordagem ao oferecer uma plataforma que conecta autoridades judiciárias europeias e facilita a cooperação direta.

A modernização por meio de protocolos operacionais procura estabelecer procedimentos mais eficientes dentro dos marcos normativos existentes, padronizando formulários, estabelecendo prazos indicativos e criando mecanismos de acompanhamento. Embora úteis, essas modernizações têm impacto limitado quando preservam as estruturas fundamentais adotadas pelos Estados ou pelas comunidades envolvidas.

2.3 Justificativa para modelos complementares

Apesar dos esforços de modernização, os mecanismos tradicionais mantêm limitações fundamentais que decorrem de sua lógica estrutural baseada na intermediação estatal e no formalismo procedimental. A persistência dessas limitações explica o surgimento e o desenvolvimento de modelos alternativos de cooperação, que procuram superar as inadequações dos canais tradicionais.

A análise das limitações estruturais persistentes dos mecanismos tradicionais de cooperação jurídica internacional oferece uma justificativa teórica e empírica para o desenvolvimento de modelos complementares, que preservam as garantias fundamentais dos sistemas estabelecidos enquanto superam suas inadequações operacionais. Isso implica não a substituição ou a superação dos mecanismos tradicionais, mas o reconhecimento de que demandas contemporâneas requerem diversificação de instrumentos disponíveis.

A complementaridade entre modelos tradicionais e alternativos permite a otimização da eficiência por meio de utilização seletiva de diferentes instrumentos, conforme as características específicas de cada demanda. Solicitações complexas que envolvem medidas restritivas de direitos ou evidências para uso processual podem beneficiar-se das garantias adicionais oferecidas pelos mecanismos tradicionais, enquanto demandas por informações de inteligência ou cooperação investigativa podem ser processadas mais eficientemente por intermédio de canais alternativos.

A diversificação de instrumentos disponíveis representa uma redundância positiva que aumenta a resiliência do sistema de cooperação internacional. Problemas ou gargalos em um canal não comprometem

necessariamente a capacidade de cooperação, uma vez que canais alternativos permanecem disponíveis. Essa redundância é particularmente importante em contextos de urgência ou quando relações bilaterais específicas enfrentam dificuldades temporárias.

A existência de modelos alternativos cria pressões competitivas que podem estimular a modernização e o aprimoramento dos próprios mecanismos tradicionais. A demonstração de que uma cooperação mais ágil e eficiente é possível por meio de canais alternativos pode motivar reformas dos sistemas tradicionais, gerando benefícios sistêmicos que transcendem os modelos alternativos específicos.

3 A cooperação direta interinstitucional e sua importância na atualidade

3.1 Breves notas sobre as vias de comunicação da cooperação jurídica internacional

A cooperação jurídica internacional, essencial para combater a criminalidade transnacional, manifesta-se por intermédio de distintas vias de comunicação, cada uma com suas peculiaridades e finalidades: a diplomática, a autoridade central e a interinstitucional. Neste artigo, será usada a expressão "cooperação direta interinstitucional" para delimitar claramente a modalidade adotada.

Lima e Aras (2010, p. 126) sustentam:

Partiu-se do modelo em que a assistência penal era um ato de cortesia internacional, conduzido por autoridades diplomáticas, a um momento em que passou a ser necessário construir autoridades centrais nacionais, especializadas em *mutual legal assistance* (MLA), para facilitar a cooperação, agora submetida a regramento específico em tratados internacionais de cumprimento obrigatório pelos Estados Partes. Simultaneamente, identifica-se a evolução dos mecanismos de cooperação penal direta, cada vez mais comum, especialmente na Europa, no quadro do direito comunitário.

Tradicionalmente, a via diplomática representou a espinha dorsal dessa colaboração, pautada pela formalidade e pela primazia das relações entre Estados soberanos. Essa modalidade, embora ainda presente, é conhecida por sua morosidade e por sua burocracia, características intrínsecas ao

seu fluxo de tramitação, que requer a intervenção de Ministérios das Relações Exteriores e, em muitos casos, de embaixadas ou consulados.

Com o aumento e a sofisticação dos crimes transnacionais, tornou-se evidente a necessidade de métodos mais ágeis e eficientes para a cooperação. A resposta a essa demanda veio com o advento da via da autoridade central, concebida como um mecanismo para acelerar e simplificar o intercâmbio de informações e o cumprimento de diligências.

De fato, a via da autoridade central tornou-se o método mais comum e eficiente para muitos tipos de cooperação, especialmente no que tange a acordos bilaterais e multilaterais. Nessa modalidade, cada Estado designa uma autoridade específica responsável por receber e transmitir os pedidos de auxílio.

Assim, a cooperação jurídica internacional, como mecanismo indispensável ao combate à criminalidade transnacional, evoluiu significativamente com o surgimento do auxílio direto, que se consolidou como a modalidade mais utilizada de intercâmbio jurídico entre Estados. Esse mecanismo, que ganhou força no início dos anos 2000, foi impulsionado por importantes instrumentos internacionais, como a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas³ (Convenção de Viena, de 1988), a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional⁴ (Convenção de Palermo, de 2000) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção⁵ (Convenção de Mérida, de 2003), além dos acordos bilaterais de assistência jurídica mútua, conhecidos como *Mutual Legal Assistance Treaties* (MLATs).

Essa nova via emergiu, em grande medida, da constatação de que o modelo diplomático não era suficiente para lidar com a complexidade e a velocidade das redes criminosas globais. A criação de autoridades centrais permitiu um canal de comunicação mais direto e especializado entre os Estados, reduzindo o trâmite burocrático e o tempo de resposta. Essa mudança

3 Para mais informações, ver: <https://tinyurl.com/2k8t8sdx>.

4 Para mais informações, ver: <https://tinyurl.com/3uzrbycc>.

5 Para mais informações, ver: <https://tinyurl.com/4veyft3p>.

visou atender à urgência e à complexidade que o crime organizado e outros ilícitos transnacionais exigiam, conforme ressalta Silva (2025, p. 13):

O auxílio direto veio dar mais agilidade à CJI, prevendo a figura da autoridade central, em substituição ao canal diplomático, que ficou reservado para os casos de reciprocidade.

Os instrumentos internacionais sobre auxílio direto não preveem, logicamente, a organização interna dos sistemas de justiça ou de quem será a competência para processar o pedido de CJI, porque se trata de assunto interno de cada país.

Ainda que os tratados internacionais não determinem a organização interna de cada sistema de justiça, a legislação brasileira estabelece a competência e o fluxo de processamento dos pedidos de auxílio direto.

Desse modo, a estrutura legal brasileira alinha-se aos preceitos internacionais do auxílio direto, conferindo à Justiça Federal a competência para o processamento de pedidos e ao Ministério Público Federal (MPF) a atribuição de representar o Estado estrangeiro em juízo. Essa arquitetura institucional garante a formalidade e a legitimidade dos atos de cooperação no combate à criminalidade organizada.

Apesar de sua notória eficácia em comparação com a via diplomática, o auxílio direto por intermédio de autoridades centrais no Brasil ainda enfrenta desafios.

É nesse contexto de busca por maior celeridade e eficiência que a via de cooperação direta interinstitucional ganha proeminência. Definida como a comunicação direta entre autoridades homólogas – ou seja, entre instituições que exercem funções análogas em diferentes Estados – sem a intermediação de canais diplomáticos ou de autoridades centrais, essa via representa um avanço significativo. Ela permite uma troca de informações e inteligência em tempo real, crucial para o sucesso de investigações complexas.

Silva (2025, p. 24), ao tratar da via de cooperação direta ou interinstitucional, ressalta:

as autoridades competentes internamente (administrativas, judiciais e de investigação) dialogam através de canais institucionalizados, previstos para facilitar a tramitação direta de informações, e que

igualmente possuem base em tratados, acordos bilaterais ou instrumentos de *soft law* internacional.

Nesse sentido, Weber (2025, p. 93) sustenta:

Na cooperação penal internacional, destaque há que ser dado para a cooperação administrativa estrito senso, como aquela concernente às relações entre os órgãos envolvidos, direta ou indiretamente, na prevenção e repressão penal e na produção de inteligência acerca dos fatores que afetam o tema (formas de atuação, troca de informações, instituição de pontos de contato).

Tal cooperação tem importância tanto no plano macro, no estabelecimento de ações e estratégias de atuação, quanto no plano micro, referente aos casos concretos específicos. O contato direto viabilizado pela cooperação administrativa propicia uma cooperação formal mais efetiva e assertiva, evitando-se delongas desnecessárias, inclusive com prejuízo aos concernidos.

Assim, a via direta interinstitucional permite que órgãos jurisdicionais ou administrativos de diferentes Estados se comuniquem diretamente para fins de cooperação, simplificando e agilizando o processo em determinadas matérias, conforme previsto em tratados ou normas específicas.

3.2 Antecedentes no Brasil, conceituação e características fundamentais

O Brasil possui um histórico em que a cooperação direta remonta ao período do Império. Conforme relata Silva (2025), juízes brasileiros e estrangeiros trocavam, já no século XIX, informações diretamente, a fim de agilizar o andamento de processos⁶.

⁶ A lição da autora, nesse sentido, é esclarecedora: “É curioso que, no passado, o Brasil já autorizou a prática da tramitação de cartas rogatórias estrangeiras pela via direta da parte interessada. No Brasil império, as cartas eram recebidas pelos juízes diretamente das partes interessadas, a maior parte delas advindas de Portugal. O Aviso-circular de 1º de outubro de 1847, expedido pelo Ministério dos Negócios da Justiça, aprovou a prática do recebimento direto via parte interessada, determinando apenas que as cartas rogatórias fossem legalizadas pelos cônsules brasileiros. As cartas, no entanto, não podiam servir a propósitos criminais, tampouco para diligências executórias, resumindo-se a rogatórias civis e comerciais para fins de citação, intimação e inquirição de testemunhas. Dispensava-se a legalização se a carta rogatória tramitasse por via diplomática. É interessante que a circular de 1882 excetuava da tramitação por via

A via direta interinstitucional não se propõe a substituir as vias diplomática e da autoridade central; antes, destina-se a complementá-las. Sua principal força reside na capacidade de proporcionar um rápido intercâmbio de informações estratégicas, o que é de suma importância na fase de investigação. A sua eficácia está em sua velocidade e em sua flexibilidade, permitindo a comunicação fluida entre Ministério Público, investigadores e outros profissionais de instituições homólogas.

Assim, a cooperação direta interinstitucional constitui uma modalidade específica de cooperação jurídica internacional que se caracteriza pela comunicação e pela articulação direta entre instituições homólogas de diferentes países, eliminando a intermediação obrigatória de autoridades centrais ou os canais diplomáticos tradicionais.

Silva (2025, p. 23) oferece uma definição precisa ao caracterizar essa modalidade como “cooperação entre autoridades competentes, também chamada de cooperação direta ou interinstitucional”, ressaltando que se trata de um mecanismo adicional de cooperação jurídica internacional que complementa, sem substituir, as vias diplomáticas e das autoridades centrais.

Essa definição encerra características fundamentais que distinguem a cooperação interinstitucional direta dos modelos tradicionais. A primeira característica é a comunicação direta entre instituições homólogas, eliminando intermediários administrativos ou diplomáticos que frequentemente constituem gargalos nos fluxos tradicionais. A comunicação direta permite esclarecimentos imediatos, adaptações procedimentais e coordenação mais efetiva entre as autoridades envolvidas.

A segunda característica é a natureza complementar da cooperação direta interinstitucional, que opera paralelamente aos mecanismos tradicionais, sem pretensão de substituí-los. Essa complementaridade permite a utilização seletiva de diferentes instrumentos, conforme as especificidades de cada demanda, otimizando a eficiência global do sistema de cooperação por meio da diversificação de canais disponíveis.

A terceira característica é a preservação da oficialidade dos canais utilizados, uma vez que a cooperação interinstitucional opera por

diplomática as autoridades das províncias de fronteiras, permitindo-lhes que expedissem suas cartas diretamente aos Estados vizinhos, conforme Aviso de 4 de novembro de 1878. Veja mais em Briggs (1913)” (Silva, 2025, p. 22, nota 15).

meio de "canais oficiais, dentro das respectivas instituições", conforme enfatiza Silva (2025, p. 30). Essa oficialidade distingue a cooperação interinstitucional de contatos informais ou pessoais, garantindo que se dê dentro de marcos normativos estabelecidos e com as garantias inerentes aos procedimentos institucionais formais.

A cooperação direta interinstitucional apresenta vantagens operacionais significativas em relação aos mecanismos tradicionais, conforme documentado por Silva (2025, p. 26):

[A] cooperação direta ou interinstitucional entre Ministérios Públicos é, logicamente, mais rápida do que as duas outras vias de cooperação, porque é realizada sem a intermediação do Poder Executivo, isto é, sem a etapa de tramitação perante o MRE ou do MJSP quando na função de autoridade central.

Cabe destacar, nesse sentido, pelo menos quatro vantagens operacionais.

A primeira vantagem operacional é a agilidade temporal resultante da eliminação de intermediários burocráticos.

A segunda vantagem é a flexibilidade procedimental que permite adaptações conforme as especificidades de cada caso. A comunicação direta entre autoridades possibilita esclarecimentos imediatos sobre requisitos, expectativas e limitações, facilitando a formulação de demandas mais precisas e adequadas às capacidades e às competências das instituições solicitadas.

A terceira vantagem é a eficiência comunicacional, que reduz riscos de mal-entendidos ou de interpretações inadequadas resultantes da intermediação por autoridades que podem não ter conhecimento técnico específico sobre as matérias envolvidas. A comunicação direta entre especialistas facilita a compreensão mútua e a coordenação mais efetiva.

A quarta vantagem é a capacidade de interação que permite múltiplas rodadas de comunicação, conforme a necessidade para o refinamento de demandas, o esclarecimento de dúvidas ou a adaptação de procedimentos. Essa capacidade é particularmente importante em investigações complexas que requerem coordenação contínua entre autoridades.

Em suma, a cooperação direta interinstitucional é um complemento valioso às vias tradicionais, especialmente para a troca de informações e inteligência. A sua eficiência, baseada na comunicação direta

e na confiança mútua entre as instituições, é vital para o combate à criminalidade transnacional.

3.3 Fundamentação jurídica e legitimidade normativa

Contrariando a expressão “cooperação informal”, muitas vezes utilizada de forma equivocada, a via direta interinstitucional é, na verdade, uma via formal de cooperação. Baseia-se em tratados, acordos, memorandos de entendimento e, em muitos casos, em princípios de reciprocidade e de cortesia internacional, sendo validada por convenções e organismos internacionais.

A cooperação direta interinstitucional não é uma prática obscura ou clandestina, mas uma via institucionalizada, por meio de canais oficiais, entre instituições que possuem um histórico de confiança mútua⁷.

As convenções da Organização das Nações Unidas (ONU) contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas (Convenção de Viena, artigo 9.1, “a”), contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo, artigo 27.1) e contra a Corrupção (Convenção de Mérida, artigo 48.1, “a”) – ratificadas pelo Brasil em 1991, 2004 e 2005, respectivamente – são frequentemente usadas para a efetivação dos pedidos de cooperação penal internacional. Isso se deve ao fato de abordarem crimes transnacionais graves e de terem sido ratificadas por muitos países.

Esses acordos exigem que os países signatários estabeleçam canais de comunicação reforçados para facilitar a troca rápida e segura de informações sobre os crimes abordados.

Nesse sentido, Silva (2024, p. 35) reforça que a Convenção de Palermo (artigo 27.2) e a Convenção de Mérida (artigo 48.2) não apenas encorajam os Estados-Partes a celebrarem acordos bilaterais ou multilaterais para uma cooperação direta entre suas autoridades competentes⁸ (autoridades

⁷ Reforçando essa perspectiva, Silva (2025, p. 30) afirma: “Por fim, é importante que se diga que a cooperação entre Ministérios Públicos não é uma cooperação *informal*, ao contrário, conforme foi observado, é uma cooperação com base em tratados e convenções e que é *praticada através de canais oficiais*, dentro das respectivas instituições, o que, no caso do MPF brasileiro, compete à SCI/PGR, no interesse das persecuções penais que estão a cargo do MPF brasileiro”.

⁸ A expressão “autoridade competente” não se confunde com o termo “autoridade central”.

encarregadas da persecução penal) e os incentivam a adaptar os já existentes, mas também os autorizam a se basearem nas próprias convenções para estabelecer essa comunicação, mesmo na ausência de acordos específicos.

A legitimidade da cooperação direta interinstitucional fundamenta-se em um arcabouço normativo complexo que articula tratados multilaterais, acordos específicos de cooperação e regulamentações internas das instituições participantes.

Essa fundamentação normativa múltipla oferece flexibilidade que, por sua vez, permite a adaptação da cooperação direta interinstitucional a diferentes contextos jurídicos e necessidades operacionais. Os tratados multilaterais estabelecem marcos gerais que autorizam ou facilitam a cooperação direta, enquanto os acordos específicos entre Estados ou instituições podem detalhar procedimentos e estabelecer garantias adicionais. Por sua vez, as regulamentações internas das instituições asseguram a conformidade com ordenamentos jurídicos nacionais e competências constitucionais específicas.

A Rede de Cooperação Penal (RedCoop) da AIAMP sistematizou três fundamentos principais que sustentam a validade da cooperação interinstitucional: a cooperação internacional não exclui "outras vias de cooperação", não afeta "garantias e direitos" e não atinge "interesses públicos" (RedCoop, 2022, p. 10, tradução nossa). Esses fundamentos estabelecem limites claros que garantem que a cooperação direta interinstitucional opere dentro de parâmetros jurídicos seguros, preservando tanto a legalidade quanto a legitimidade de sua atuação.

3.4 Reconhecimento institucional internacional

A cooperação direta interinstitucional tem recebido reconhecimento crescente por parte de organizações internacionais e de foros multilaterais especializados em segurança e justiça⁹.

⁹ Nesse sentido, Silva (2025, p. 23-24) salienta: "[...] nos foros promovidos no âmbito das convenções da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Mercosul sobre o crime organizado transnacional, tem-se estimulado a cooperação interinstitucional como mais uma via de cooperação jurídica internacional, como forma de fomentar uma persecução criminal cada vez mais eficiente".

Esse reconhecimento internacional oferece legitimidade adicional à cooperação direta interinstitucional ao demonstrar que não constitui desenvolvimento isolado ou experimental, mas uma tendência consolidada reconhecida por organizações internacionais relevantes. O endosso de organismos como a ONU, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização dos Estados Americanos (OEA) oferece validação institucional que facilita a aceitação e a implementação da cooperação direta interinstitucional por parte de diferentes países e sistemas jurídicos.

O reconhecimento específico ligado ao combate ao crime organizado transnacional é particularmente significativo, uma vez que essa área exige respostas coordenadas e ágeis que frequentemente transcendem as capacidades dos mecanismos tradicionais. A validação da cooperação direta interinstitucional nesse contexto demonstra sua utilidade em situações que requerem eficiência operacional, sem comprometimento da segurança jurídica.

Abade (2013) desenvolveu uma compreensão sofisticada dessa questão ao analisar como os direitos fundamentais devem ser preservados nos mecanismos de cooperação jurídica internacional, demonstrando que a eficiência não pode ser alcançada às custas da segurança jurídica.

A segurança jurídica constitui um princípio fundamental que deve impregnar todos os aspectos da cooperação jurídica internacional, garantindo previsibilidade, estabilidade e conformidade com marcos normativos nacionais e internacionais.

A inclusão da cooperação direta interinstitucional nas estratégias de persecução penal recomendadas por organizações internacionais indica o reconhecimento de que constitui ferramenta necessária para a efetividade contemporânea da justiça criminal em contextos transnacionais. Esse reconhecimento facilita o desenvolvimento e a expansão da cooperação direta interinstitucional ao oferecer respaldo institucional para sua implementação.

É nesse contexto que se tem destacado o Ministério Público brasileiro. Atuando de forma proativa, o MPF¹⁰ tem incentivado a cooperação

¹⁰ De acordo com a Constituição Federal (CF) de 1988, compete à União manter relações com Estados estrangeiros (art. 21, I) e cabe à Justiça Federal falar em causas fundadas em tratado

direta interinstitucional, participando de redes de procuradores e de outros órgãos internacionais. A atuação do MPF, nesse sentido, é incentivada por organismos como a ONU e a OEA, que reconhecem o valor da cooperação direta para o enfrentamento de ilícitos complexos.

A cooperação direta interinstitucional não é um conceito abstrato, é antes uma prática consolidada e institucionalizada em diversos contextos globais. Manifesta-se por intermédio de redes e plataformas especializadas que permitem o intercâmbio ágil e seguro de informações entre autoridades homólogas. Alguns exemplos de cooperação direta interinstitucional pelo mundo são: a Rede Judiciária Europeia em Matéria Penal (RJE)¹¹, que conecta autoridades judiciárias de 27 Estados-Membros; a Interpol¹² – a rede global de cooperação policial –; as unidades de inteligência financeira e o grupo *Egmont*¹³; as autoridades regulatórias fiscais e de mercado de valores¹⁴; e a Rede 24/7 da Convenção sobre o Crime Cibernético¹⁵.

3.5 Desafios e limitações da cooperação direta interinstitucional

Apesar de suas vantagens operacionais, a cooperação direta interinstitucional enfrenta desafios e limitações que devem ser adequadamente compreendidos e gerenciados para assegurar sua efetividade e legitimidade sustentáveis. Esses desafios derivam tanto de questões técnicas e procedimentais quanto de tensões conceituais inerentes à articulação entre diferentes sistemas jurídicos e tradições institucionais.

O primeiro desafio é a gestão da diversidade jurídica e procedimental entre diferentes sistemas nacionais. Embora a cooperação interinstitucional

da União com Estados estrangeiros (art. 109, III). Considerando que a cooperação jurídica internacional não permite que o Estado estrangeiro atue diretamente, a competência para solicitar, em juízo, as diligências de natureza criminal em seu nome é do MPF.

11 Para mais informações, consultar o Portal Europeu da Justiça em: <https://tinyurl.com/bd6xeuej>.

12 Para mais informações, consultar o Portal da Interpol: <https://tinyurl.com/2zr55ses>.

13 Para mais informações, ver: <https://tinyurl.com/3f57ttfz>.

14 As autoridades fiscais e as de mercado de valores mantêm comunicação direta para trocar informações e combater crimes financeiros como fraudes, evasão fiscal, manipulação de mercado e uso de informações privilegiadas. Essa cooperação entre reguladores é crucial para proteger a integridade do sistema econômico.

15 Para mais informações, ver: <https://tinyurl.com/4v7e8yuv>.

facilite a comunicação direta entre autoridades, as diferenças entre ordenamentos jurídicos, competências institucionais e procedimentos operacionais podem criar incompatibilidades ou mal-entendidos que comprometem a efetividade da cooperação.

O segundo desafio é o equilíbrio entre agilidade e garantias, assegurando que a simplificação procedimental, característica da cooperação direta interinstitucional, não comprometa direitos fundamentais ou garantias processuais. Esse equilíbrio requer desenvolvimento de procedimentos que sejam simultaneamente eficientes e respeitosos aos marcos normativos e princípios fundamentais dos sistemas jurídicos envolvidos.

O terceiro desafio é a sustentabilidade institucional da cooperação direta interinstitucional, que depende de manutenção de capacidade técnica, de recursos adequados e de um compromisso continuado por parte das instituições participantes. A dependência de recursos institucionais específicos pode criar vulnerabilidades que comprometem a continuidade e a confiabilidade da cooperação.

O quarto desafio é a gestão de expectativas e capacidades para assegurar que as demandas de cooperação sejam realistas e compatíveis com as capacidades das instituições solicitadas. O desequilíbrio entre demanda e capacidade pode gerar frustrações e comprometer a sustentabilidade dos sistemas de cooperação.

O quinto desafio é a *accountability* e o controle democrático da cooperação direta interinstitucional para garantir que se opere dentro de marcos de transparência e de responsabilização adequados. A flexibilidade da cooperação direta interinstitucional pode criar riscos de déficit democrático se não for acompanhada de mecanismos apropriados de supervisão e de controle.

A busca da eficiência na cooperação jurídica internacional enfrenta desafios estruturais que devem ser corretamente compreendidos e gerenciados para evitar que a busca de agilidade comprometa outros valores fundamentais do sistema jurídico.

Weber (2025, p. 91-92) faz uma análise detalhada dos referidos desafios no contexto das medidas processuais penais, demonstrando como diferentes tradições jurídicas e procedimentais podem criar obstáculos à cooperação ágil.

4 A experiência da SCI da PGR: estrutura institucional e resultados empíricos

4.1 Estrutura, atribuições e fundamentos legais da SCI da PGR

No Brasil, o MPF, órgão essencial à função jurisdicional do Estado, tem desempenhado um papel central nesse cenário, atuando de forma proativa na cooperação internacional para o combate à criminalidade transnacional. Para otimizar essa atuação e conferir-lhe a necessária institucionalidade, a PGR estruturou um setor dedicado a essa finalidade. Em 3 de fevereiro de 2005, foi criado, por meio da Portaria PGR n. 23/2005, o Centro de Cooperação Jurídica Internacional (CCJI)¹⁶. Essa estrutura viria a se consolidar nos anos seguintes como peça-chave na articulação de pedidos de cooperação penal e cível, extradição, recuperação de ativos e participação em redes e tratados internacionais. Em consequência, a unidade converteu-se na Assessoria de Cooperação Jurídica Internacional e, posteriormente, na Secretaria de Cooperação Internacional (SCI), criada pela Portaria PGR/MPF n. 650, de 17 de setembro de 2013.

Esta seção dedica-se a analisar a Portaria PGR/MPF n. 40/2020, de 24 de abril de 2020¹⁷, destacando a estrutura, as atribuições e os fundamentos legais que regem a atuação da SCI, demonstrando como essa unidade administrativa se tornou um pilar da cooperação jurídica direta interinstitucional, no âmbito do MPF.

A complexidade e a urgência que caracterizam os casos de cooperação jurídica internacional demandam uma estrutura administrativa capaz de responder de forma ágil e especializada. A Portaria PGR/MPF n. 40/2020, que dispõe sobre a estrutura do gabinete do procurador-geral da República e dos órgãos de assessoramento, criou e detalhou o funcionamento da SCI.

A SCI não opera como uma unidade isolada. Pelo contrário, sua eficácia deriva justamente de sua posição estratégica na hierarquia institucional

¹⁶ A unidade foi concebida para assessorar o procurador-geral da República no relacionamento com autoridades estrangeiras, organismos internacionais e órgãos nacionais responsáveis por temas da cooperação internacional.

¹⁷ Atualiza as competências da Secretaria de Cooperação Internacional. Para mais informações, ver: <https://tinyurl.com/4byzz5c5>.

do MPF. Conforme estabelece o art. 4º, inciso II, da Portaria PGR/MPF n. 40/2020, a SCI está diretamente subordinada ao procurador-geral da República, promotor natural para a cooperação jurídica internacional passiva em matéria penal, nos termos da Portaria Conjunta MJ/PGR/AGU n. 1/2005¹⁸ entre Ministério da Justiça, MPF e Advocacia-Geral da União (AGU).

As competências da SCI são vastas e refletem a diversidade das demandas de cooperação internacional. A Portaria PGR/MPF n. 40/2020 enumera, em seu art. 24, uma série de atribuições que visam institucionalizar e aprimorar a atuação do MPF no cenário internacional. Duas dessas atribuições, em particular, ilustram a centralidade da SCI na cooperação direta interinstitucional:

A primeira atribuição está definida no art. 24, XXIV, da portaria: “participar diretamente, indicar e coordenar a participação de membros do Ministério Público Federal em reuniões internacionais e participar de redes de cooperação internacional”. Essa atribuição é crucial para a consolidação da cooperação direta interinstitucional. A SCI atua como o ponto focal da inserção dos membros do MPF em foros e redes de cooperação, como AIAMP¹⁹, IberRed²⁰, Rede de Recuperação de Ativos (RRAG) do Gafilat (Grupo de Ação Financeira da América Latina)²¹, REMPM²², CPLP²³, OEA e Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (Gafi). Essa participação direta permite a construção de laços de confiança e o intercâmbio de experiências e de informações de forma mais ágil, superando as barreiras da diplomacia tradicional. A SCI, ao coordenar essa participação, garante que a atuação do MPF nessas redes seja estratégica e alinhada aos objetivos institucionais.

18 “Art. 1º Os pedidos de cooperação jurídica internacional passiva em matéria penal, que se sujeitam à competência da Justiça Federal e que não ensejam juízo de delibação do Superior Tribunal de Justiça, serão encaminhados pelo DRCI ao CCJI para que este proceda à distribuição dos pedidos às unidades do Ministério Público Federal com atribuição para promover judicialmente os atos necessários à cooperação”. Para mais informações, ver: <https://tinyurl.com/yrmvrs2y>.

19 Para mais informações, ver: <https://tinyurl.com/8w49axfw>.

20 Para mais informações, ver: <https://tinyurl.com/8w49axfw>.

21 Para mais informações, ver: <https://tinyurl.com/8vunwfwz>.

22 Para mais informações, ver: <https://tinyurl.com/34ztcd3e>.

23 Para mais informações, ver: <https://tinyurl.com/3bcwp2yw>.

A segunda atribuição está disposta no art. 24, XXV: “prestar e obter diretamente informações para fins de inteligência em casos de cooperação internacional”. Essa atribuição é a essência da cooperação direta interinstitucional. A SCI é autorizada a atuar como um canal de comunicação direta com autoridades estrangeiras, tanto para fornecer quanto para receber informações de inteligência que sejam úteis para a condução de investigações criminais. Essa capacidade de intercâmbio de informações, sem a necessidade de uma requisição formal e burocrática, como a carta rogatória ou o auxílio direto, confere uma agilidade incomparável às investigações de crimes transnacionais. A agilidade na troca de informações pode ser decisiva para o sucesso de uma operação de combate a crimes como lavagem de dinheiro, corrupção, tráfico de drogas e crimes cibernéticos.

A atuação da SCI, embora ágil, é regida por um arcabouço normativo que confere segurança jurídica às suas ações. A Portaria PGR/MPF n. 40/2020 estabelece o Procedimento de Cooperação Internacional (PCI) como o instrumento hábil para a formalização dos atos de cooperação internacional. O PCI é um procedimento extrajudicial que se destina ao controle, à instrução e à execução dos pedidos de cooperação internacional de competência do MPF. A regulamentação do PCI, detalhada no art. 28 e seguintes, permite uma organização das etapas da solicitação, englobando a análise de sua pertinência até a realização da comunicação com as autoridades estrangeiras, garantindo um fluxo de trabalho padronizado e eficiente.

No âmbito do PCI, o Pedido Internacional de Informações (PII) é o instrumento que operacionaliza a cooperação direta interinstitucional. Conforme estabelece o art. 24, XXV, da Portaria PGR/MPF n. 40/2020, o PII destina-se à obtenção de dados e de elementos informativos que não demandem medidas coercitivas, como a quebra de sigilo bancário ou a busca e apreensão. Ele permite, por exemplo, a solicitação de dados cadastrais, informações sobre pessoas ou empresas, registros migratórios e antecedentes criminais. A grande vantagem desse instrumento reside em sua celeridade, permitindo que a SCI atue como uma facilitadora de inteligência investigativa.

A instauração do PCI e o uso do PII demonstram que a cooperação direta interinstitucional, longe de ser uma prática arbitrária, é uma atividade institucionalmente regulamentada. A Portaria PGR/MPF n. 40/2020 confere as ferramentas e os procedimentos necessários para uma atuação eficaz e em conformidade com os princípios da legalidade e da segurança jurídica.

A criação e a consolidação da SCI da PGR representam um avanço significativo na capacidade do MPF de enfrentar os desafios impostos pela criminalidade transnacional. A análise da Portaria PGR/MPF n. 40/2020 revela uma estrutura administrativa bem definida, com atribuições claras para o fomento da cooperação jurídica direta interinstitucional. A subordinação direta da SCI ao procurador-geral da República, suas competências para atuar em redes de cooperação e, especialmente, sua capacidade de prestar e de obter informações de inteligência demonstram a sua centralidade nesse processo.

A regulamentação dos PCIs, como o PII, assegura que a cooperação direta ocorra de maneira institucional, estruturada e legalmente fundamentada. Com isso, a atuação da SCI da PGR consolida-se como uma ferramenta estratégica no enfrentamento da criminalidade global. Nesse contexto, a SCI da PGR representa um exemplo do modo como uma instituição estatal pode adaptar-se às dinâmicas da globalização, convertendo a tradicional cooperação jurídica internacional – antes marcada pela lentidão e pela burocracia – em um processo ágil, eficiente e indispensável à proteção dos interesses da sociedade brasileira.

4.2 Pedido Internacional de Informação: conceito e operacionalização

O PII, operacionalizado pela SCI, firma-se como um instrumento fundamental de cooperação direta interinstitucional para fins de inteligência e de investigação²⁴. Esse mecanismo, ao permitir o intercâmbio de dados e de informações de forma célere entre instituições congêneres, complementa a cooperação jurídica tradicional e estabelece-se como uma das ferramentas mais avançadas no combate à criminalidade organizada.

O PII é uma modalidade do PCI, caracterizando-se pela cooperação direta interinstitucional. A SCI da PGR instaura um canal de contato direto com uma ampla rede de autoridades estrangeiras, que inclui Ministérios Públicos, autoridades judiciais, policiais e diplomáticas. Esse intercâmbio de dados não se limita apenas a auxiliar a cooperação formal, estende-se a uma gama diversificada de objetivos estratégicos,

²⁴ Para mais informações, ver: <https://tinyurl.com/44juj38e>.

incluindo a identificação e a localização de pessoas, empresas e bens²⁵, a recuperação de ativos ilícitos e de instrumentos de crime que foram enviados a outros países, e o compartilhamento de melhores práticas e conhecimentos, facilitando e agilizando a assistência jurídica mútua.

Essa modalidade de cooperação é um pilar do intercâmbio interinstitucional direto e por meio de redes temáticas, as quais, por sua natureza, promovem a rápida troca de informações entre os seus membros. Tais redes de cooperação internacionais são vitais para o enfrentamento da corrupção, da lavagem de dinheiro e do crime organizado transnacional, conferindo à investigação um caráter de inteligência estratégica.

A SCI atua, primordialmente, na realização de pesquisas sobre indivíduos, pessoas jurídicas e bens, atendendo a solicitações tanto de órgãos nacionais quanto de instituições estrangeiras.

Para o atendimento a pedidos provenientes do exterior, a SCI recorre a uma variedade de fontes e de sistemas de informação, incluindo as bases de dados abertas, o Sistema Único²⁶ do MPF, o Banco Nacional de Mandados de Prisão e os sistemas da Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise do MPF (SPPEA). Adicionalmente, a SCI pode requisitar informações a outras entidades nacionais, como Polícia Federal, Polícia Civil, cartórios, tribunais, institutos médicos legais e presídios.

Quando se trata de pedidos dirigidos a países estrangeiros, a eficácia da SCI decorre de sua vasta e robusta rede de contatos, construída ao longo

25 No campo da cooperação jurídica internacional, a colaboração direta entre Ministérios Públicos de diferentes jurisdições apresenta-se como um mecanismo eficaz para a averiguação preliminar de informações. Tal abordagem possibilita a confirmação da localização de bens e de pessoas antes da formalização de um pedido de auxílio mútuo, por meio das autoridades centrais. Essa utilização estratégica da cooperação direta visa a mitigar o risco de indeferimento do requerimento oficial, uma vez que a solicitação de assistência mútua baseada em meras conjecturas – o chamado *fishing expedition* – é frequentemente recusada. Assim, a confirmação prévia dos dados qualifica a solicitação subsequente, conferindo-lhe a precisão necessária para a sua efetiva tramitação e execução.

26 O Sistema Único é uma ferramenta de serviços eletrônicos do MPF que unifica e gerencia o registro, a tramitação e o controle de documentos, procedimentos e processos administrativos, extrajudiciais e judiciais. É instrumento de controle e de fluxo procedimental.

de mais de uma década de atuação. Essa rede, fundamentada na confiança mútua e no reconhecimento institucional, é constantemente atualizada com o estabelecimento de novos vínculos com autoridades internacionais.

A lista de contatos inclui não apenas autoridades com as quais a SCI já estabeleceu relações, mas também os pontos focais designados no âmbito das diversas redes de cooperação internacional das quais o MPF participa. Essa participação em redes de cooperação internacional reforça a capacidade da SCI de obter informações de forma ágil e segura.

Apesar de sua agilidade, o PII segue uma rotina procedimental rigorosa, que garante transparência, controle e organização. Os pedidos de informação para o exterior são formalizados por meio de memorando ou de ofício e submetidos à SCI, sendo inseridos em um procedimento de cooperação internacional específico (PCI/PII). Tal procedimento é registrado no Sistema Único do MPF, o que permite o rastreamento e o gerenciamento de todas as comunicações, respeitando o grau de sigilo de cada solicitação.

Para a formulação de um pedido ativo eficaz, o documento deve conter o maior número de informações pessoais do alvo investigado, como nome completo, filiação, data e local de nascimento, CPF (se possível), indicação da informação solicitada, indicação dos países a serem contatados, uma breve descrição dos fatos sob apuração e a relação desses fatos com a pessoa ou empresa objeto do pedido de informações, crimes imputados ao investigado e motivação da necessidade das autoridades brasileiras dessa informação.

A variedade de informações que podem ser obtidas por meio da SCI, dependendo da legislação do país destinatário, é vasta, abrangendo dados como qualificação de pessoa física ou jurídica, endereços, rastreamento societário, situação de cidadãos estrangeiros, informação sobre cidadãos presos, informações processuais, histórico criminal, bens móveis e imóveis, relacionamentos bancários²⁷, movimentos migratórios, óbito, nascimento, vínculos empregatícios, aspectos da legislação dos países envolvidos, números de telefone, atividade econômica e endereço de IP.

Uma vez obtidas, as informações são prontamente transmitidas ao membro do Ministério Público solicitante ou à autoridade estrangeira requerente, assegurando a celeridade e a efetividade da cooperação

27 Não se inclui aí a movimentação bancária ou qualquer informação submetida ao sigilo bancário.

direta interinstitucional. Em suma, o PII não é apenas um instrumento, é sobretudo a expressão de um modelo de atuação moderna, que institucionaliza a agilidade e a confiança mútua como pilares para o combate à criminalidade transnacional.

A eficácia do PII para fins de inteligência, portanto, está intrinsecamente ligada à sua oportunidade, eficácia e validade, o que sublinha a necessidade de um planejamento estratégico na sua formulação e utilização. O seu sucesso depende da capacidade de ser aplicado no momento certo, de fornecer informações pertinentes e de ser validado pelas autoridades competentes.

O PII pode ser classificado em duas modalidades distintas, cada qual com sua utilidade estratégica no âmbito da persecução criminal: a modalidade complementar e a modalidade autônoma.

Na modalidade complementar, o pedido de informações atua como um precedente para um pedido de cooperação, como uma carta rogatória ou um auxílio direto. Portanto, a cooperação direta interinstitucional serve como um passo preparatório para atender um pedido processado por meio de autoridades centrais ou para solucionar questões durante a execução de um pedido de assistência internacional em andamento, como a interpretação de leis aplicáveis ou a melhor forma de conduzir determinadas diligências.

Sua finalidade é otimizar a persecução penal, proporcionando as seguintes vantagens:

- a) eficiência do pedido: as informações recebidas preliminarmente orientam com maior precisão a formulação de um pedido de cooperação, permitindo que a solicitação seja mais específica e direcionada, o que aumenta as chances de sucesso na sua execução;
- b) adiantamento: a obtenção antecipada de informações cruciais permite que a autoridade delineie a estratégia do caso com maior segurança, podendo abrir novas linhas de investigação ou, alternativamente, constatar a desnecessidade de um pedido de cooperação internacional;
- c) execução adequada: para pedidos de cooperação já em andamento, as informações de inteligência servem para fornecer o correto encaminhamento ou para complementar os dados necessários à sua execução plena pela autoridade.

A modalidade autônoma é utilizada de forma independente para esclarecer fatos ou situações, podendo ser aplicada em diferentes fases processuais conforme a legislação interna de cada país. Nessa abordagem, o pedido de informações é feito de forma independente de um pedido de cooperação. Entre as vantagens da modalidade autônoma, destacam-se:

- a) **corroboração de informações:** as informações obtidas podem ser usadas para confirmar dados coletados por outros meios de investigação, como informações provenientes da Interpol, ou para verificar a credibilidade de versões apresentadas pela defesa;
- b) **uso nas fases preparatórias:** as informações podem ser empregadas nas fases preparatórias do processo ou em audiências que não sejam de julgamento, conforme permitido pela legislação, para fundamentar requerimentos, por exemplo;
- c) **vias alternativas:** em certos sistemas jurídicos, as informações de inteligência podem viabilizar a adoção de um processo abreviado ou a obtenção de um acordo probatório, agilizando a resolução do caso;
- d) **base para investigações:** dependendo da natureza das informações e do ordenamento jurídico aplicável, os dados de inteligência podem ser incorporados diretamente à investigação, servindo como base para relatórios e para o vínculo com outras investigações em curso.

A natureza e a utilidade estratégica das informações de inteligência na cooperação direta interinstitucional operam sob um princípio fundamental: as informações obtidas são exclusivamente para fins de inteligência e, por conseguinte, em geral não podem ser utilizadas diretamente como prova em um processo judicial. Essa distinção é crucial para a segurança jurídica e para a legitimidade das ações.

O conhecimento gerado por meio da atividade de inteligência tem como objetivo precípua subsidiar a tomada de decisão, servindo como um instrumento para a realização de diligências investigativas ou para a orientação do direcionamento de um caso.

Essa premissa estabelece o PII como uma ferramenta instrumental e não probatória. As informações são fornecidas por uma autoridade estrangeira competente e servem de ponto de partida para a obtenção formal de provas que, de fato, poderão ser anexadas aos autos processuais.

4.3 Possibilidades e usos da informação

Conforme estabelecido pelo Guia de Uso do Acordo de Cooperação Interinstitucional da RedCoop da AIAMP (RedCoop, 2022), o escopo da cooperação direta está intrinsecamente vinculado às convenções internacionais e às legislações internas dos Estados envolvidos. Essa dependência normativa define tanto o tipo de informação que pode ser compartilhada quanto o uso que se pode fazer dela. A gama de informações passíveis de intercâmbio é vasta, variando desde dados de domínio público até documentos e registros de acesso restrito. De forma análoga, a aplicabilidade dessas informações pode ser limitada a etapas preliminares da investigação ou estender-se a todas as fases do processo.

Em geral, as informações compartilhadas têm origem em registros públicos, bancos de dados de acesso institucional – não protegidos por sigilo ou segredo – ou em investigações já em andamento. É essencial sublinhar que as restrições legais impostas à cooperação direta interinstitucional frequentemente derivam de considerações ligadas ao direito de defesa e ao devido processo legal²⁸.

No contexto da cooperação jurídica internacional, a definição da natureza da informação a ser transmitida é crucial, especialmente quando se trata de vias de cooperação direta interinstitucional. Uma coisa é a “informação em sentido lato”, que engloba dados de inteligência, notícias sobre investigações, informações sobre esquemas criminosos ou dados de acesso público. Esse tipo de informação, por sua natureza menos sensível, é ideal para a transmissão por via de cooperação direta, pois contribui para a fluidez e a agilidade do intercâmbio estratégico

²⁸ Nesse sentido, Silva (2024, p. 39) esclarece: “Em geral, entre as informações que podem ser intercambiadas estão aquelas que se encontram sobre o domínio público, como dados em fontes abertas (consultas processuais em *websites* de tribunais, por exemplo) ou em registros públicos, como registros de propriedades imobiliárias, certidões do registro civil (para confirmar óbitos ou parentescos, por exemplo), registro de propriedade de veículos, procurações, informações sobre beneficiários finais e qualquer outro tipo de certidão, como certidão de antecedentes penais. Normalmente, as informações solicitadas servem para instruir investigações penais, mas nada impede que sejam juntadas no processo penal, para se pedir, por exemplo, a extinção da punibilidade pela confirmação de óbito do acusado em outro país. Informações sigilosas que estão sob reserva de jurisdição não devem ser intercambiadas sem autorização judicial, por isso, é comum que sejam transmitidas via autoridades centrais a pedido dos Ministérios Públicos”.

entre as autoridades. Outra, substancialmente distinta, é a transmissão de um conjunto de provas e elementos de informação confidenciais obtidos em um inquérito sigiloso. Dada a sensibilidade intrínseca desses dados – que podem envolver quebras de sigilo fiscal, bancário ou telemático – e a proteção legal garantida pela Constituição e pelo Código de Processo Penal, seu compartilhamento exige um patamar mais elevado de justificação e a adoção de procedimentos mais formais.

Assim, a cooperação direta interinstitucional é um valioso instrumento para o intercâmbio de inteligência e de informações preliminares, mas não substitui os mecanismos formais de assistência jurídica mútua quando a transmissão de provas sigilosas é necessária.

É importante ressaltar que a SCI da PGR adota essa abordagem em seu trabalho cotidiano. Portanto, a cooperação direta interinstitucional é ideal para o intercâmbio de informações de domínio público, isso inclui o acesso a bases de dados abertas, como consultas processuais, registros civis, de imóveis e de veículos, além de informações sobre beneficiários finais. Entende-se que o compartilhamento desses dados não compromete as garantias constitucionais; ao contrário, fortalece as investigações ao torná-las mais rápidas e eficientes.

No entanto, a SCI atua com a cautela necessária em relação a informações sigilosas sob reserva de jurisdição. Nesses casos, os pedidos formais que exigem autorização judicial são encaminhados pela via das autoridades centrais, garantindo a legitimidade e a segurança jurídica de todo o processo.

Além disso, o princípio da especialidade limita o uso de informações ou evidências obtidas por meio de cooperação jurídica internacional aos fins específicos para os quais foram solicitadas, evitando que a cooperação seja utilizada para fins não autorizados pelo Estado solicitado. Essa limitação reflete preocupações com a proteção de direitos individuais e a preservação da confiança entre Estados cooperantes.

A atuação da SCI está alinhada à visão de que a cooperação direta interinstitucional deve ser um instrumento ágil e seguro, sempre em conformidade com as leis e a proteção de direitos.

A importância dessa abordagem é reforçada por instrumentos internacionais, como o artigo 32 da Convenção sobre o Crime Cibernético, que valida o acesso direto a fontes abertas. O referido dispositivo confere

aos Estados a prerrogativa de usar dados de acesso público, independentemente de sua localização geográfica, ou de receber dados de outro Estado com o consentimento legal do titular, sem a necessidade de um pedido formal prévio. Assim, a AIAMP desenvolveu um guia para orientar seus membros na utilização do Acordo de Cooperação Interinstitucional, buscando harmonizar procedimentos e fortalecer o intercâmbio de informações de forma segura e eficaz.

4.4 Resultados empíricos e análise comparativa (2017-2025)

A análise dos 1.162 PIIs processados pela SCI da PGR entre 2017 e 2025 permite avaliar empiricamente a eficácia do modelo como alternativa complementar aos mecanismos tradicionais. Os resultados confirmam as críticas da literatura aos modelos tradicionais e demonstram o potencial da cooperação direta interinstitucional para oferecer maior celeridade e efetividade.

Quanto à eficiência temporal, os PIIs²⁹ apresentaram tempo médio de tramitação de 126 dias (ativos) e 56 dias (passivos), enquanto os PCIs tradicionais (via autoridade central)³⁰ registraram 1.852 dias (ativos

²⁹ A cooperação jurídica internacional é qualificada como ativa ou passiva conforme a posição ocupada pelo Brasil na solicitação. Na cooperação ativa, o Brasil figura-se como Estado requerente, solicitando o auxílio de um Estado estrangeiro para efetivar sua prestação jurisdicional interna. Por sua vez, na cooperação passiva, o Brasil é solicitado por um Estado estrangeiro a realizar determinada ação, considerada essencial ao exercício da jurisdição estrangeira (Abade, 2013, p. 41). Assim, o PII ativo é originário do Brasil (de dentro para fora) e o PII passivo é oriundo da autoridade estrangeira (de fora para dentro).

³⁰ No Brasil, não há uma autoridade central única para todos os pedidos de cooperação jurídica internacional. Na maioria dos casos, essa função é exercida pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI/Senajus), conforme o Decreto n. 11.348/2023. O DRCI atua na comunicação de pedidos, como extradição, transferência de condenados e execução de penas, sem funções executivas. A PGR também exerce o papel de autoridade central nos casos relacionados ao Tratado de Auxílio Mútuo em Matéria Penal entre Brasil e Portugal e ao Tratado de Assistência Mútua em Matéria Penal entre Brasil e Canadá. No âmbito da Convenção de Auxílio Judiciário em Matéria Penal entre os Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, a PGR é a autoridade central para pedidos ativos do Ministério Público da União (MPU) e dos Estados, além de receber, para execução, pedidos de autoridades congêneres estrangeiras (cooperação passiva). A PGR também atua como autoridade

– PGR)³¹, 736 dias (ativos – DRCI)³², 634 dias (passivos – PGR)³³ e 406 dias (passivos – DRCI)³⁴. Assim, os PIIs foram entre 6 e 15 vezes mais céleres que os PCIs tradicionais³⁵.

Esse contraste remete à crítica de Machado (2005) à morosidade das cartas rogatórias e à de Madruga Filho (2005) aos formalismos excessivos. Os dados demonstram que, ao eliminar intermediários burocráticos, a via direta interinstitucional reduz gargalos estruturais.

Quanto à taxa de cumprimento, entre os PIIs ativos, 86,7% foram cumpridos, 4,1% foram parcialmente cumpridos e 9,1% não foram cumpridos. Nos passivos, os números são: 93,9% cumpridos, 2,8% parcialmente e 3,1% não cumpridos³⁶. O elevado índice revela que os pedidos são adequados às capacidades das contrapartes, fruto da comunicação direta entre especialistas.

No que tange à geografia da cooperação, os principais países foram Argentina, Portugal, Bolívia, Paraguai, Estados Unidos e Peru, o que demonstra uma forte integração com a América do Sul, a América do Norte e Portugal e reflete a proximidade cultural e a densidade de redes multilaterais como AIAMP, IberRed, CPLP e REMPM.

Os objetos mais recorrentes foram: localização de investigados, antecedentes criminais, qualificação de pessoas e informações sobre investigações e processos. Os crimes predominantes foram: tráfico de drogas, lavagem de dinheiro, falsidade documental, tráfico de pessoas, estelionato e contrabando. Essa prevalência torna evidente a natureza informacional dos PIIs, confirmando que não são substitutos das vias tradicionais em atos probatórios complexos.

central civil para a Convenção da ONU sobre Prestação de Alimentos no Estrangeiro, de 1956 (Convenção de Nova Iorque).

31 Pedidos originários do Brasil em que a PGR é a autoridade central.

32 Pedidos originários do Brasil em que o DRCI é a autoridade central.

33 Pedidos vindos da autoridade estrangeira em que a PGR é a autoridade central.

34 Pedidos vindos da autoridade estrangeira em que o DRCI é a autoridade central.

35 Dados coletados no sistema Único do Ministério Público Federal.

36 Dados coletados no sistema Único do Ministério Público Federal.

Os resultados confirmam: a cooperação direta interinstitucional complementa os mecanismos tradicionais sem substituí-los, eliminando burocracia diplomática; é mais adequada a demandas informacionais, deixando atos coercitivos para as vias tradicionais; proporciona celeridade e altas taxas de cumprimento, comprovando sua eficácia prática; opera com legitimidade normativa, respaldada em tratados multilaterais e normativos internos.

A relevância prática manifesta-se em celeridade, segurança (redução de intermediários), comunicação direta e economia processual.

Quadro 1 – Resultados empíricos da cooperação direta interinstitucional (SCI/PGR, 2017-2025)

Categoria	PIIs Ativos	PIIs Passivos	PCIs Ativos (PGR)	PCIs Ativos (DRCI)	PCIs Passivos (PGR)	PCIs Passivos (DRCI)
Tempo médio de tramitação (dias)	126	56	1.852	736	634	406
Cumpridos	438 (86,7%)	594 (93,9%)	-	-	-	-
Parcialmente cumpridos	21 (4,1%)	18 (2,8%)	-	-	-	-
Não cumpridos	46 (9,1%)	20 (3,1%)	-	-	-	-
Países mais recorrentes	EUA, Bolívia, Paraguai, Portugal, Argentina	Argentina, Portugal, Bolívia, Paraguai, Peru	-	-	-	-

Categoria	PIIs Ativos	PIIs Passivos	PCIs Ativos (PGR)	PCIs Ativos (DRCI)	PCIs Passivos (PGR)	PCIs Passivos (DRCI)
Objetos mais frequentes	Localização de investigados; qualificação de pessoas; antecedentes criminais, informação sobre investigação/processos	Antecedentes criminais; informação sobre investigações/processos; localização de investigados; qualificação de pessoas	-	-	-	-
Crimes mais recorrentes	Tráfico de drogas; uso de documento falso; lavagem de dinheiro; contrabando	Lavagem de dinheiro; tráfico de drogas; tráfico de pessoas; estelionato	-	-	-	-

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base em dados da SCI da PGR relativos ao período de 2017 a 2025.

5 A cooperação direta interinstitucional e as redes de cooperação internacionais

5.1 Nova visão de soberania e Estado Constitucional Cooperativo

A cooperação direta interinstitucional encontra seus fundamentos teóricos mais sólidos na concepção de Estado Constitucional Cooperativo desenvolvida por Häberle (2007). Esse paradigma representa uma superação da visão tradicional de soberania estatal absoluta, propondo um modelo de Estado que se constrói e se legitima por intermédio da cooperação com outros Estados e instituições internacionais³⁷.

³⁷ Para Silva (2025, p. 20), “até mesmo os fundamentos da cooperação jurídica internacional não são mais os mesmos, pois atendem aos interesses da época: se no início existia uma forte percepção de que a soberania dos Estados e os interesses políticos dominavam as bases da cooperação internacional, hoje se fala que sem

O Estado Constitucional Cooperativo de Häberle (2007) fundamenta-se na premissa de que os desafios contemporâneos transcendem as capacidades isoladas dos Estados nacionais, exigindo formas colaborativas de governança que preservem a autonomia estatal enquanto potencializam a efetividade das respostas institucionais. Essa perspectiva teórica oferece sustentação conceitual para compreender como a SCI da PGR opera dentro de um *framework* jurídico que articula soberania nacional e cooperação internacional de forma complementar, não conflitiva³⁸.

Ramos (2017, p. 62) desenvolve e operacionaliza a perspectiva häberliana, ao propor uma "nova visão de soberania", especificamente aplicada ao contexto da cooperação jurídica internacional. Essa nova concepção reconhece que a soberania estatal, em vez de constituir uma barreira à cooperação, encontra sua expressão mais efetiva por meio da participação em redes e mecanismos colaborativos que fortalecem a capacidade estatal de responder a demandas transnacionais.

Essa perspectiva teórica oferece um fundamento conceitual robusto para compreender a atuação da SCI da PGR não como exceção ou desvio dos modelos tradicionais de cooperação, mas como expressão natural

solidariedade entre os Estados e entre as autoridades de persecução não se consegue enfrentar os atuais desafios transnacionais em matéria penal". Ensina Madrugá (2005, p. 297): "Teremos acesso à cooperação de outros Estados na mesma medida que a prestarmos. Assim, se para receber cooperação precisamos prestá-la e, se concordamos em considerá-la como essencial à soberania, logo devemos concluir pela existência de um princípio constitucional que determina a ampla cooperação e se traduz na interpretação das normas internas no sentido de privilegiar a cooperação". Continua Madrugá (2005, p. 299): "A essencialidade da cooperação internacional para a efetividade das funções estatais, especialmente no mundo 'globalizado', eleva o dever de prestar cooperação jurídica internacional à condição de princípio constitucional". Segundo Biagioli (2025, p. 69), "ao cooperar, reafirmamos a efetividade da ordem internacional e nutrimos a expectativa legítima de reciprocidade, que se concretiza ao requerermos o auxílio (ativo). Cooperar é defender a paz, promover a solução pacífica de conflitos e, dessa forma, o progresso da humanidade. É, portanto, atender ao art. 4. da Constituição (Brasil, 1988)".

³⁸ A contribuição de Häberle é particularmente relevante por demonstrar que a cooperação interestatal não representa uma diminuição da soberania, mas sua realização mais plena em contextos de interdependência global. O constitucionalismo cooperativo permite que instituições nacionais mantenham sua identidade e suas competências específicas enquanto desenvolvem capacidades colaborativas que ampliam sua efetividade operacional.

da evolução das formas estatais de resposta a demandas que transcendem fronteiras nacionais. A cooperação direta interinstitucional representa, nessa leitura, uma modalidade avançada de exercício da soberania estatal em contextos de interdependência.

Aras (2025, p. 70) afirma que “a principal razão para a cooperação é a interdependência entre os Estados numa sociedade complexa e a incapacidade de autossatisfação de suas pretensões jurisdicionais por outros meios legítimos”. O referido autor defende que existe um dever de cooperação jurídica internacional³⁹.

Com base nos fundamentos apresentados, a atuação do MPF nas redes de cooperação direta vai além de uma simples otimização processual. Ela reflete uma nova visão de soberania, compreendida não mais como um isolamento, mas como um exercício pleno da capacidade estatal de se integrar e de cooperar em um mundo interdependente. Ao participar ativamente de redes de cooperação internacional, a instituição demonstra que a solidariedade e a reciprocidade são pilares essenciais para enfrentar os desafios do crime transnacional. A cooperação direta interinstitucional, portanto, não é uma exceção à regra, mas a manifestação mais avançada do Estado Constitucional Cooperativo de Häberle (2007), que reconhece o dever constitucional de cooperar para garantir a efetividade da justiça e o progresso da humanidade. Assim, essas redes consolidam-se como o alicerce de uma soberania que se fortalece ao se projetar para o mundo, em uma postura que privilegia a colaboração em detrimento do isolamento.

³⁹ “O dever de cooperar internacionalmente encontra seu lugar na teoria das obrigações processuais positivas. Estas alcançam as atividades de persecução penal internacional e transnacional em sentido amplo, englobando os crimes internacionais, os crimes transnacionais e os crimes de direito penal comum internacionalizados por estraneidade” (Aras, 2025, p. 621). “[...] A transnacionalização da criminalidade e a enorme mobilidade humana das décadas que correm produziram uma necessidade nunca vista de cooperar. A tendência do século 21 é o incremento dessa premência cooperativa. A percepção da importância da proteção dos bens públicos globais e a necessidade de enfrentamento de ameaças quase universais como o terrorismo, a cibercriminalidade, a corrupção transnacional e os delitos ambientais mostraram que a teoria da cortesia (*comity*) não é mais suficiente para lidar com essas ameaças, às quais se somam a virada digital e os novos riscos da sociedade tecnológica, como a inteligência artificial. A regulação das iás é um desafio multilateral paralelo” (Aras, 2025, p. 624).

5.2 Inserção e participação nas redes multilaterais

A operacionalização efetiva da cooperação direta interinstitucional realiza-se predominantemente por intermédio de redes multilaterais que conectam instituições homólogas e facilitam a comunicação e a coordenação entre elas. Rodrigues e Magalhães (2025, p. 41) observam que,

nos últimos anos, formaram-se diversas redes de cooperação internacional, integradas por instituições homólogas dos diversos países, com o intuito de facilitar e acelerar a cooperação direta entre as autoridades competentes pela investigação e pela persecução penal nos Estados.

Bechara e Diogo (2022, p. 112-113) descrevem as redes de cooperação jurídica internacional como grupos que conectam pontos de contato em diferentes países. Esses pontos são nomeados Autoridades Centrais, Poder Judiciário, Ministérios Públicos e autoridades como a Polícia, unidades aduaneiras, bancos centrais e unidades de inteligência financeira, facilitando a comunicação entre si.

A eficácia dessas redes deve-se à figura dos “pontos de contato nacionais”. Esses pontos de contato, designados por suas respectivas autoridades competentes, reúnem-se regularmente em foros para definir estratégias, aprimorar protocolos e garantir uma atuação conjunta e integrada. Em suma, essas redes transformaram a cooperação – um processo lento e burocrático – em uma abordagem ágil e coordenada, essencial para a segurança global.

As redes de cooperação oferecem uma infraestrutura institucional que suporta a cooperação direta interinstitucional por meio de múltiplas dimensões. A primeira dimensão é a conectividade técnica, que facilita a comunicação segura e eficiente entre instituições participantes. Essa conectividade inclui plataformas tecnológicas, protocolos de comunicação e sistemas de autenticação que garantem a segurança e a confiabilidade das comunicações.

A segunda dimensão é a padronização procedimental, que facilita a interoperabilidade entre diferentes sistemas jurídicos e institucionais. As redes frequentemente desenvolvem formulários padronizados, procedimentos comuns e diretrizes operacionais que reduzem custos de transação e minimizam mal-entendidos entre autoridades de diferentes países.

A terceira dimensão é a construção da confiança⁴⁰ por intermédio de interações regulares, treinamentos conjuntos e desenvolvimento de relacionamentos profissionais entre as autoridades. Essa confiança constitui um elemento fundamental para a efetividade da cooperação direta interinstitucional, uma vez que facilita a comunicação franca e a coordenação efetiva.

A construção e a manutenção da confiança entre instituições são elementos essenciais para o funcionamento efetivo da cooperação interinstitucional, conforme ressalta Bechara (2011, p. 150)⁴¹.

A confiança interinstitucional transcende relações pessoais para constituir uma característica sistêmica que se desenvolve por meio de práticas consistentes, transparência procedimental e reciprocidade nas relações de cooperação.

A quarta dimensão é a disseminação de boas práticas, que permite a aprendizagem coletiva e o aprimoramento contínuo dos procedimentos de cooperação. As redes frequentemente organizam seminários, workshops e publicações que facilitam o intercâmbio de experiências e a identificação de melhores práticas.

5.3 Redes multilaterais como instrumentos de operacionalização

As redes multilaterais constituem os instrumentos concretos por intermédio dos quais o Estado Constitucional Cooperativo e a nova

40 A confiança operacional desenvolve-se por meio da demonstração contínua de competência técnica, integridade procedimental e conformidade normativa pelas instituições participantes das redes de cooperação. Essa confiança permite que as autoridades solicitadas tenham segurança sobre a legitimidade e a pertinência das demandas recebidas, facilitando respostas mais ágeis e substantivas. Simultaneamente, oferece às autoridades solicitantes a confiança na qualidade e na confiabilidade das informações e das medidas obtidas por intermédio da cooperação.

41 A aplicação do princípio da confiança à cooperação jurídica internacional em matéria penal reflete a possibilidade de uma assistência mais eficiente. A assistência jurídica internacional é um instrumento de que se vale o Estado para atender às expectativas da coletividade no tocante à previsibilidade e à estabilidade nas relações, de modo que, quanto mais confiança recíproca houver no relacionamento entre os Estados, tanto maiores as possibilidades de atendimento das mencionadas expectativas. Isso porque, quanto maior a confiança, maior a segurança quanto à preservação daquilo que é essencial para o relacionamento entre os Estados ou mesmo entre os Estados e os organismos internacionais.

visão de soberania se materializam em práticas institucionais efetivas. O MPF participa ativamente de uma série de redes de cooperação internacional, essenciais para o combate à criminalidade transnacional, dentre as quais se destacam a AIAMP, a CPLP, a IberRed, que promovem a colaboração entre seus membros, e há também a REMPM. Além disso, o MPF integra a Rede Hemisférica de Cooperação Jurídica em Matéria Penal (REMJA), da OEA. No âmbito do combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, o MPF também faz parte da Rede Anticorrupção (LAC/LEN), da OCDE e da Rede de Recuperação de Ativos do Gafilat. A participação nessas redes fortalece a capacidade do Brasil de cooperar e atuar de forma coordenada no cenário global. A cooperação direta interinstitucional também se expande para fóruns econômicos e políticos de grande relevância global, como o BRICS e o G20, nos quais a interação entre as instituições de persecução penal transcende o debate formal para estabelecer canais de colaboração pragmáticos.

Um exemplo notável dessa evolução é a iniciativa do MPF de sediar a Cúpula dos Procuradores-Gerais dos países do G20⁴² (PG20). Essa cúpula inédita reuniu os principais representantes dos Ministérios Públicos das maiores economias do mundo para discutir estratégias de enfrentamento do crime organizado transnacional, de proteção ambiental e de aprimoramento dos sistemas de justiça.

Nesses fóruns especializados, a troca de informações não se limita a discussões teóricas. Há um intercâmbio constante e direto de dados e experiências sobre casos concretos entre os pares, o que fortalece a confiança mútua e cria canais de comunicação seguros e eficazes. Essa fluidez na cooperação é vital para que as investigações possam acompanhar a complexidade e a velocidade das redes criminosas globais, demonstrando que a colaboração interinstitucional é um pilar estratégico na governança global contemporânea.

Além de integrar redes temáticas especializadas, o MPF desempenha um papel fundamental em fóruns multilaterais mais amplos. Nesses contextos, o MPF atua como parte da delegação brasileira, em estreita coordenação com o MRE e outras autoridades competentes do Estado.

⁴² Disponível em: <https://tinyurl.com/4jekxxf3>.

A participação ativa em organizações como a ONU, a OEA, o Conselho da Europa (CoE) e a OCDE permite ao MPF influenciar a elaboração de normas e tratados internacionais. Além disso, garante que a perspectiva da persecução penal seja considerada nas discussões sobre segurança global, direitos humanos e desenvolvimento. Essa presença institucional nesses fóruns consolida a posição do MPF como um ator relevante no cenário jurídico internacional, facilitando a cooperação e o intercâmbio de informações estratégicas em âmbito global.

A funcionalidade das redes multilaterais está em combinar flexibilidade operacional com segurança jurídica. Por um lado, as redes permitem a comunicação direta e ágil entre instituições, superando entraves burocráticos típicos dos canais diplomáticos tradicionais. Por outro lado, operam dentro de marcos normativos estabelecidos, que garantem conformidade com princípios fundamentais do direito internacional e dos ordenamentos jurídicos nacionais dos Estados participantes.

As redes exemplificam como a cooperação direta interinstitucional transcende a mera troca de informações para constituir verdadeiros espaços de governança colaborativa. Essas redes operam baseadas em princípios de confiança mútua, reciprocidade e reconhecimento da legitimidade institucional dos parceiros, criando ambientes que facilitam a cooperação direta entre autoridades homólogas sem comprometer a autonomia nacional de cada instituição participante.

6 Considerações finais

O presente estudo partiu da questão central de saber em que medida a atuação da SCI da PGR, por meio da cooperação direta interinstitucional, constitui um modelo eficaz complementar aos mecanismos tradicionais de cooperação jurídica internacional. Os resultados empíricos e a análise teórica desenvolvida ao longo do artigo permitem afirmar que a cooperação direta se apresenta como alternativa legítima e funcional, capaz de responder de forma célere, eficaz e segura às limitações estruturais dos modelos tradicionais.

Os resultados revelam que os PIIs processados pela SCI da PGR entre 2017 e 2025 foram, em média, de seis a quinze vezes mais rápidos que os PCIs processados pelas autoridades centrais, além de apresentarem taxas de

cumprimento superiores a 85% para PIIs ativos e 93% para PIIs passivos. O perfil informacional dos PIIs – predominantemente voltado para antecedentes criminais, localização e qualificação de investigados – confirma seu escopo de baixa a média intrusão, preservando para os mecanismos tradicionais as medidas coercitivas ou probatórias complexas. Isso demonstra que a cooperação direta pretende não substituir, mas antes complementar as vias diplomática e da autoridade central, proporcionando agilidade onde a burocracia e a morosidade inviabilizam respostas efetivas.

Do ponto de vista teórico, o estudo contribui para preencher uma lacuna da literatura especializada, que permanece fortemente centrada nos modelos tradicionais. A sistematização do PII, como um “terceiro modelo” de cooperação jurídica internacional baseado em dados empíricos inéditos de 1.162 casos, reforça a tese de que o sistema contemporâneo exige diversificação de canais, capazes de responder a diferentes níveis de complexidade e de urgência. A integração em redes multilaterais, como AIAMP, IberRed, RRAG, CPLP e REMPM, revela-se essencial para a efetividade desse modelo, confirmando que a soberania, longe de ser enfraquecida, é exercida de forma cooperativa em ambientes transnacionais.

Sob a perspectiva prática e institucional, os resultados sugerem que a consolidação do modelo da SCI da PGR pode servir de referência para outras instituições ministeriais e subsidiar o aprimoramento de rotinas de cooperação, inspirar a elaboração de protocolos padronizados, estimular a capacitação contínua de pontos de contato e fortalecer a governança institucional da cooperação internacional. Também apontam para a importância de mecanismos de registro, supervisão e rastreabilidade, a fim de assegurar não apenas eficiência, mas também transparência e segurança jurídica.

Por fim, a consolidação da cooperação direta interinstitucional como modelo complementar depende de aprimoramentos contínuos. Futuras pesquisas⁴³ podem ampliar a análise para experiências comparadas em outros países, investigar a percepção qualitativa dos operadores

43 A RedCoop da AIAMP está sempre atualizando a cooperação direta interinstitucional. A prova disso é a publicação, em 28 de outubro de 2025 (quando este estudo já estava concluído), dos seguintes textos: *Nuevo Diagnóstico de Cooperación Interinstitucional*, pela Dirección General de Cooperación Regional e Internacional, e *Actualización Guía de Uso del Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre los Ministerios Públicos y Fiscales Miembros de la AIAMP*, pela Red de Cooperación Penal Internacional.

envolvidos e examinar os impactos desse modelo na efetividade das perseguições criminais e nas decisões judiciais. Contudo, o presente estudo demonstra que a SCI da PGR conseguiu estruturar um mecanismo legítimo, eficaz e sustentável, capaz de equilibrar agilidade e legalidade, configurando-se como um marco relevante na modernização da cooperação jurídica internacional.

Referências

ABADE, Denise Neves. **Direitos fundamentais na cooperação jurídica internacional**. São Paulo: Saraiva, 2013.

ARAS, Vladimir. **Cooperação penal internacional**: obrigações processuais positivas e o dever de cooperar. Salvador: JusPodivm, 2025.

BECHARA, Fábio Ramazzini. **Cooperação jurídica internacional em matéria penal**: eficácia da prova produzida no exterior. São Paulo: Saraiva, 2011.

BECHARA, Fábio Ramazzini; DIOGO, Georgia Renata Sanchez. Redes de cooperação jurídica internacional: o que são, para que servem e como usar? In: BECHARA, Fábio Ramazzini; CARNEIRO, Leandro Piquet; DIOGO, Georgia Renata Sanchez (coord.). **Atlas do Sistema de Justiça Criminal do Mercosul**. São Paulo: Almedina, 2022. p. 107-141.

BIAGIOLI, Marcela Harumi. Notas sobre o cumprimento do auxílio direto. In: MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Secretaria de Cooperação Internacional. **Um olhar para o futuro da cooperação internacional**: coletânea de artigos. Brasília-DF: MPF, 2025. p. 68-78. Disponível em: <https://tinyurl.com/2a3vyuuh>. Acesso em: 13 set. 2025.

FRANCA FILHO, Marcílio Toscano. História e razão do Paradigma Vestefaliano. **Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano**, Montevideo, tomo II, p. 1445-1465, 2006. Disponível em: <https://tinyurl.com/nt8s3a8n>. Acesso em: 13 set. 2025.

HÄBERLE, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo**. Tradução de Marcos Augusto Maliska e Elisete Antoniuk. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

LEAL, Bruno. A "Paz de Vestfália": marco das relações internacionais. **Café História**: história feita com cliques, Brasília, 29 jan. 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/58n3ypnc>. Acesso em: 13 set. 2025.

LIMA, Luciano Flores de; ARAS, Vladimir. Cooperação internacional direta pela Polícia ou Ministério Público. In: BALTAZAR JUNIOR, José Paulo; LIMA, Luciano Flores de (org.). **Cooperação jurídica internacional em matéria penal**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010. p. 123-160.

MACHADO, Máira Rocha. Cooperação penal internacional no Brasil: as cartas rogatórias passivas. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 13, n. 53, p. 98-118, mar./abr. 2005.

MADRUGA, Antenor. O Brasil e a jurisprudência do STF na Idade Média da cooperação jurídica internacional. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 13, n. 54, p. 291-311, maio/jun. 2005.

RAMOS, André de Carvalho. Cooperação jurídica internacional e o diálogo das fontes no direito internacional privado contemporâneo. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**, Asunción, año 5, n. 10, p. 56-72, out. 2017. DOI: <https://doi.org/10.16890/rstpr.a5.n10.p56>.

REDCOOP – RED DE COOPERACIÓN PENAL. Cooperación interinstitucional entre fiscalías: argumentos para defender la validez. **Portal MPF**, Brasília, 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/8uea5snf>. Acesso em: 11 jun. 2025.

RODRIGUES, Pétalla Brandão Timo; MAGALHÃES, Thaís Quezado Soares. A diplomacia do Parquet federal. In: MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Secretaria de Cooperação Internacional. **Um olhar para o futuro da cooperação internacional**: coletânea de artigos. Brasília-DF: MPF, 2025. p. 38-50. Disponível em: <https://tinyurl.com/2a3vyuuh>. Acesso em: 13 set. 2025.

SILVA, Anamara Osório. A atribuição do Ministério Público Federal para os atos de cooperação jurídica internacional e a cooperação direta entre as autoridades do Ministério Público. In: MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Secretaria de Cooperação Internacional. **Um olhar para o futuro da cooperação internacional**: coletânea de artigos. Brasília-DF: MPF, 2025. p. 9-37. Disponível em: <https://tinyurl.com/2a3vyuuh>. Acesso em: 13 set. 2025.

SILVA, Anamara Osório. A cooperação jurídica internacional em matéria penal entre ministérios públicos: uma cooperação interinstitucional. In: ABADE, Denise Neves; CHAGAS, Claudia Maria de Freitas; LOULA, Maria Rosa Guimarães (org.). **Novas perspectivas da cooperação jurídica internacional**: uma visão de juristas brasileiras. Belo Horizonte: Arraes, 2024. p. 31-42.

SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. Anotações sobre o anteprojeto de lei de cooperação jurídica internacional. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 30, n. 129, p. 133-167, nov. 2005.

WEBER, Patricia Núñez. Breve panorama dos desafios no desenvolvimento da cooperação penal internacional no presente: necessidade de releitura das barreiras cognitivas e institucionais. In: MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Secretaria de Cooperação Internacional. **Um olhar para o futuro da cooperação internacional**: coletânea de artigos. Brasília-DF: MPF, 2025. p. 89-103. Disponível em: <https://tinyurl.com/4cvmaknn>. Acesso em: 13 set. 2025.

A Reclamação Constitucional no STF: inobservância ao contraditório e à ampla defesa dos trabalhadores

The constitutional complaint in the STF: non-observance of due process and the right to a full defense for workers

Recebido em 07.01.2026 | Aprovado em 01.06.2026

DOI: <https://doi.org/10.63601/bcesmpu.2026.n66.e-66tc03>

Isabella Guerra Naeme Paiva

<https://lattes.cnpq.br/5037508358849146>

Mestre em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Especialista em Direitos Humanos e Trabalho pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Especialista em Direito do Trabalho pela Faculdade Pitágoras. Graduada em Direito pela Faculdade Milton Campos. Assessora do Ministério Público Federal – integrante da Assessoria Jurídica Cível do Gabinete do Procurador-Geral da República.

Resumo: O presente artigo analisa criticamente a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Reclamação Constitucional (Rcl), um instrumento de preservação da autoridade de seus precedentes vinculantes. Apesar de sua natureza jurídica de ação autônoma de impugnação, que exige a observância do contraditório e da ampla defesa, o STF tem adotado a praxe de julgar procedentes reclamações de forma sumária, por decisões monocráticas, sem promover a citação prévia da parte contrária, o beneficiário do ato impugnado. Essa conduta representa um retrocesso e uma flagrante violação de direitos humanos fundamentais, especialmente quando o ato cassado beneficia trabalhadores em face de decisões da Justiça do Trabalho. Diante da ausência de instrumentos processuais

hábeis à revisão das decisões do STF desprovidas de prévio contraditório, torna-se urgente uma intervenção legislativa do Congresso Nacional para, complementando o Código de Processo Civil de 2015, tornar a formação do contraditório prévio à decisão de procedência da reclamação um procedimento expressamente obrigatório e inafastável, sob pena de nulidade da decisão, observando assim as garantias processuais dos trabalhadores.

Palavras-chave: reclamação constitucional; contraditório; ampla defesa; Supremo Tribunal Federal; trabalhadores; intervenção legislativa.

Abstract: *The present article critically analyzes the performance of the Brazilian Federal Supreme Court (STF) in judging the Reclamação Constitucional (Rcl), an instrument for preserving the authority of its binding precedents. Despite its legal nature as an autonomous challenge action, which requires the observance of due process of law and the right to full defense, the STF has adopted the practice of summarily granting these complaints through monocratic decisions, without promoting the prior citation of the opposing party (the beneficiary of the challenged act). This conduct represents a setback and a blatant violation of fundamental human rights, especially when the quashed act benefits workers in the face of decisions from the Labor Court. Given the absence of effective procedural instruments for the review of STF decisions delivered without prior due process, a legislative intervention by the National Congress becomes urgent. This intervention should, by complementing the Brazilian Code of Civil Procedure (CPC/2015), make the formation of prior due process to the decision granting the complaint an expressly mandatory and unavoidable procedure, under penalty of nullity of the decision, thus observing the procedural guarantees of workers.*

Keywords: constitutional complaint; adversarial principle; broad defense right; Federal Supreme Court; workers; legislative intervention.

1 Introdução

O Estado Democrático de Direito se sustenta na garantia de direitos fundamentais, dentre os quais se destacam o contraditório e a ampla defesa, pilares essenciais de qualquer processo judicial ou administrativo, conforme assegurado pelo art. 5º, LV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988). Esses princípios, que transcendem a esfera processual e se firmam como autênticos direitos humanos fundamentais, garantem a paridade de armas e a defesa do indivíduo contra a arbitrariedade do poder.

No cenário do sistema de precedentes vinculantes brasileiro, a reclamação (Rcl) constitucional, de competência do Supremo Tribunal Federal (STF), consolidou-se como instrumento jurídico de suma importância, destinado a preservar a competência do tribunal e, principalmente, a garantir a autoridade de suas decisões, incluindo as proferidas em controle concentrado de constitucionalidade, e a observância de súmulas vinculantes. Originada da jurisprudência, depois formalmente prevista na Constituição de 1988 e, mais detalhadamente, no Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), a reclamação teve sua natureza jurídica pacificamente definida como uma ação autônoma de impugnação.

O reconhecimento da natureza de ação, pela doutrina e, posteriormente, pelo próprio STF, especialmente após o CPC/2015, implica a obrigatoriedade de observância dos postulados inerentes ao direito de ação, destacando-se a necessidade de citação da parte ré, beneficiária do ato impugnado, para que exerça sua garantia constitucional ao contraditório e à ampla defesa, antes do julgamento final (art. 989, III, do CPC).

Não obstante a evolução normativa e o consenso sobre a natureza da reclamação, a prática recente do STF, de julgar reclamações sem prévia oitiva da parte ré, beneficiária da decisão impugnada, tem gerado profunda inquietação.

O presente artigo visa a analisar criticamente o retrocesso na aplicação desse instituto, marcado pela inobservância ao contraditório e à ampla defesa dos trabalhadores, parte beneficiária de decisões proferidas pela Justiça do Trabalho que são frequentemente atacadas por meio de reclamações. Tais reclamações buscam cassar decisões trabalhistas com base em precedentes vinculantes do STF, a exemplo das decisões sobre responsabilidade subsidiária da Administração Pública em casos de terceirização (Tema 1.118 de repercussão geral) e de reconhecimento da licitude da terceirização em atividades-fim e atividades-meio (Tema 725-RG).

A presente pesquisa visa a refletir sobre como a ausência de citação prévia da parte beneficiária, em sede de reclamação constitucional no STF, tem comprometido os direitos humanos fundamentais ao contraditório e à ampla defesa, sobretudo dos trabalhadores, cujas decisões judiciais trabalhistas que lhe são favoráveis têm sido sumariamente cassadas.

Além disso, a praxe processual adotada pelo STF, de julgamentos sumários, tem estimulado os agentes econômicos a provocarem com mais intensidade o STF por meio de reclamações em temas trabalhistas, o que se reflete no crescimento extraordinário do número de reclamações ajuizadas perante o STF, nos últimos anos, envolvendo matéria trabalhista.

Para enfrentar essa questão, o estudo se estrutura em três partes: I) análise do conceito, da evolução histórica e da natureza jurídica da reclamação constitucional; II) reafirmação do contraditório e da ampla defesa como direitos fundamentais e pilares do processo jurisdicional; e III) crítica à praxe do STF de julgar procedentes as reclamações sem oportunizar a defesa do trabalhador, indicando soluções para o problema.

O método utilizado é o dedutivo, partindo da teoria dos direitos humanos para aplicá-la ao caso concreto, em busca de uma conclusão. A pesquisa, de caráter bibliográfico, busca situar o debate sobre o uso da reclamação constitucional como instrumento de defesa, e não de violação, dos direitos humanos fundamentais de acesso pleno à jurisdição trabalhista.

A pesquisa também se baseia em jurisprudência do STF, voltada a ilustrar os casos de julgados em sede de reclamação proferidos sem a oitiva de beneficiários das decisões atacadas, bem como o posicionamento do STF a respeito de sua própria praxis procedimental.

2 Reclamação: fundamentos e abrangência

2.1 Conceito, evolução e natureza jurídica da reclamação

A reclamação é um instrumento jurídico voltado a garantir que os tribunais imponham a autoridade de suas decisões e a competência no exercício de suas atribuições.

Para preservar sua competência, por meio da reclamação o tribunal pode cassar decisões de outros tribunais ou juízos que invadam suas atribuições legais e constitucionais. Da mesma forma, para garantir a autoridade de suas decisões e, no caso do STF, para garantir a autoridade de suas súmulas vinculantes, por meio da reclamação o tribunal pode cassar decisões de outros órgãos jurisdicionais ou administrativos que violem esses comandos decisórios. Trata-se, portanto, de medida dirigida

a um tribunal superior para *reclamar* de decisão de juiz ou tribunal hierarquicamente inferior que desrespeite sua decisão ou súmula vinculante.

Segundo Fredie Didier Jr. (2023, p. 695), o instituto da reclamação foi criado pela jurisprudência. Antes mesmo de qualquer tratamento normativo sobre o tema, a reclamação surgiu com base no entendimento de que se tratava de um poder implícito. Esses poderes implícitos, explica o autor, são necessários ao exercício dos seus poderes explícitos.

O autor esclarece que, “tendo os tribunais o poder explícito de julgar, têm o poder implícito de dar efetividade às próprias decisões e o de defender a própria competência” e, “para exercer esses poderes implícitos, concebeu-se a reclamação” (Didier Jr., 2023, p. 695). A reclamação nasce, assim, na jurisprudência do STF, com base na ideia de que, se o tribunal tem a última palavra sobre temas de sua competência, ele precisa de um meio para assegurar a autoridade de suas decisões e sua própria jurisdição.

Conforme exposto por Abhner Youssif Mota Arabi (2021, p. 23-24), antes que houvesse regulamentação sobre a matéria, o Tribunal Pleno do STF julgou, em 1952, a Rcl n. 141/SP (STF, 1952, rel. min. Rocha Lagôa, *DJe* 25.01.1952). No processo, alegava-se que a sentença de partilha confirmada pelo acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo contrariava o decidido pelo STF no Recurso Extraordinário (RE) n. 8.118, no qual foi considerada válida a cláusula do testamento discutido no feito¹.

Nos termos do acórdão, o julgamento da reclamação pelo STF seria uma decorrência natural da sua própria competência constitucional, pois seria inútil o STF ser a última instância de julgamento caso não

¹ O acórdão foi resumido na seguinte ementa: “A competência não expressa dos tribunais federais pode ser ampliada por construção jurisprudencial. Vão seria o poder, outorgado ao Supremo Tribunal Federal de julgar em recurso extraordinário as causas decididas por outros tribunais, se lhe não fora possível fazer prevalecer os seus próprios pronunciamentos, acaso desatendidos pelas justiças locais. *A criação dum remédio de direito para vindicar o cumprimento fiel das suas sentenças está na vocação do Supremo Tribunal Federal e na amplitude constitucional e natural de seus poderes. Necessária e legítima é assim a admissão do processo de Reclamação, como o Supremo Tribunal tem feito. É de ser julgada procedente a Reclamação quando a justiça local deixa de atender à decisão do Supremo Tribunal Federal*” (Rcl 141, Rel. Min. Rocha Lagoa, **DJ** 25.01.1952, grifos nossos).

existisse um modo de garantir que suas decisões fossem seguidas por outros tribunais. Embora os ministros concordassem com a utilidade da reclamação, a divergência instaurou-se sobre a possibilidade de conhecimento da medida sem prévia e expressa previsão legal, o que foi resolvido pela ideia da competência implícita.

Ainda assim, em 1957, o STF incluiu um novo capítulo no regimento interno de 1940, instituindo expressamente o procedimento da reclamação. A regulamentação previa duas hipóteses clássicas de cabimento, que persistem até hoje: I) preservar a integridade da competência do STF e II) assegurar a autoridade de seus julgados.

A reclamação caracterizava-se por ser um meio processual ágil e eficaz para cessar atos que contrariassem precedentes da Corte, com forte perfil disciplinar e correicional. A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional (EC) n. 1/1969, embora não previssem expressamente a reclamação, autorizavam o STF a disciplinar processos de sua competência em seu regimento interno, o que legitimou a regulamentação do instituto. Assim, sob a égide dessa Carta Constitucional, o STF editou novo regimento interno em 1970, prevendo expressamente a reclamação como uma classe processual².

Apenas com a Constituição de 1988 a reclamação passou a ser formalmente prevista em norma constitucional. A reclamação foi prevista inicialmente no art. 102, I, l, entre competências do STF, e no art. 105, I, f, entre competências do STJ, sempre com os objetivos de preservação da competência e garantia da autoridade de suas decisões. O art. 103-A da Constituição Federal, inserido pela EC n. 45/2004, que instituiu a figura da súmula vinculante, previu em seu § 3º o cabimento da reclamação ao STF contra ato administrativo ou decisão judicial que contrarie a súmula aplicável ou que indevidamente a aplique³.

Por fim, a EC n. 92/2016 acrescentou o § 3º ao art. 111-A da CRFB/1988, prevendo a competência do TST para julgamento de reclamação para preservação de sua competência e da autoridade de suas decisões.

2 Art. 60 – O registro far-se-á e numeração contínua no tomo geral e seriada em cada uma das classes seguintes: [...] XIX – Reclamação (arts. 161 e 61, 10ª, d).

3 A Lei n. 11.417/2006, que regulamentou o art. 103-A da Constituição Federal, disciplinou a reclamação relativa ao instituto da súmula vinculante.

No plano infraconstitucional, a Lei n. 8.038/1990, que instituiu normas procedimentais para algumas ações de competência do STF e do STJ, regulamentou o procedimento da reclamação nos arts. 13 a 18, conferindo-lhe tratamento legal específico. Em seguida, por fim, referido ato normativo foi revogado pelo CPC de 2015, que conferiu à reclamação um capítulo próprio e estendeu o instituto da reclamação a todos os tribunais. Com as alterações introduzidas pela Lei n. 13.256/2016, essa é a disciplina legal em vigor, sendo a mais atualizada versão do instituto da reclamação em seu ciclo histórico-evolutivo.

Quanto à natureza jurídica do instituto, Marco Antônio Rodrigues entende que a reclamação é uma ação autônoma de impugnação,

cuja finalidade é a busca de garantia da autoridade das decisões proferidas pelos tribunais, em especial para assegurar a aplicação de certos precedentes, assim como preservação da competência das Cortes (Rodrigues, 2023, p. 431).

A natureza jurídica da reclamação foi objeto de intensa controvérsia. Nos debates doutrinários e jurisprudenciais, a medida já foi considerada como recurso, remédio constitucional, incidente processual, exercício do direito de ação, exercício do direito de petição ou medida de caráter administrativo.

Inicialmente, a reclamação foi confundida com a correição parcial, "medida administrativa de caráter disciplinar, à qual não se pode permitir o condão de produzir, cassar ou alterar decisões jurisdicionais no seio do processo" (Dantas, 2001, p. 836). Ao longo do tempo, a correição parcial foi esvaziada, porque, em razão do princípio da separação dos Poderes, um mecanismo administrativo e disciplinar não poderia ter aptidão para atacar um ato judicial. Apesar de a reclamação ter tido, em sua origem, uma carga correicional e disciplinar, tal como a correição parcial, a diferenciação entre os dois institutos foi crucial para entender o seu perfil atual (Didier Jr., 2023, p. 700).

Afastada a natureza administrativa da reclamação, foi também desconsiderada sua feição de recurso ou incidente processual. Segundo Fredie Didier Jr., não é recurso porque não tem características inerentes aos meios de impugnação de decisões judiciais. Os principais elementos diferenciadores são: I) ausência de previsão legal expressa como recurso (princípio da taxatividade recursal) para a reclamação; II) inexistência de prazo preclusivo de interposição para a reclamação, não

obstante existam limitações temporais que exigem a sua distribuição até o trânsito em julgado da decisão impugnada, nos termos da Súmula n. 734/STF⁴, ou até o final do prazo decadencial para impugnação ou invalidação do ato administrativo; III) tratamento da reclamação como matéria de competência originária, enquanto os recursos são analisados no âmbito da competência recursal dos órgãos do Poder Judiciário; IV) diferenciação entre os objetivos, pois os recursos visam reformar (*error in judicando*) ou anular (*error in procedendo*) decisões, enquanto a reclamação, via de regra, busca a cassação de uma decisão por incompetência ou violação da autoridade do órgão; V) não exigência, pela reclamação, de interesse recursal (sucumbência da parte) como requisito intrínseco de admissibilidade, diferentemente dos recursos (Didier Jr., 2023, p. 701).

Da mesma forma, entende Fredie Didier Jr. que a reclamação também não se caracteriza como incidente processual, pois um incidente ocorre durante a marcha de um processo, superveniente e internamente a uma relação jurídica processual já em curso. Na reclamação, a existência anterior de um processo em curso não é uma exigência necessária, sendo possível manejá-la também contra atos administrativos. Além disso, sua propositura constitui uma nova relação jurídica processual, com partes, causa de pedir e pedidos próprios (Didier Jr., 2023, p. 705).

Excluídas as alternativas processuais de recurso e incidente processual, o cerne da controvérsia sobre a natureza jurídica da reclamação voltou-se à questão de ser uma ação ou constituir o exercício do direito de petição.

Os debates sobre o tema evoluíram, segundo Fredie Didier Jr., para um consenso doutrinário e jurisprudencial sobre a *natureza jurídica de ação*, evidenciada por características próprias da reclamação, tais como: I) início apenas por provocação do interessado, não de ofício; II) exigência de capacidade postulatória; III) possibilidade de alteração (cassação ou anulação) de decisão judicial e modificação no curso de um processo; e IV) produção de coisa julgada para a decisão proferida (Didier Jr., 2023, p. 704).

A reclamação deve apresentar, portanto, todos os elementos necessários à formação de uma ação, incluindo a observância de pressupostos processuais, capacidade de ser parte, de estar em juízo e de postular,

4 Súmula 734/STF: Não cabe reclamação quando já houver transitado em julgado o ato judicial que se alega tenha desrespeitado decisão do Supremo Tribunal Federal.

inexistência de coisa julgada, litispendência ou perempção. Sob o aspecto procedimental, deve haver uma petição inicial dirigida a um órgão julgador, citação, contraditório e prolação de decisão judicial de mérito, que produzirá coisa julgada material. Nesse sentido, a doutrina de Fredie Didier Jr. (2023, p. 704):

Há, na reclamação, procedimento predefinido com observância ao contraditório, não podendo o tribunal proceder de ofício. A reclamação depende de provocação da parte ou do Ministério Público, formando processo novo. É possível, na reclamação, haver concessão de tutela provisória, cabendo recurso da decisão que a defere ou indefere. O acórdão que julga a reclamação produz coisa julgada.

Em 2003, contrariando a doutrina predominante da época, o STF, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 2.212/CE (Brasil, 2003), firmou entendimento de que a reclamação não possuiria natureza de recurso, ação ou incidente processual, constituindo exercício do *direito constitucional de petição* (CRFB/1988, art. 5º, XXXIV, a), meio pelo qual o cidadão se dirige ao Poder Público visando a obter a defesa de direito ou objetivando combater ilegalidade ou abuso de poder (Grinover, 2005, p. 74).

Mas, com o advento do CPC/2015, que introduziu alterações significativas no procedimento da reclamação, o STF abandonou a posição anterior e *passou a considerar a reclamação como ação*. Isso porque o CPC/2015 é expresso em admitir a propositura de reclamação perante qualquer tribunal (art. 988, § 1º), garantindo ao beneficiário do ato impugnado o contraditório e a ampla defesa. Nesse sentido, o julgado do STF no Agravo (AgR) na Rcl n. 24.417/SP (Brasil, 2017):

[O] CPC/2015 promoveu uma modificação essencial no procedimento da reclamação, ao instituir o contraditório prévio à decisão final (art. 989, III). Disso decorre o ingresso do beneficiário do ato impugnado efetivamente como parte, com a respectiva obrigatoriedade de se lhe oportunizar a defesa do seu direito. Isto é, a reclamação indiscutivelmente tornou-se uma ação, dotada de um rito próprio.

No mesmo sentido passou a entender o STJ, que, no julgamento de embargos de declaração (ED) na Rcl n. 33.747/SP (Brasil, 2018), expôs:

[C]om a vigência do Código de Processo Civil de 2015, consolidou-se o entendimento doutrinário e jurisprudencial no sentido de que o instituto da reclamação possui natureza de ação, de índole constitucional, e não de recurso ou incidente processual.

Portanto, segundo a corrente doutrinária e jurisprudencial hoje dominante, a reclamação, com natureza jurídica de ação, enseja a formação um novo processo, que se inicia com uma demanda (postulação) e se extingue com a prolação de uma decisão. Por essa razão, não é possível tratá-la como incidente processual ou recurso, já que ela se comporta como uma árvore e não como um galho.

Não obstante toda essa evolução, inclusive no âmbito do STF, sobre o entendimento da reclamação como ação autônoma, porque dotada de contraditório e ampla defesa, tem-se assistido nos últimos anos a um lamentável retrocesso no manejo do instrumento processual pelo próprio STF, que, em reclamações ajuizadas em massa sobre temas trabalhistas perante a Corte, vem-se omitindo em citar a parte beneficiária da decisão impugnada, geralmente o trabalhador, impedindo-lhe de se manifestar (apresentar defesa) antes do julgamento, sistematicamente contrário aos seus interesses, em violação explícita a seu direito fundamental ao contraditório e à ampla defesa.

2.2 As hipóteses de cabimento da reclamação para preservação da competência e autoridade do STF

A reclamação é demanda típica, que somente pode ser utilizada em hipóteses previamente determinadas pelo legislador. A Constituição de 1988 prevê a reclamação para preservar a competência e a autoridade das decisões do STF, do STJ e do TST. A Lei n. 11.417/2006 acrescentou a possibilidade de reclamação perante o STF contra atos que desrespeitem suas súmulas vinculantes. Posteriormente, o CPC/2015 incluiu uma quarta hipótese de cabimento, para garantir a observância de decisões proferidas em incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR) e incidente de assunção de competência (IAC), resultando num rol exaustivo de hipóteses, atualmente em vigor, previsto em seu art. 988:

Art. 988. Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para:

- I – preservar a competência do tribunal;
- II – garantir a autoridade das decisões do tribunal;
- III – garantir a observância de enunciado de súmula vinculante e de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

IV – garantir a observância de acórdão proferido em julgamento do incidente de resolução de demandas repetitivas ou de incidente de assunção de competência;

A reclamação não serve para resolver conflitos de competência entre juízos de instâncias inferiores, nem resguardar a competência de um juízo de primeira instância, estabelecida por prevenção, ou burlada por indevida distribuição por dependência. O objetivo da reclamação é preservar a competência do próprio tribunal, e não de órgãos hierarquicamente inferiores.

Em vez de esperar por recursos longos e complexos, com o processamento de todos os meios recursais até o recurso extraordinário, a reclamação permite que a questão da competência seja resolvida rapidamente. Por exemplo, conforme dispõe o art. 102, I, d, da Constituição, o mandado de segurança contra o presidente da República deve ser julgado pelo STF, em virtude da prerrogativa de foro. Se a ação for julgada por outro tribunal, o STF poderá receber e julgar reclamação, cassando de plano a decisão proferida por outro tribunal, para preservar sua competência.

Da mesma forma, a reclamação pode ser ajuizada perante o STF com vistas a cassar decisão de outro tribunal que contrarie decisão vinculante da Corte, sem que se faça necessário aguardar o processamento de recurso extraordinário sobre a matéria. No caso de violação de decisão vinculante, a reclamação pode cassar, inclusive, ato administrativo do Poder Executivo que a contrariar.

Cabe, portanto, reclamação quando houver ofensa a alguma decisão vinculante do STF por parte de algum outro órgão jurisdicional ou administrativo. Ademais, não se exige que a desobediência se dê por ato comissivo, podendo concretizar-se em virtude de uma omissão (Didier Jr., 2023, p. 711).

Exemplo de julgamento de reclamação contra ato administrativo encontra-se na Rcl n. 71.838/DF (Brasil, 2025e), proposta contra acórdão do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), vinculado ao Ministério da Fazenda, que afastou a licitude de um contrato de terceirização e, em decorrência disso, reconheceu a existência de vínculo de emprego entre os sócios da empresa (prestadores de serviços) e a empresa contratante que ajuizou a reclamação. O Carf considerou que a forma de contratação configurava fraude ou desvirtuamento da relação

de trabalho. Essa decisão administrativa do Carf foi cassada pelo STF na reclamação, por entender a Corte que o ato administrativo violava diretamente a autoridade de seus precedentes vinculantes firmados na ADPF n. 324/DF (STF, 2019, rel. min. Roberto Barroso, *DJe* 06.09.2019) e no RE n. 958.252 RG/MG (STF, 2019, rel. min. Luiz Fux, *DJe* 13.09.2019), representativo do Tema 725 de repercussão geral.

Para que uma reclamação seja admitida, a parte autora deve demonstrar a presença de um requisito essencial ao seu processamento: a *aderência estrita* entre a decisão impugnada e a decisão anterior (paradigma) que foi desrespeitada. Isso significa que a parte autora deve demonstrar a exata identidade fático-jurídica entre a questão objeto da decisão impugnada e a questão retratada na decisão paradigma invocada (Brasil, 2022).

Conforme explica Antônio Marcos Gavazzoni, a aderência estrita nada mais é do que “que a comprovação clara e objetiva da existência de afronta efetiva ao conteúdo de julgado ou de provimento vinculante proferido pelo STF ou STJ” (Gavazzoni, 2025, p. 184-186). Em sua tese de doutorado, o autor esclarece a exigência de aderência estrita em sede de reclamação constitucional como requisito de processamento da medida, consistente numa “*estrita vinculação [do ato impugnado] com o conteúdo da decisão paradigma*”, o que não se confunde com análise de acerto da decisão, já que *a reclamação não pode ser utilizada como sucedâneo recursal*:

A exigência de “aderência estrita” é feita pelo STF como requisito de processamento da reclamação (aderência do objeto do ato reclamado ao conteúdo das decisões paradigmas é requisito de admissibilidade da reclamação) e refere-se à indispensabilidade de que a matéria debatida na reclamação constitucional guarde estrita vinculação com o conteúdo da decisão paradigma ou com a competência constitucionalmente atribuída ao tribunal reclamado.

Relaciona-se, portanto, ao limite estreito e rigoroso do objeto da reclamação: ela só pode ser utilizada para garantir a autoridade de decisão do STF/STJ ou preservar a competência da Corte, sem ampliar ou modificar o conteúdo dessas decisões.

Para a cognoscibilidade da reclamação, a Corte exige que exista uma aderência (correlação) entre a decisão reclamada e o paradigma invocado, pois, como já apontado, a reclamação não é sucedâneo recursal; seu objetivo não é voltado a aferir o acerto ou não do pronunciamento recorrido, mas preservar a autoridade da decisão do STF.

O exame a ser realizado na reclamação faz-se mediante “o cotejo entre o ato impugnado e o paradigma apontado como violado. Não se confunde com a análise recursal; descabe utilizá-la como sucedâneo de recurso ou, até mesmo, de incidente de uniformização de jurisprudência”.

O requisito da aderência estrita é a exigência fiel e rigorosa ao que foi decidido ou ao que está em disputa em termos de competência. Em outras palavras: não basta que o ato impugnado contrarie em tese a jurisprudência da Corte, é necessário que haja correspondência direta, inequívoca e específica com o parâmetro invocado (Gavazzoni, 2025, p. 184-185).

Nesse mesmo sentido, Abhner Youssif Mota Arabi lembra que “a reclamação é via processual específica, com procedimento próprio, limitado e com hipóteses de cabimento peculiares” e que não pode “fazer as vezes de recurso ou outras ações em geral (isso é, não pode ser utilizada como sucedâneo dessas outras vias processuais...)” (Arabi, 2025, p. 50).

Além disso, o cabimento de reclamação por alegada violação à tese fixada em tema de repercussão geral pressupõe o atendimento de mais um requisito. Conforme disposto no § 5º do art. 988 do CPC/2015, o ajuizamento de *reclamação, para garantir a observância de acórdão de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida* ou de acórdão proferido em julgamento de recursos extraordinário ou especial repetitivo, pressupõe o *esgotamento das instâncias ordinárias*, de forma que não se promova a supressão de instância.

Abhner Youssif Mota Arabi (2025, p. 61) narra um exemplo prático na jurisprudência do STF sobre o tema, *in verbis*:

Um exemplo prático na jurisprudência do STF diz respeito à existência, ou não, de responsabilidade subsidiária da administração pública por inadimplemento de encargos trabalhistas em caso de terceirização, situação que gera elevado número de reclamações constitucionais ajuizadas perante a corte. Inicialmente, tinha-se como decisão paradigma o acórdão proferido na ADC n. 16, o qual, entretanto, foi substituído pela superveniente tese fixada em sede de repercussão geral no RE n. 760.931 (“o inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do art. 71, §1º, da Lei n. 8.666/93”). Para esses casos, portanto, passou-se a exigir, para o ajuizamento da reclamação perante o STF, o prévio esgotamento das instâncias ordinárias, já que

agora o parâmetro de controle da violação ou não a decisão da corte consubstancia-se em entendimento exarado em sede de repercussão geral.

No caso de decisão proferida pela Justiça do Trabalho, segundo o STF, a reclamação por alegada violação de tese do STF em tema de repercussão geral somente será cabível quando proposta após percorrido todo o iter processual na ação de origem, com a apreciação de todos os recursos cabíveis, sob pena de não conhecimento (Brasil, 2025k).

A par disso, o manejo da reclamação em outras hipóteses, que não seja a de violação de tese do STF em tema de repercussão geral, pode ser feito em face de qualquer decisão, ainda que proferida pela primeira instância, e não inviabiliza a interposição simultânea dos recursos cabíveis na via processual própria, tampouco de outros meios cabíveis de impugnação. Trata-se de uma alternativa não excludente dos outros meios de impugnação à decisão judicial.

3 Os princípios do contraditório e da ampla defesa como pilares do processo jurisdicional

3.1 Contraditório e ampla defesa como direitos humanos fundamentais: a indispensabilidade dos princípios do contraditório e da ampla defesa no Estado Democrático de Direito

Nos termos da clássica concepção de matriz liberal-burguesa, os direitos fundamentais constituem, em primeiro plano, direitos de defesa do indivíduo contra ingerências do Estado em sua liberdade pessoal e propriedade. Konrad Hesse assevera que, mesmo em uma ordem constitucional democrática, é essencial ter direitos de defesa, pois o poder, exercido por pessoas, pode ser usado de forma abusiva. Por isso, mesmo em um Estado de Direito, os poderes públicos podem cometer injustiças (Hesse, 1991, p. 131).

Os direitos fundamentais, enquanto direitos de defesa, têm como principal objetivo limitar o poder do Estado. Eles asseguram uma esfera de liberdade ao indivíduo e garantem a ele um direito subjetivo para evitar interferências indevidas em sua autonomia pessoal, além de permitir que se defenda de agressões que esteja sofrendo.

A CRFB/1988 prevê os direitos e garantias fundamentais em enunciados do seu art. 5º, em outros dispositivos esparsos e em seu regime de

princípios, além de incorporar outros direitos e garantias fundamentais previstos em tratados internacionais de que o Brasil seja parte (art. 5º, § 2º). As garantias são instrumentos de efetivação dos direitos por elas protegidos, além de legitimarem ações estatais para defesa dos direitos fundamentais. Importante consignar que essas garantias fundamentais são, na verdade, autênticos direitos subjetivos, já que intrinsecamente ligadas aos direitos fundamentais, e asseguram ao indivíduo a possibilidade de exigir dos poderes públicos o respeito e a efetivação daqueles (Sarlet, 2024, p. 176-191).

Observa-se que a maior parte dos dispositivos que integram o capítulo dos direitos individuais e coletivos (CRFB/1988, art. 5º) se enquadra na categoria dos direitos-garantia, ou seja, das garantias fundamentais, que, além de sua função instrumental (assecuratória e protetiva), podem ser consideradas autêntico direito subjetivo. Além disso, a maioria desses direitos-garantia encontra-se vinculada ao direito penal, ao processo penal e ao direito processual em geral. Entre eles encontra-se a inafastabilidade do controle judiciário, consagrada no art. 5º, XXXV, da CRFB/1988, assegurando ao cidadão o acesso à prestação jurisdicional do Estado.

Segundo o art. 5º, LV, da CRFB/1988, "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes".

O contraditório é o próprio exercício da defesa dentro de um raciocínio de ação e reação. A defesa ganha um aspecto contraditório quando não se admite que o autor escolha a hora e o modo de praticar os atos processuais, e é pela ação e reação organizadas processualmente que se pode falar em contraditório. Quem se defende, contradita. Trata-se da ampla possibilidade de se contradizer uma ação – uma acusação – dentro de um procedimento, seja ele administrativo, seja cível, seja criminal. É um direito humano e uma das principais garantias processuais (Pagliarini, 2001).

O princípio do contraditório, hoje consagrado como direito fundamental, representa a espinha dorsal do Estado Democrático de Direito e a garantia primordial contra a arbitrariedade do poder. Em ditaduras, sejam de "esquerda", sejam de "direita", jamais foram observadas as garantias do contraditório e da ampla defesa, por três motivos: I) o objetivo desses regimes é a imposição de uma única ideologia; II) esses regimes não concedem autonomia a seus Poderes Judiciários, que são essenciais para a proteção

dos direitos individuais; III) qualquer pretexto é utilizado para justificar a suspensão das garantias individuais (Pagliarini, 2001). O contraditório não é apenas uma garantia processual, mas uma condição indispensável para a existência do Estado Democrático de Direito.

O contraditório materializa-se no momento em que a defesa se opõe à acusação de forma organizada. Ele se baseia no princípio da igualdade ou isonomia, que exige paridade de forças entre as partes. Como ensina o processualista Chiovenda (1980, p. 214), “a igualdade é a base do princípio do contraditório”.

A ampla defesa, por sua vez, é a oportunidade concedida ao réu de trazer aos autos todos os elementos que possam esclarecer a verdade, englobando desde a apresentação de peças defensivas até a inquirição de testemunhas. Portanto, a ampla defesa é o direito de se defender por todos os meios legítimos, enquanto o contraditório é a própria dinâmica processual que garante a reação à acusação, assegurando o equilíbrio e a imparcialidade do julgamento. A ausência de defesa, no processo penal, por exemplo, gera nulidade absoluta.

O contraditório e a ampla defesa também estão previstos nas normas internacionais, fontes de direitos humanos, entre as quais, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP).

Na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, os institutos estão previstos principalmente em seu artigo 8º. O referido artigo estabelece as garantias judiciais essenciais para quem é processado, assegurando o direito de ser ouvido com as devidas garantias, em um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, imparcial e independente⁵.

5 Artigo 8 – Garantias Judiciais

1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

2. Toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas:

Por sua vez, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) não especifica os termos “contraditório” e “ampla defesa” em artigos isolados, mas eles decorrem do conjunto do texto como princípios implícitos a direitos correlatos. O artigo 9º estabelece que “ninguém será arbitrariamente detido, preso ou exilado”. Embora não mencione os institutos, o referido artigo é a base para a exigência de um devido processo legal, no qual o indivíduo detido deve ser apresentado a um juiz e tem direito a um julgamento imparcial. O artigo 10, por sua vez, estabelece que todo indivíduo tem direito, em plena igualdade, a que a sua causa seja ouvida publicamente e com justiça por um tribunal competente e imparcial, para a determinação dos seus direitos e obrigações ou de qualquer acusação em matéria penal que lhe seja dirigida. O julgamento público e a garantia de um tribunal para determinar os direitos e a defesa da pessoa já configuram a essência do contraditório

-
- a) direito do acusado de ser assistido gratuitamente por tradutor ou intérprete, se não compreender ou não falar o idioma do juízo ou tribunal;
 - b) comunicação prévia e pormenorizada ao acusado da acusação formulada;
 - c) concessão ao acusado do tempo e dos meios adequados para a preparação de sua defesa;
 - d) direito do acusado de defender-se pessoalmente ou de ser assistido por um defensor de sua escolha e de comunicar-se, livremente e em particular, com seu defensor;
 - e) direito irrenunciável de ser assistido por um defensor proporcionado pelo Estado, remunerado ou não, segundo a legislação interna, se o acusado não se defender ele próprio nem nomear defensor dentro do prazo estabelecido pela lei;
 - f) direito de defesa de inquirir testemunhas presentes no tribunal e de obter o comparecimento, como testemunhas ou peritos, de outras pessoas que possam lançar luz sobre os fatos;
 - g) direito de não ser obrigado a depor contra si mesma, nem a declarar-se culpada; e
 - h) direito de recorrer da sentença para juiz ou tribunal superior.

3. A confissão do acusado só é válida se feita sem coação de nenhuma natureza.

4. O acusado absolvido por sentença passada em julgado não poderá ser submetido a novo processo pelos mesmos fatos.

5. O processo penal deve ser público, salvo no que for necessário para preservar os interesses da justiça.

e da ampla defesa, pois a pessoa tem direito à informação e à oportunidade de defesa perante o tribunal⁶.

Por fim, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) prevê o contraditório e a ampla defesa em seu artigo 14, item 1, ao garantir o direito de toda pessoa a ser ouvida por um tribunal competente, independente e imparcial na determinação de direitos e obrigações e no direito de apresentar a sua defesa em igualdade de condições e com todas as garantias necessárias, o que inclui a oportunidade de contestar provas e a possibilidade de ser assistido por um advogado⁷.

A Constituição de 1988, em seu art. 5º, LV, consolidou o contraditório e a ampla defesa como direitos assegurados a litigantes em processos judiciais e administrativos e a acusados em geral. Essa garantia, frisa-se, abrange todos os processos, sem exceção, e inclui o direito de presença do réu nos autos processuais e o direito à prova. Nenhuma penalidade pode ser imposta sem que se garanta a amplitude de defesa, mesmo no ilícito administrativo com tipificação menos rígida que a penal.

Embora frequentemente mencionados em conjunto, ampla defesa e contraditório são conceitos distintos, mas complementares. A ampla defesa pode ser definida como a oportunidade concedida ao réu de trazer para dentro do processo todos os elementos que possam esclarecer

⁶ Artigo 10. Todo ser humano tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir seus direitos e deveres ou fundamento de qualquer acusação criminal contra ele.

⁷ Artigo 14.

1. Todas as pessoas são iguais perante os tribunais de justiça. Todas as pessoas têm direito a que a sua causa seja ouvida equitativa e publicamente por um tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido pela lei, que decidirá quer do bem fundado de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra elas, quer das contestações sobre os seus direitos e obrigações de caráter civil. As audições à porta fechada podem ser determinadas durante a totalidade ou uma parte do processo, seja no interesse dos bons costumes, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, seja quando o interesse da vida privada das partes em causa o exija, seja ainda na medida em que o tribunal o considerar absolutamente necessário, quando, por motivo das circunstâncias particulares do caso, a publicidade prejudicasse os interesses da justiça; todavia qualquer sentença pronunciada em matéria penal ou civil será publicada, salvo se o interesse de menores exigir que se proceda de outra forma ou se o processo respeita a diferendos matrimoniais ou à tutela de crianças.

a verdade. Este é um conceito abrangente, que não se resume à apresentação de peças defensivas como a contestação. Ele engloba múltiplas ações, como a inquirição de testemunhas e o direito de ter um defensor, seja ele constituído, seja dativo (Pagliarini, 2001).

O contraditório, por sua vez, é a materialização da defesa em uma dinâmica de ação e reação. Ele se manifesta no momento em que a defesa se opõe à acusação de forma organizada dentro do processo. Assim, a ampla defesa é o direito de se defender por todos os meios, enquanto o contraditório é o exercício prático desse direito, garantindo a paridade de armas entre acusação e defesa (Pagliarini, 2001).

Em conclusão, a ampla defesa é mais do que uma regra processual; é um direito humano essencial que assegura a dignidade da pessoa e a legitimidade das decisões do Estado. Sua efetivação é um termômetro da saúde de uma democracia, distinguindo o Estado de Direito da arbitrariedade e do autoritarismo (Pagliarini, 2001).

3.2 A aplicação do contraditório e da ampla defesa no julgamento de reclamação constitucional

No campo processual, o contraditório e a ampla defesa não são meros formalismos, constituindo a essência da justiça. Eles representam a garantia de que a decisão judicial será, de fato, legítima e democrática, transformando o processo em instrumento de equidade e não de arbitrariedade.

O princípio do contraditório, consagrado no art. 5º, LV, da Constituição, não se limita a um simples direito de resposta. Ele estabelece uma dinâmica de diálogo processual, assegurando a todas as partes envolvidas no litígio o direito de participar ativamente da construção da decisão. O juiz, antes de proferir a sentença, tem o dever de garantir que ambas as partes tenham a oportunidade de se manifestar sobre os fatos, as provas e os argumentos apresentados pela parte contrária.

A legitimação da decisão judicial está intrinsecamente ligada a esse diálogo. Uma sentença proferida sem que o réu tenha sido ouvido, ou sem que tenha tido a chance de contestar as acusações, carece de legitimidade democrática. A justiça, nesse contexto, seria um ato de autoridade unilateral, e não a conclusão de um processo justo e transparente. O contraditório, ao promover a paridade de armas e a

bilateralidade da audiência, fortalece a confiança na imparcialidade do Poder Judiciário e assegura que o resultado do processo seja o mais próximo possível da verdade material.

Complementar ao contraditório, o princípio da ampla defesa garante que a parte não só tenha a oportunidade de se manifestar, mas também disponha de todos os meios e recursos necessários para fazê-lo de forma eficaz. A ampla defesa é a concretização do contraditório. Esse direito fundamental assegura que o indivíduo não esteja em uma posição de desvantagem ou vulnerabilidade perante a acusação ou a parte contrária.

Ao garantir que o indivíduo possa se defender plenamente e participar ativamente da construção da decisão, o Judiciário protege o cidadão contra o arbítrio estatal. A Justiça, ao respeitar esses princípios, não apenas aplica o Direito, mas também age como um contrapeso ao poder, assegurando que as leis sejam aplicadas de forma justa e transparente.

A efetividade do contraditório e da ampla defesa reflete a maturidade de uma sociedade e a vitalidade de seu sistema democrático. Eles são a prova de que a justiça não se busca pela força ou pela imposição, mas por meio de diálogo, da razão, da cooperação e da igualdade de condições. A garantia desses princípios é a própria garantia de um Estado que se compromete com a liberdade, a dignidade humana e a justiça para todos.

A entrada em vigor do CPC de 2015 foi um marco relevante na história da reclamação constitucional, pois, ao destinar um capítulo próprio para o regramento do procedimento da reclamação (arts. 988 a 993), passou a prever o contraditório, contribuindo para consolidar o entendimento sobre a sua natureza jurídica de ação.

A petição inicial da reclamação, considerando sua natureza de ação, deve conter, portanto, os requisitos previstos no art. 319 do CPC: o juízo ao qual será dirigida (CPC/2015, art. 319, I); a qualificação das partes (art. 319, II); o fato e os fundamentos jurídicos do pedido (art. 319, III); o pedido com as suas especificações (art. 319, IV); e o valor da causa (art. 319, V). O rito da reclamação, por ser mais célere, demanda que as provas sejam documentais e pré-constituídas, semelhante ao mandado de segurança, não se admitindo a instrução processual para esse fim (art. 988, § 2º)⁸.

⁸ Art. 988, § 2º: A reclamação deverá ser instruída com prova documental e dirigida ao presidente do tribunal.

No rito processual da reclamação, figurarão como partes o reclamante (autor da reclamação); a reclamada, que será a autoridade usurpadora de competência ou violadora de decisão, precedente ou súmula vinculante; e o réu, que é a parte que se beneficiou do ato reclamado. Há ainda a previsão do terceiro interessado, que poderá integrar a lide como litisconsorte, impugnando o pedido formulado na reclamação⁹.

Assim, recebida a inicial, o relator requisitará informações à autoridade reclamada, aquela à qual é imputada a prática do ato impugnado, no prazo de dez dias. Na mesma oportunidade, *promoverá a citação da parte beneficiada pelo ato reclamado* (providência não constante do procedimento da Lei n. 8.038/1990), *que poderá, em exercício do contraditório, apresentar contestação no prazo de quinze dias* (CPC/2015, art. 989, III), sem prejuízo de que qualquer interessado impugne o pedido do reclamante (art. 990).

O pedido na reclamação será para cassar a decisão exorbitante de seu julgado ou determinar a solução adequada de sua controvérsia (CPC/2015, art. 992). Entende-se que o autor poderá cumular as pretensões de forma a cassar a decisão e ainda determinar a solução adequada à controvérsia, quando a situação assim o exigir. A causa de pedir, por sua vez, será uma das previstas nos incisos I a IV do art. 988 do CPC: a preservação da competência do tribunal; a garantia da autoridade das decisões do tribunal respectivo; a garantia da observância de decisão do STF em controle concentrado de constitucionalidade; e a garantia de observância de enunciado de súmula vinculante e de acórdão proferido em julgamento de casos repetitivos ou em incidente de assunção de competência.

Quanto à fase de julgamento, que poderá se dar de forma monocrática, conforme autorização do regimento interno do tribunal respectivo (RISTF, art. 161, parágrafo único), o órgão julgador avaliará a existência, ou não, da hipótese de cabimento alegada pelo reclamante¹⁰. No caso de julgamento de procedência, *após a oitiva do beneficiário*, o tribunal cassará a decisão reclamada, por exorbitar o seu julgado, ou avocará o processo, se reconhecer a usurpação de sua competência, determinando a medida adequada à solução da controvérsia (CPC/2015, art. 992), decisão a ser cumprida imediatamente (art. 993).

⁹ Art. 990. Qualquer interessado poderá impugnar o pedido do reclamante.

¹⁰ Art. 161. Parágrafo único. O Relator poderá julgar a reclamação quando a matéria for objeto de jurisprudência consolidada do Tribunal.

Gustavo Calmon Holliday (2016, p. 98) assevera que a natureza do provimento jurisdicional que julgar procedente o pedido será mandamental, quando se tratar de reclamação

que visa garantir autoridade de decisão, observância de enunciado de súmula vinculante, de decisão do STF em controle concentrado, observância de acórdão em incidente de resolução de demandas repetitivas ou em incidente de assunção de competência.

Verifica-se, pois, dada a sua natureza de ação, que os princípios do contraditório e da ampla defesa devem ser obrigatoriamente observados em sede de reclamação, sob pena de nulidade do julgado, como deve ocorrer no julgamento de qualquer ação ajuizada perante uma vara cível ou do trabalho, em que não haja a citação do réu.

4 A inobservância do contraditório e da ampla defesa em reclamações constitucionais

4.1 A reclamação constitucional e seus efeitos nas decisões da Justiça do Trabalho

Na observação de Vinícius de Andrade Prado (Akerman; Prado; Carvalho Filho, 2022, p. 22), “a reclamação constitucional representa hoje, em termos numéricos, o maior acervo do Supremo, consideradas as classes processuais da competência originária”. Segundo o autor, em consulta ao sítio eletrônico do STF, realizada em 3 de março de 2022, constatarem-se, em tramitação naquele momento, 2.901 reclamações, seguidas de 2.209 *habeas corpus* e 1.336 ações diretas de inconstitucionalidade, o que retrata um crescimento numérico decorrente da disciplina recente do instituto, construída a partir da EC n. 45/2004 e, especialmente, do CPC de 2015 (Akerman; Prado; Carvalho Filho, 2022, p. 22).

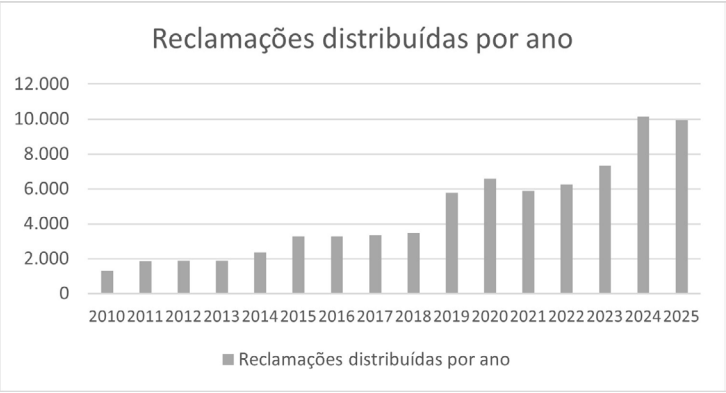
Com o passar dos anos, desde a sua previsão expressa na Constituição até sua regulamentação pelo CPC/2015, a reclamação constitucional passou a ser considerada uma via célere e eficaz para a resolução de demandas. A possibilidade de a parte sucumbente ter uma decisão que lhe é desfavorável cassada rapidamente pelo STF, por meio de uma simples ação, que não demanda dilação de provas e não permite o revolvimento fático-probatório, passou a ser vista como uma estratégia mais ágil e efetiva do que aguardar o provimento de eventuais recursos cabíveis nas instâncias originárias.

Em que pesem as condições estritas de admissibilidade, sob essa lógica a reclamação passou a ser utilizada, nos últimos anos, como uma via de fácil acesso para reverter julgados do TST e, especialmente, de tribunais trabalhistas locais. Esse movimento se dá por força da própria atuação do STF, que passou a alargar as hipóteses de cabimento da reclamação constitucional, em matéria trabalhista, e a negligenciar as regras processuais básicas relativas à promoção do contraditório e da ampla defesa, no julgamento dessas ações.

Em consulta ao sítio eletrônico do STF¹¹, verifica-se que, com o passar dos anos, o número de reclamações ajuizadas aumentou em progressão geométrica e que as reclamações em matérias trabalhistas tiveram aumento maior do que em outras matérias.

No gráfico a seguir, demonstra-se o aumento do volume de reclamações distribuídas no STF, tomando como ponto de partida o ano de 2010 até o mês de setembro de 2025.

GRÁFICO 1 – RECLAMAÇÕES DISTRIBUÍDAS POR ANO



Fonte: STF, 2025.

Com base nas informações apresentadas por meio do gráfico e considerando a evolução legislativa a respeito da reclamação, que ampliou as suas hipóteses de cabimento, houve um aumento considerável do número de reclamações distribuídas ao longo dos anos.

¹¹ Disponível em: <https://transparencia.stf.jus.br/extensions/reclamacoes/reclamacoes.html>. Acesso em: 22 set. 2025.

Para Gustavo Calmon Holliday (2016, p. 112 e 113), esse aumento no número de reclamações também decorre do aumento da edição de súmulas vinculantes pelo STF. O autor externa sua preocupação com a banalização do instituto, o que, segundo argumenta,

pode influenciar no aumento do acervo de processos nos tribunais, de forma a comprometer todos os esforços até então empreendidos para a diminuição do volume de demandas, de forma a possibilitar julgamentos mais céleres.

Isso poderia, ainda, comprometer o princípio constitucional da duração razoável do processo (Holliday, 2016, p. 113).

É o que ocorre no âmbito das reclamações sobre temas trabalhistas. Os dados disponíveis no sítio eletrônico do STF demonstram um crescimento exponencial do número de reclamações constitucional, nos últimos anos, em matéria trabalhista.

Conforme informações constantes nos painéis estatísticos do STF, verifica-se que, no ano de 2024, do total de 10.131 reclamações distribuídas, 4.280 foram classificadas na categoria “Direito do Trabalho” e 3.522 na categoria “Direito Processual Civil e do Trabalho”¹². No ano de 2025, até o dia 18 de outubro, já foram ajuizadas 11.345 novas reclamações no STF; destas, 8.009, ou 70% das reclamações, são vinculadas a “Direito do Trabalho” e “Direito Processual Civil e do Trabalho”. Ainda que esses números incluam representações vinculadas ao Processo Civil, eles representam um aumento expressivo no número de reclamações em matérias trabalhistas¹³.

Conforme ressaltado pelo ministro do STF Gilmar Mendes no julgamento da Rcl n. 73.757/RJ (Brasil, 2025g), em crítica ao aumento do número de reclamações em matéria trabalhista, foram distribuídas, entre 1º de janeiro de 2024 e 30 de setembro de 2024, mais de 7.360 reclamações aos ministros do STF, sendo 4.440 delas classificadas nas categorias de “Direito do Trabalho” e “Direito Processual Civil e do Trabalho”.

¹² Disponível em: <https://transparencia.stf.jus.br/extensions/reclamacoes/reclamacoes.html>. Acesso em: 24 set. 2025.

¹³ Disponível em: <https://transparencia.stf.jus.br/extensions/reclamacoes/reclamacoes.html>. Acesso em: 24 set. 2025.

O julgamento conjunto da ADPF n. 324/DF e do RE n. 958.252/MG (Tema 725-RG) pelo STF, ocorrido em 30 de agosto de 2018, exerceu influência marcante sobre esse aumento numérico, marcando uma mudança significativa no movimento de expansão da atuação do STF sobre a jurisdição trabalhista. Neles, o Tribunal considerou lícita a terceirização em todas as atividades empresariais, firmando entendimento de que a Constituição não impõe um modelo rígido de produção, permitindo a adoção de estratégias empresariais mais flexíveis, a exemplo da terceirização, objeto da ação.

Observa-se, no entanto, que o STF tem utilizado esses precedentes não apenas para confirmar a tese original, de licitude da terceirização em todas as atividades empresariais, mas também como fundamento normativo para disciplinar relações jurídicas de naturezas significativamente diversas da terceirização.

Utilizando os referidos precedentes, o STF passou a validar várias espécies de relações jurídicas diferentes da terceirização, cassando decisões da Justiça do Trabalho que afastam contratos formais de trabalho autônomo após constatar a presença dos requisitos do vínculo de emprego. Essas decisões afastam as figuras contratuais autônomas com base no art. 9º da CLT, que considera “nulos de pleno direito os atos praticados com o objetivo de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação dos preceitos contidos na presente Consolidação”. É o que tem ocorrido, por exemplo, com contratos de franquia, representação comercial autônoma, sociedade de advogados, sociedades comerciais, transporte autônomo, trabalho cooperativado, motorista e entregador de aplicativo, entre outros.

Esse movimento é relevante e merece atenção, pois sinaliza um alargamento, pelo STF, da incidência dos citados precedentes para além do contexto fático e jurídico neles retratado, o que, conseqüentemente, tem estimulado uma onda de reclamações constitucionais perante o próprio Supremo, por agentes do poder econômico, contra decisões da Justiça do Trabalho.

A crescente judicialização do tema perante o STF tem levantado sérias preocupações. Inúmeras dessas reclamações constitucionais têm sido julgadas procedentes sem que o trabalhador, a parte diretamente prejudicada pelas decisões, seja ouvido. Essa conduta viola os direitos fundamentais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

Nesse mesmo contexto observa-se que o STF, em muitas ocasiões, tem aceitado o uso da reclamação como substituto de recurso, prática violadora de sua finalidade. Para isso, os ministros frequentemente reexaminam fatos e provas, o que não é permitido em sede de reclamação constitucional¹⁴. Indo além, em outros tantos julgados, em vez de somente cassar as decisões reclamadas, de forma a possibilitar ao juízo de origem a prolação de nova decisão em conformidade com o paradigma violado, como é próprio da reclamação, constata-se que o STF tem julgado diretamente improcedente o pleito trabalhista de origem, em verdadeira supressão de instância e ofensa ao devido processo legal (Brasil, 2025b).

4.2 Análise crítica da afetação do contraditório e da ampla defesa nas reclamações julgadas pelo STF, com impacto nos direitos trabalhistas

O expressivo aumento do volume das reclamações em matéria trabalhista no STF demonstra que a Corte tem-se dedicado mais intensamente a demandas que envolvem *relação de emprego*, espécie de relação jurídica marcada pela desigualdade econômica, por isso regulada por normas de ordem pública e por uma disciplina jurídica especial, o Direito do Trabalho, vocacionado a conferir proteção jurídica compensatória ao trabalhador economicamente hipossuficiente.

Aliada a essa peculiar desigualdade econômica entre as partes da relação jurídica objeto das demandas, a forma como essas reclamações têm sido tratadas pelo STF – sem a devida oitiva da parte ré, por via de regra o trabalhador – torna ainda mais grave o problema central objeto da presente reflexão.

¹⁴ Sobre a inadmissibilidade de reexame de fatos e provas: “A propósito, a jurisprudência desta Suprema Corte fixou diversas condições para a utilização da via reclamatória, de sorte a manter a logicidade do sistema recursal previsto no CPC e evitar o desvirtuamento do objetivo precípua do Código, de racionalização e diminuição da litigiosidade em massa pela criação do microssistema de julgamento de casos repetitivos. Afirma-se, destarte, por exemplo, (i) a inviabilidade da reclamação para o revolvimento de fatos e provas adjacentes aos processos de origem, (ii) a necessidade de existência de estrita aderência entre a decisão reclamada e o conteúdo do paradigma invocado e (iii) a necessidade de demonstração de teratologia na aplicação de tese firmada sob a sistemática da repercussão geral. Neste sentido, os seguintes precedentes da Primeira Turma da Corte: Rcl 50.238 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 24/05/2022; Rcl 54.159 AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 15/09/2022; Rcl 54.142 AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 23/08/2022” (Brasil, 2025j).

As decisões proferidas pelo STF têm produzido um impacto significativo na jurisdição trabalhista, com a cassação de sentenças que reconhecem a existência de vínculos empregatícios com base em fatos e provas sobre a presença de subordinação jurídica, afastando falsos contratos de trabalho autônomo firmados em fraude contra o regime de emprego, na forma do citado art. 9º da CLT.

O julgamento sumário dessas reclamações, portanto, não só compromete os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, mas também submete o trabalhador, a parte mais vulnerável da relação jurídica de trabalho, a situação de profunda desvantagem processual, o que enseja um desequilíbrio de armas incompatível com a natureza democrática do processo, indispensável à afirmação do Estado Democrático de Direito. Como já dito acima, muitas vezes esse trabalhador somente toma conhecimento da decisão do STF, que cassa a decisão trabalhista que lhe era favorável, quando já não dispõe de instrumento processual viável para reverter a situação.

Ao ser provocado quanto à possível ofensa ao contraditório e à ampla defesa, nos casos de julgamento sumário de procedência da reclamação sem a oitiva da parte contrária, o STF tem-se manifestado no sentido de não haver prejuízo à parte, por entender que a matéria abordada na reclamação é pacificada na Corte Suprema. Nesse sentido, a decisão proferida no julgamento do Agravo Regimental na Petição (PET-AgR) n. 13.635/DF (Brasil, 2025a), na qual se pleiteava a declaração de nulidade da decisão proferida na Rcl n. 74.841/DF, em razão do julgamento de procedência da reclamação sem a oitiva do beneficiário do ato reclamado.

Julgando esse agravo, a relatora ministra Cármen Lúcia entendeu inexistir fundamento legal ou jurisprudencial para se alegar a nulidade da decisão por ausência de citação da parte beneficiária. Assentou que a matéria em discussão na reclamação é objeto de jurisprudência pacificada no STF, o que permite inclusive o julgamento monocrático pelo relator. Discorreu ser a reclamação uma ação *sui generis* e, devido a essa natureza e aos princípios da economia e celeridade processual, o tribunal admite a mitigação da regra do contraditório, permitindo que o contraditório efetivo se estabeleça após o juízo de procedência da reclamação, especialmente quando fundamentado em precedente vinculante. Ressaltou que a regra processual determina que não haverá declaração

de nulidade quando não demonstrado o efetivo prejuízo causado à parte. Nesse sentido, transcrevem-se trechos do voto da ministra relatora:

Ademais, impõe-se ressaltar que a alegação de nulidade da decisão, por ausência de citação da beneficiária, não tem fundamento legal nem jurisprudencial, como consolidado por este Supremo Tribunal. A matéria tratada nesta reclamação é objeto de jurisprudência pacificada, não se havendo, por isso mesmo, cogitar-se de prejuízo à parte. Nesse sentido, ambas Turmas deste Supremo Tribunal têm assentado a ausência de nulidade em casos como o que se apresenta.

[...]

Acrescente-se que, no parágrafo único do art. 161 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, dispõe-se que o Relator poderá julgar reclamação quando a matéria for objeto de jurisprudência consolidada do Tribunal, como se tem na espécie.

Os argumentos do agravante, insuficientes para modificar a decisão questionada, demonstram apenas inconformismo e resistência em pôr termo a processos que se arrastam em detrimento da eficiente prestação jurisdicional (Brasil, 2025a).

Conforme se extrai desse julgado representativo do pensamento predominante da Corte, o STF entende que o julgamento sumário de uma reclamação, sem a oitiva do beneficiário da decisão atacada, não fere o contraditório e a ampla defesa "quando a matéria for objeto de jurisprudência consolidada no Tribunal".

Ocorre que toda e qualquer reclamação voltada à preservação da autoridade do STF pressupõe pedido de aplicação de decisão ou súmula vinculante, que, necessariamente, versa sobre matéria pacificada no âmbito do tribunal. Isso leva à conclusão de que, à luz da jurisprudência do STF, é dispensável o contraditório e ampla defesa em toda e qualquer reclamação voltada à aplicação de decisão ou súmula vinculante.

O problema é que a aplicação de precedente vinculante exige do julgador a interpretação do caso concreto submetido à sua apreciação para aferir a *aderência estrita* com o precedente. Essa aferição da estrita aderência entre a decisão impugnada e o precedente do STF depende de uma mediação interpretativa que apreenda o substrato fático-jurídico da decisão impugnada, ou seja, sua *ratio decidendi*. É exatamente nessa mediação interpretativa que o STF tem conferido interpretação

extensiva a precedentes trabalhistas, em especial ao precedente firmado no Tema 725 de repercussão geral, aplicando-o a um sem-número de situações diferentes sem que o beneficiário da decisão tenha oportunidade de sustentar a diferença, por meio da técnica do *distinguishing*.

É essencial a garantia do contraditório nesses casos, para assegurar a legitimidade democrática da interpretação do precedente em face de novos casos concretos, pois a realidade demonstra que não é infalível o STF nessa mediação interpretativa.

Embora já tenha aplicado o precedente do Tema 725 de repercussão geral para cassar decisões da Justiça do Trabalho que reconheceram fraude à relação de emprego em casos de “pejotização” (uso de pessoa jurídica para conferir aparência de autonomia a uma relação de trabalho subordinado) e de trabalho por meio de plataformas digitais (“uberização”), esse tribunal posteriormente refluíu, destacando tais matérias como objetos de temas específicos de repercussão geral. São os casos dos Temas de Repercussão Geral n. 1.389 e n. 1.291, bem como da ADPF n. 1.149/DF, pendentes de julgamento.

O Tema 1.389 (Brasil, 2025m), pendente de julgamento, versa sobre a fraude ou ilicitude da contratação de pessoa jurídica ou trabalhador autônomo, além de tratar da competência e do ônus da prova nas ações trabalhistas sobre a matéria (“pejotização”). O tema 1.291 (Brasil, 2024d), também pendente de julgamento, versa sobre o reconhecimento de vínculo empregatício entre motoristas de aplicativo de transporte e as empresas administradoras de plataformas digitais (“uberização”). Na ADPF n. 1.149/DF (Brasil, [20--]), por sua vez, será decidida questão relativa à competência da Justiça do Trabalho para o reconhecimento de vínculo empregatício em contratos de franquia.

Em relação aos três temas acima referidos – em especial à “pejotização” –, antes do reconhecimento de repercussão geral em ação específica, o STF vinha aplicando os precedentes do Tema 725 e da ADPF n. 324/DF em sede de reclamação constitucional, como demonstram os julgados na Rcl n. 60.347 (“uberização”), Rcl n. 71.892 (contrato de franquia) e Rcl n. 76.442 (profissional autônomo), cujos trechos são abaixo transcritos:

1. O reconhecimento de vínculo de emprego entre motorista parceiro e as plataformas de mobilidade desconsidera as conclusões do SUPREMO

TRIBUNAL FEDERAL no julgamento da ADC 48, da ADPF N. 324 e da ADI 5835 MC, que permite diversos tipos de contratos distintos da estrutura tradicional do contrato de emprego regido pela CLT (Brasil, 2024, grifo nosso).

[...]

5. A conclusão adotada pelo acórdão reclamado, afirmando-se a existência de relação de emprego e a *celebração de contrato de franquia com o intuito de afastar a aplicação da legislação trabalhista*, acabou por contrariar os resultados produzidos no RE 958.252, Tema 725-RG, na ADPF N. 324 e na ADC 48, nos quais esta CORTE assentou a licitude de outras formas de relação de trabalho que não a relação de emprego regida pela CLT, como na própria terceirização ou em casos específicos, como a previsão da natureza civil da relação decorrente de contratos firmados nos termos da Lei 11.442/2007, ou a previsão da natureza civil para contratos de parceria entre salões de beleza e profissionais do setor, nos termos da Lei 13.352/2016 (Brasil, 2025f, grifo nosso).

[...]

1. O tema de fundo, *referente à regularidade da contratação de profissional autônomo para a prestação de serviço de técnico em enfermagem*, por se relacionar com a compatibilidade dos valores do trabalho e da livre iniciativa na terceirização do trabalho, revela aderência estrita com a matéria tratada no Tema nº 725 da Sistemática da Repercussão Geral e na ADPF nº 324. 2. Verificada afronta aos paradigmas exarados em sede de ações de controle concentrado de constitucionalidade, exsurge a hipótese de cabimento da reclamação constitucional perante o STF, sem prejuízo dos recursos ou de outros meios admissíveis de impugnação, não se configurando o uso da reclamação como sucedâneo recursal, bem como não se exigindo o requisito de esgotamento de instância ordinária previsto no art. 988, § 5º, inciso II, do CPC (Brasil, 2025j, grifo nosso).

O reconhecimento de repercussão geral e o recebimento de ação de controle concentrado de constitucionalidade sobre essas matérias somente evidenciam a inexistência de jurisprudência pacificada a seu respeito, anteriormente. E, se não há jurisprudência pacificada, não poderia o STF tê-las enquadrado aos precedentes da ADPF n. 324/DF e do Tema 725 de repercussão geral, como o fez em inúmeras reclamações.

Isso demonstra que o STF tem atuado com hesitação na aplicação dos precedentes da ADPF n. 324 e do Tema 725 de repercussão geral, ora reconhecendo, ora afastando sua *aderência estrita* com as citadas relações jurídicas da “pejotização” e da “uberização”.

Nesses casos, inexistindo entendimento pacificado e consolidado acerca dos referidos temas, ao deixar de citar os beneficiários das decisões atacadas nas reclamações, o STF descumpre a própria jurisprudência e viola profundamente os direitos humanos fundamentais dos trabalhadores prejudicados ao contraditório, à ampla defesa e ao devido processo legal, cerceando-lhes a oportunidade de sustentar o *distinguishing* entre seus casos e os precedentes indevidamente aplicados.

A sustentação do *distinguishing*, nesses casos, é direito fundamental da parte e pode fomentar a alteração de posicionamento da Corte acerca do tema¹⁵.

-
- 15 Caso emblemático de reforma da decisão sumária de procedência da reclamação, após a apresentação de agravo pela parte beneficiária, demonstrando o *distinguishing*, a Reclamação constitucional n. 60.454/SP, na qual figura como parte beneficiária o Ministério Público do Trabalho (MPT), foi julgada sumariamente procedente, sem a oitiva do MPT. Em resumo, a reclamação foi proposta ao fundamento de que os acórdãos proferidos pelo Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, nos autos da Ação Civil Pública n. 0000108-81.2012.5.02.0081 e da Ação Anulatória n. 0002469-03.2014.5.02.0081, configuravam desrespeito às decisões proferidas pelo STF, entre elas na ADPF n. 324/DF. Os atos reclamados foram proferidos no contexto fático de combate da submissão de trabalhadores a condições degradantes e, sobretudo, análogas à de escravo. Essa situação foi desvendada em oficinas de confecção exclusivas e pertencentes à varejista de vestiário Casas Pernambucanas. O panorama determinou a proposição da ACP pelo MPT e gerou autos de infração lavrados pela auditoria fiscal do trabalho, e posteriormente impugnados na ação anulatória. Pelo ato reclamado da ACP, manteve-se a condenação das Casas Pernambucanas, responsabilizando-a por sua condição de detentora e exclusiva beneficiária da cadeia produtiva sediadora da situação degradante, ao passo que, pelo ato reclamado da ação anulatória, manteve-se a validade dos autos de infração. O ministro Roberto Barroso, utilizando como paradigma a decisão proferida na ADPF n. 324/DF, julgou sumariamente procedente a reclamação, afirmando a licitude do contrato de fornecimento de produtos (contrato de facção) celebrado pelas Casas Pernambucanas com indústria de confecção que, por sua vez, lavrou diversos contratos com as oficinas têxteis. A Procuradoria-Geral da República, que oficia pelo MPT perante o STF, interpôs recurso de agravo da decisão, na primeira oportunidade que teve de se pronunciar nos autos. No recurso, além das preliminares de nulidade por falta de citação da parte beneficiária, por ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, sustentou que os atos reclamados tratam de questões jurídicas alheias ao debate da terceirização ou da validade de outras formas de contratação, aspectos contemplados nos paradigmas apontados. Após a demonstração do efetivo *distinguishing* das decisões reclamadas para com as decisões paradigmas, pelo MPT, o Supremo Tribunal Federal, em acórdão de relatoria do ministro Flávio Dino, reformou a decisão para julgar improcedente a reclamação, ante a ausência de aderência estrita. O acórdão foi assim resumido: “DOIS AGRAVOS REGIMENTAIS NA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL. ALEGADA OFENSA AO DECIDIDO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ADPF N. 324, ÀS ADC N. 48, ÀS ADI’S NS. 3.961 E 5.625. IMPERATIVA ANÁLISE FUNDAMENTADA NOS VALORES CONSTITUCIONAIS DAS RESPONSABILIDADES FISCAL E SOCIAL. ÔBICES PROCESSUAIS. TRABALHADORES EM

Além da aplicação insegura dos precedentes a casos diversos de seus objetos, os ministros do STF divergem entre si sobre a configuração de *aderência estrita*, no julgamento de reclamações constitucionais que envolvem suposta ofensa às decisões proferidas no Tema 725 e na ADPF n. 324/DF.

No julgamento da Rcl n. 66.878 AgR/RS (Brasil, 2025d), por exemplo, o relator ministro Flávio Dino argumentou que o reconhecimento de vínculo empregatício de uma enfermeira, mesmo sendo contratada como autônoma, não contraria as decisões do STF sobre terceirização. Entendeu que o julgamento original da Justiça do Trabalho verificou, com base nas provas do processo, que os requisitos de uma relação de emprego (como subordinação e pessoalidade) estavam presentes. Firmou o entendimento de que o contrato de trabalho autônomo, por si só, não impede que a justiça reconheça uma relação de emprego quando há indícios de fraude, como a “pejotização”. Discorreu que o STF permite a terceirização, mas não proíbe a análise judicial de casos específicos para garantir os direitos do trabalhador. Concluiu que o tribunal de origem não violou o entendimento do STF, inexistindo aderência estrita entre a decisão reclamada e os paradigmas.

O ministro Edson Fachin também já se pronunciou por inúmeras vezes quanto à ausência de aderência estrita entre decisões trabalhistas que reconheceram a “pejotização” como fraude à relação de emprego e as decisões proferidas na ADPF n. 324/DF e no Tema 725, a exemplo da decisão proferida na Rcl n. 55.806 AgR/SC (Brasil, 2023):

1. Depreende-se dos autos que a “pejotização” da obreira se deu com o intento de fraudar a legislação trabalhista e que a nulidade do contrato de parceria foi declarada nos termos do art. 9º da CLT. Logo, a matéria debatida no processo de origem não guarda a identidade material com aquelas objeto dos paradigmas invocados, o que torna inadmissível a reclamação constitucional, por ausência de aderência estrita. 2. Agravo regimental a que se nega provimento.

CONDIÇÃO ANÁLOGA À ESCRAVIDÃO. SIMULAÇÃO DO VERDADEIRO EMPREGADOR. IMPOSSIBILIDADE DE REVOLVIMENTO DO ACERVO PROBATÓRIO NA EXCEPCIONAL VIA DA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL, QUE NÃO É SUCEDÂNEO RECURSAL. AUSÊNCIA DE ADERÊNCIA ESTRITA ENTRE A RECLAMAÇÃO E OS PRECEDENTES. AGRAVOS PROVIDOS”. Esse julgado ainda não transitou em julgado, mas demonstra claramente a inegável importância da observância do contraditório antes de se proferir uma decisão em reclamação constitucional (Brasil, 2024b).

Em sentido semelhante manifestaram-se os ministros Nunes Marques e Dias Toffoli nas reclamações n. 75.198 AgR/RS (Brasil, 2025i) e n. 65.909 AgR-segundo/PR (Brasil, 2024c).

O entendimento do STF também é divergente nas situações em que inexistente contrato formal escrito de trabalho autônomo entre as partes contratantes. Nesses casos, a 2ª Turma do STF tem concluído por ausência de *aderência estrita* entre os precedentes vinculantes e as decisões da Justiça do Trabalho que, afastando a alegada autonomia, reconhecem vínculo de emprego. Nesse sentido, o julgado da Rcl n. 82.008/BA (Brasil, 2025l):

4. Esta Segunda Turma formou entendimento de que, diante da ausência de um contrato de prestação de serviços escrito, a embasar a “pejo-tização” ou a relação autônoma, não estava caracterizada a relação de estrita aderência aos precedentes firmados na ADPF nº 324/DF e no Tema RG nº 725.

São absolutamente naturais as divergências entre os ministros e entre turmas do STF sobre a configuração de *aderência estrita* entre precedentes e casos que lhe são postos à apreciação em reclamações constitucionais. Mas essa divergência só corrobora a ideia acima exposta, de que o consenso jurisprudencial formado na constituição do precedente vinculante não afasta a necessidade de uma mediação interpretativa em torno dos casos objeto das reclamações para aferição de *aderência estrita*. E, havendo divergência quanto a esse aspecto, a necessidade do contraditório e da ampla defesa é um imperativo constitucional, para permitir que o beneficiário da decisão atacada possa defender o *distinguishing*.

4.3 Consequências da atuação do STF para a segurança jurídica e a tutela dos direitos sociais dos trabalhadores

A reclamação constitucional, originariamente concebida como instrumento para preservar a competência dos tribunais e garantir a autoridade de suas decisões, transformou-se, tal como manejada pelo STF em matéria trabalhista, em via processual que impacta diretamente a estabilidade das relações jurídico-trabalhistas no país.

Ao aplicar seus precedentes de forma ampliada e imprecisa, sem garantir aos beneficiários das decisões reclamadas o direito ao contraditório, o STF

ofende diretamente o princípio da segurança jurídica, elemento central do Estado de Direito, e enseja o esvaziamento da jurisdição trabalhista, aprofundando a vulnerabilidade jurídica e econômica do trabalhador prejudicado.

Decisões de primeira e segunda instâncias trabalhistas que foram proferidas após ampla análise de provas à luz do princípio da primazia da realidade, ínsito ao Direito do Trabalho, são cassadas por meio de decisões liminares proferidas em sede de reclamação, que ora desconSIDERAM, ora substituem a análise de fatos e provas realizada pelos juízos prolatores. Tais julgados são substituídos como num passe de mágica, por soluções opostas, esteadas num reexame fático-probatório incompatível com a natureza da reclamação, e sem o devido respeito ao contraditório. Isso cria cenário de incerteza, pois o trabalhador, mesmo obtendo decisão favorável nas instâncias ordinárias, pode vê-la revertida de forma sumária pelo STF, sem o exercício de seu direito fundamental ao contraditório, o que o remete a situação vexatória de absoluto desamparo jurídico e econômico.

A par disso, ao julgar diretamente improcedentes as ações trabalhistas, o STF não apenas cassa a decisão de origem, mas também impede que o juízo trabalhista profira uma nova decisão, em evidente supressão de instância. Essa prática promove o esvaziamento da competência constitucional da Justiça do Trabalho para analisar litígios sobre relações de trabalho (CRFB/1988, art. 114).

Em análise conclusiva, ao dispensar o contraditório nas reclamações ao argumento de que a matéria se encontra pacificada, flexibilizando regras processuais básicas para flexibilizar direitos trabalhistas, o STF ofende garantias processuais constitucionais, os direitos fundamentais dos trabalhadores (CRFB, art. 7º) e a segurança jurídica como esteio fundamental do Estado de Direito, comprometendo a legitimidade democrática de sua atuação.

Ademais, a prática esvazia a jurisdição trabalhista, garantia fundamental de acesso do trabalhador a uma Justiça especializada na aplicação do Direito do Trabalho, adstrita à vocação e aos princípios dessa disciplina jurídica centenária, fundamental ao equilíbrio das relações sociais e econômicas.

O ajuizamento de ação rescisória contra decisões do STF em reclamação constitucional não se mostra medida efetiva de impugnação a

essas condutas. O art. 966 do CPC prevê as hipóteses de cabimento da ação rescisória, em especial, quando a decisão de mérito violar manifestamente norma jurídica (inciso V) ou quando fundar-se em erro de fato verificável do exame dos fatos (inciso VIII). No entanto, embora pareça ser o instrumento ideal para desconstituir decisões eivadas de nulidade, como em caso de ausência de citação do réu, nas reclamações, a realidade não recomenda expectativa favorável.

A utilização da ação rescisória perante o STF para rescindir o próprio julgado não tem demonstrado efetividade. Muitos já foram os casos de ações rescisórias em que os ministros, diante da alegação de ausência de citação do beneficiário da decisão em reclamação constitucional, decidem pela inexistência de ofensa a norma jurídica com base na própria jurisprudência, num círculo argumentativo autorreferencial que esvazia o enfrentamento da questão central.

No julgamento da AR n. 3.084 AgR/RJ (Brasil, 2025n), a relatora, ao apreciar rescisória na qual se alegava a nulidade do julgado da reclamação por ausência de citação do beneficiário, negou-lhe provimento ao argumento de que “a decisão rescindenda harmoniza-se com a jurisprudência deste Supremo Tribunal”.

Verifica-se, pois, que a ação rescisória não é um meio efetivo para rescindir decisão proferida pelo próprio STF, em razão da ausência de citação do beneficiário da decisão objeto da reclamação, ainda que em violação a norma expressa do CPC/2015.

A única solução viável para enfrentamento do problema, portanto, seria a edição de nova norma jurídica, pelo Congresso Nacional, que viesse a complementar a atual regulamentação sobre a reclamação constitucional prevista no CPC, com o objetivo de sancionar a ausência do contraditório, por exemplo, com nulidade absoluta passível de reconhecimento pelo juízo reclamado.

Sem que haja uma alteração radical na forma como o STF vem aplicando seus precedentes trabalhistas, por meio de reclamações sumárias, a atuação legislativa será o único meio viável para garantir aos trabalhadores a observância dos direitos humanos fundamentais ao contraditório e à ampla defesa, que lhes são constitucionalmente assegurados.

5 Considerações finais

O presente estudo teve por objetivo analisar a prática recente do STF no julgamento de reclamação constitucional sem prévia oitiva do réu, beneficiário da decisão impugnada, evidenciando a inobservância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, com foco especial nos prejuízos causados aos trabalhadores.

Após a análise do instituto, constatou-se que a reclamação constitucional, embora decorrente de poderes implícitos desse tribunal, consolidou-se legal e jurisprudencialmente como uma ação autônoma de natureza jurisdicional. O advento do CPC/2015 reforçou essa natureza jurídica, exigindo a instauração do contraditório prévio à decisão final, mediante a citação do beneficiário do ato impugnado.

Paralelamente, reforçou-se a indispensabilidade dos princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, LV, da CRFB/1988 e em normas internacionais de direitos humanos, como condição essencial para a validade do devido processo legal e a própria existência do Estado Democrático de Direito.

Não obstante essas garantias, a pesquisa constata que o STF tem promovido verdadeiro retrocesso no manejo da reclamação em matéria trabalhista, ao aplicar os precedentes do Tema 725 de repercussão geral e da ADPF n. 324 de forma ampliada a situações diversas da terceirização de serviços, de modo sumário, sem garantia do contraditório e da ampla defesa à parte beneficiária da decisão impugnada, por via de regra o trabalhador.

Ao deixar de oportunizar o direito de defesa aos trabalhadores afetados – partes hipossuficientes que geralmente veem suas sentenças favoráveis cassadas por decisões monocráticas e sumárias, em sede de reclamação –, o STF tem convertido a reclamação constitucional em mecanismo de supressão de direitos.

Este estudo sugere que a ação rescisória é instrumento inefetivo para reverter esses julgados por violação a normas do CPC, haja vista que o próprio STF tende a manter a validade de suas decisões sumárias com base em jurisprudência autorreferencial.

Nesse cenário, conclui-se que o enfrentamento da questão exposta passa por dois caminhos interdependentes: I) uma mudança radical na

praxe do STF, com o abandono das decisões sumárias que desrespeitam o rito processual e a necessária formação do contraditório, ou II) uma intervenção legislativa em Direito Processual, por meio de nova norma complementar ao CPC/2015, que expressamente sancione a ausência do contraditório na reclamação, por exemplo, com nulidade absoluta passível de reconhecimento pelo Juízo reclamado.

Sem uma alteração de postura, por parte do STF, a respeito da matéria, a atuação legislativa torna-se o único meio viável para resguardar os direitos humanos fundamentais ao contraditório e à ampla defesa dos trabalhadores, garantindo que o instituto da reclamação constitucional cumpra seu papel de assegurar a autoridade da Corte sem sacrificar as garantias processuais das partes.

Referências

AKERMAN, William; PRADO, Vinícius de Andrade; CARVALHO FILHO, José S. (coord.). **Reclamação Constitucional no Supremo Tribunal Federal**. Brasília: Sobredireito, 2022.

ARABI, Abhner Youssif Mota. **Reclamação Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1.149/DF. Arguição de descumprimento de preceito fundamental que questiona o conjunto de decisões proferidas pela Justiça do Trabalho que reconhecem vínculo empregatício entre franqueadores e franqueados, afastando a aplicação da Lei de Franquias (Lei n. 13.966/2019). Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Julgado/Despachado em: 28 de maio de 2024. **Portal do STF**, Brasília, maio 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc4dwhry>. Acesso em: set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (1. Turma). Petição n. 13.635 AgR/DF. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. **DJe**, Brasília, 2025a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (1. Turma). Reclamação n. 24.417 AgR/SP. Relator: Ministro Roberto Barroso. **DJe**, Brasília, 24 abr. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2. Turma). Reclamação n. 33.747 ED/SP. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. **DJe**, Brasília, 14 dez. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). Reclamação n. 50.806 AgR/ES. Relator: Ministro Edson Fachin. **DJe**, Brasília, 6 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). Reclamação n. 55.806 AgR/SC. Relator: Ministro Edson Fachin. **DJe**, Brasília, 2 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (1. Turma). Reclamação n. 60.347/MG. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. **DJe**, Brasília, 2024a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação n. 60.454 AgR/SP. Relator: Ministro Flávio Dino. **DJe**, Brasília, 2024b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). Reclamação n. 63.053 AgR-ED/MA. Relator: Ministro Gilmar Mendes. **DJe**, Brasília, 2025b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). Reclamação n. 65.909 AgR-segundo/PR. Relator: Ministro Dias Toffoli. **DJe**, Brasília, 2024c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). Reclamação n. 68.735 AgR/RJ. Relator: Ministro Nunes Marques. **DJe**, Brasília, 2025c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (1. Turma). Reclamação n. 66.878 AgR/RS. Relator: Ministro Flávio Dino. **DJe**, Brasília, 2025d.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (1. Turma). Reclamação n. 71.838/DF. Relator: Ministro Cristiano Zanin. **DJe**, Brasília, 2025e.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (1. Turma). Reclamação n. 71.892 AgR/PR. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. **DJe**, Brasília, 2025f.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). Reclamação n. 73.757 AgR/RJ. Relator: Ministro Gilmar Mendes. **DJe**, Brasília, 2025g.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (1. Turma). Reclamação n. 74.287 AgR/RS. Relator: Ministro Luiz Fux. **DJe**, Brasília, 2025h.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). Reclamação n. 75.198 AgR/RS. Relator: Ministro Nunes Marques. **DJe**, Brasília, 2025i.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). Reclamação n. 76.442 AgR/PR. Relator: Ministro Dias Toffoli. **DJe**, Brasília, 2025j.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). Reclamação n. 77.289 AgR/RJ. Relator: Ministro Edson Fachin. **DJe**, Brasília, 2025k.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). Reclamação n. 82.008 ED/BA. Relator: Ministro André Mendonça. **DJe**, Brasília, 2025l.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 1.446.336/RJ. Relator: Ministro Edson Fachin. **DJe**, Brasília, 2024d.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.532.603/PR**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 2025m.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.212/CE. Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 108, inciso VII, alínea I, da Constituição do Estado do Ceará e art. 21, inciso VI, letra j, do regimento do Tribunal de Justiça local. Previsão, no âmbito estadual, do instituto da Reclamação. Instituto de natureza processual constitucional, situado no âmbito do direito de petição previsto no art. 5º, inciso XXXIV, alínea a, da Constituição Federal. Inexistência de ofensa ao art. 22, inciso I, da Carta. Relatora: Ministra Ellen Gracie. **DJe**, Brasília, 14 nov. 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Rescisória n. 3.084 AgR/RJ. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. **DJe**, Brasília, 2025n.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Princippi di diritto processuale civile**. Napoli: Jovene, 1980.

DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. Correição parcial não é recurso (portanto, não deve ser usada como tal). In: NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (coord.). **Aspectos polêmicos e atuais dos recursos cíveis e de outras formas de impugnação às decisões judiciais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 754-837.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais. 20. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023. V. 3.

GAVAZZONI, Antônio Marcos. **Arbitragem e reclamação constitucional**: compreensão da aderência estrita a partir da integridade. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc32k4st>. Acesso em: 30 set. 2025.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A reclamação para garantia da autoridade das decisões dos tribunais. In: GRINOVER, Ada Pellegrini. **O processo**: estudos e pareceres. São Paulo: DPJ, 2005.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

HOLLIDAY, Gustavo Calmon. **A Reclamação Constitucional no novo CPC**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnold; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. Colaboração de Marina Gaensly e Rodrigo de Oliveira Kaufmann. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. Contraditório e ampla defesa: direitos humanos e principais garantias processuais. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 90, n. 784, p. 459-473, fev. 2001.

RODRIGUES, Marco Antônio. **Manual dos recursos**: ação rescisória e reclamação. 2. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 14. ed. ver. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2024.

Artigos

Atuação extrajudicial do Ministério Público em políticas públicas para a resolução de conflitos, no âmbito dos inquéritos civis

Extrajudicial action of the Prosecution Service in public policies for conflict resolution, within the scope of civil inquiries

Recebido em 04.09.2025 | Aprovado em 06.04.2026

<https://doi.org/10.63601/bcesmpu.2026.n66.e-6601>

Ivana Ribeiro Aragão Zuba

<http://lattes.cnpq.br/3161507729304569>

Mestranda em Direito pela Universidade Católica de Brasília-DF (UCB). Especialista em Controle da Administração Pública pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Servidora do Ministério Público Federal – com experiência em gestão pública e assessoria na Procuradoria Federal do Direito dos Cidadãos; atualmente possui atuação na Central de Acordos de Não Persecução Penal (PR/MG).

Resumo: O presente artigo aborda o controle de políticas públicas pelo Ministério Público na atuação extrajudicial, por meio de inquéritos civis, na resolução de conflitos. O trabalho foi realizado através de revisão de literatura, estruturado em cinco tópicos, sendo o primeiro a introdução; o segundo a apresentação do conceito de políticas públicas; o terceiro a relação do Ministério Público e o Controle de Políticas Públicas; o quarto o Controle de Políticas Públicas pelo Ministério Público, com foco na atuação judicial e extrajudicial; e o quinto a atuação extrajudicial do Ministério Público em Políticas Públicas na resolução de conflitos, no âmbito dos inquéritos civis. O objetivo do estudo foi verificar na literatura científica do período de 2013 a 2023, via “Google Acadêmico”, o papel dos inquéritos civis no controle de

políticas públicas na resolução de conflitos. Os termos utilizados na busca foram: “mediação de conflitos AND inquérito civil AND políticas públicas” e “controle extrajudicial de políticas públicas AND Ministério Público AND Inquérito Civil”. A partir dos estudos analisados, observa-se que o inquérito civil tem papel fundamental no acesso à justiça com foco na paz social, sendo um meio de aperfeiçoamento da democracia na tomada de decisões sobre políticas públicas e um importante instrumento extrajudicial no controle dessas políticas, devido à sua necessidade de instrução prévia.

Palavras-chave: políticas públicas; controle judicial; controle extrajudicial; mediação de conflitos; inquérito civil.

Abstract: *This article addresses the control of public policies by the Prosecution Service in extrajudicial actions, through civil inquiries, in conflict resolution. The work was conducted through a literature review, structured in five chapters: the first is the introduction, the second presents the concept of public policies, the third discusses the relationship between the Public Prosecutor's Office and the Control of Public Policies, the fourth examines the Control of Public Policies by the Public Prosecutor's Office, focusing on judicial and extrajudicial actions, and the fifth addresses the extrajudicial actions of the Prosecution Service in Public Policies for conflict resolution, within the framework of civil inquiries. The objective of this work was to verify in the scientific literature the role of civil inquiries in the control of public policies in conflict resolution. Based on the studies analyzed, it is observed that the civil inquiry plays a fundamental role in access to justice with a focus on social peace, being a means of improving democracy in decision-making regarding public policies, and serves as an important extrajudicial instrument in the oversight of these policies, due to its need for prior instruction.*

Keywords: public policies; judicial control; extrajudicial control; conflict mediation; civil inquiry.

1 Introdução

As políticas públicas são sistemas importantes e complexos com múltiplos atores e fatores que interferem na sua elaboração e concretização.

Sua definição é constituída por vários conceitos, de modo que não há uma única ou uma melhor definição de política pública, sendo por alguns conceituada como um programa ou conjunto de ações que têm por objetivo uma finalidade determinada, sempre de interesse coletivo.

As políticas públicas possuem uma significativa relevância social, uma vez que representam uma atuação estatal, com recursos próprios, na resolução de um problema público, da forma mais eficaz e racional possível, na busca de um bem-estar social/coletivo.

Em razão de sua vocação democrática, o Ministério Público tem fundamental importância para o funcionamento das políticas públicas, sendo instituição voltada para a defesa da Constituição, para o controle de decisões dos formuladores de políticas públicas, para a orientação de decisões a partir da identificação do problema, para a mobilização da sociedade e sensibilização dos agentes responsáveis pela tomada de decisão.

O Ministério Público tem a incumbência e o dever de promover medidas judiciais e extrajudiciais para formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas previstas na Constituição (*caput* do art. 127) e na legislação vigente. A instituição dispõe dos instrumentos constitucionais e legais para o exercício da atribuição de promover o controle das políticas públicas previstas, como: o inquérito civil, a recomendação administrativa, o termo de ajustamento, a ação civil pública, motivadamente, e de acordo com a estratégia de atuação em cada caso, no exercício da sua atividade (Euzébio, 2014, p. 154 e 156).

Observa-se recentemente um movimento importante de desjudicialização de políticas públicas, enfatizado pelo novo Código de Processo Civil, que fortalece a atuação extrajudicial, resolutiva e autocompositiva do Ministério Público.

O *Parquet* recebeu uma importante ampliação de suas funções pela Constituição Federal de 1988, entre elas, há predominância da chamada atuação resolutiva na esfera cível extrajudicial, que se dá mediante uma atuação extrajudicial que privilegia procedimentos administrativos e inquéritos civis.

Este estudo, de caráter bibliográfico, envolveu a análise de artigos científicos, com o intuito de verificar na literatura científica o papel dos inquéritos civis no controle de políticas públicas para a resolução de conflitos. Houve consulta no "Google Acadêmico", em que os termos pesquisados foram: "mediação de conflitos AND inquérito civil AND políticas públicas" (encontrados 14.600 artigos) e também "controle extrajudicial de políticas públicas AND Ministério Público AND

Inquérito Civil" (encontrados 14.700 artigos). Utilizou-se o "AND" dos operadores booleanos, o período de busca foi de março de 2024 a maio de 2024 e entre os critérios de inclusão de literatura foram utilizados os artigos escritos em português, bem como aqueles com texto completo e disponível. Foram selecionados 40 artigos a serem estudados para o trabalho e, ao final, houve a inclusão de 31 autores, conforme a bibliografia. O período dos artigos encontrados foi de 2013 a 2023 e os autores principais utilizados neste artigo foram: Euzébio (2014), Ismail (2014), Monfredinho (2019), Ocampos (2021), Rodrigues e Oliveira (2022).

O presente estudo caracteriza-se pelo formato de revisão de literatura com foco em inquéritos civis, uma vez que representa uma das principais atuações extrajudiciais do MPF em controle de políticas públicas, inclusive por ser um instrumento de aperfeiçoamento da democracia participativo-deliberativa na tomada de decisões sobre políticas públicas, ao abrir um espaço público à argumentação, à participação social e à construção de deliberações coletivas.

2 Conceitos de políticas públicas

As políticas públicas, na opinião de Figueiredo e Pascuci (2021, p. 2-3), apresentam especificidades que permitem descrevê-las como sistemas complexos caracterizados pela presença de agentes autônomos, multiplicidade de atores, interesses conflitantes, poder compartilhado, entre outros aspectos que tornam sua gestão um desafio aos gestores públicos. A implementação de políticas públicas, planos, programas e projetos de governo representa um esforço adicional pelo fato de sua execução depender, sobremaneira, de interações entre gestores e agentes envolvidos na materialização de ações estratégicas. Para Gianezi *et al.* (2018, p. 1070), "a ideia de política pública é algo complexo, pois não há uma teoria completa e definida sobre o tema, mas sim vários conceitos que formam o que pode ser traduzido como política pública". Assim, inicialmente, com a finalidade de compreensão do tema, é importante trazer para o presente artigo o conceito de políticas.

Segundo explicam Derani *et al.* (2006, p. 135),

política pública é um conjunto de ações coordenadas pelos entes estatais, em grande parte por eles realizadas, destinadas a alterar as

relações sociais existentes. Como prática estatal, surge e se cristaliza por norma jurídica. A política pública é composta de ações estatais e decisões administrativas competentes.

Política Pública, conforme Agum, Riscado e Menezes (2015, p. 16), pode ser definida de forma resumida como

o campo do conhecimento que busca ao mesmo tempo “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças nos rumos ou cursos dessas ações (variável dependente).

Para Celina Souza, não há que se argumentar com uma única ou com uma melhor definição de política pública:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Fez menção em seu artigo que Mead (1995) define política pública como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Acrescentou que Peters (1986) descreve política pública como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Por fim, declarou que Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (Souza, 2006, p. 5).

Daniel Vásquez e Domitile Delaplace (2011 *apud* Filho; Fonseca, 2019, p. 4) afirmam que estamos diante de uma política pública sempre que o poder estatal, com o objetivo de buscar o bem-estar social, utilizando-se de recursos próprios, leva a efeito ações para resolver, de forma eficaz e o mais racional possível, um problema público por meio de um processo de ações governamentais.

Howlett (2013 *apud* Filho; Fonseca, 2019, p. 5), em sua definição, entende política pública como tudo aquilo que o governo decide fazer ou não fazer.

Por sua vez, de acordo com Ana Lúcia Hartmann (2005, p. 404), define-se “política pública aquela que visa definir ou estabelecer uma meta de finalidade coletiva, que se trata de uma imposição obrigatória, com um sentido específico e identificado pela ordem constitucional”.

Por conseguinte, na confluência dos posicionamentos expostos, constata-se que o termo “política pública” não deve ser utilizado para indicar um

ato normativo ou administrativo isolado, por se referir, na verdade, a um programa ou conjunto de ações que têm por objetivo uma finalidade determinada, sempre de interesse coletivo (Ismail, 2014, p. 180-181).

3 Ministério Público e políticas públicas

Nos termos do art. 127 da Constituição Federal, de acordo com Ismail (2014, p. 185, 186, 192) e Veltroni (2016, p. 40), o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, institutos que se concretizam mediante a efetivação de políticas públicas.

Conforme Almeida (2016, p. 14),

as missões confiadas ao Ministério Público pela Constituição Federal apontam a instituição como verdadeira guardiã da sociedade (*custos societatis*), defensora da ordem jurídica constitucional (*custos juris*) e agente de transformação social.

Para Coelho (2015, p. 384-390), o Ministério Público tem fundamental importância para o funcionamento das políticas públicas, em razão de sua vocação democrática, sendo instituição voltada para a defesa da Constituição, e por isso deve controlar as decisões dos formuladores de políticas públicas, orientar as decisões a partir da identificação do problema e realizar a mobilização da sociedade, bem como a sensibilização dos agentes responsáveis pela tomada de decisão.

4 Controle de políticas públicas pelo Ministério Público

O controle externo da atuação ou omissão do Estado em relação a políticas públicas é uma forma de salvaguardar a realização de direitos fundamentais previstos na Constituição. O Ministério Público, enquanto instituição permanente de defesa da cidadania, é órgão de controle da Administração pública e tem como dever, entre outras funções, zelar pela implementação de políticas e serviços públicos de qualidade (Ismail, 2014, p. 185).

Nesse sentido, o Ministério Público deverá atuar quando a inércia da Administração ou o mau funcionamento do serviço público estiverem impedindo a concretização do próprio direito constitucional. Todavia,

a sua fiscalização não está limitada ao exame da legalidade, como nos casos em que é possível identificar de plano o desvio de finalidade do Poder Público, de verbas, ou outro vício que torne o ato nulo. Abrange também a análise da própria pertinência ou a adequação da política ou programa governamental aos fins a que se propõe (Ismail, 2014, p. 186).

Segundo Neto e Tabak (2017, p. 516), o Ministério Público brasileiro foi erigido constitucionalmente como o órgão essencialmente de controle dos comportamentos humanos daqueles que operam a máquina pública, para que o Estado (os agentes públicos que o encarnam) caminhe na direção desejada pela Constituição Federal, a partir da formulação de políticas públicas que propiciem o desenvolvimento (evolução) da sociedade (grupo social).

Lima (2020, p. 127) menciona:

A atuação do Ministério Público pode ser dividida em judicial, de cunho demandista, resultante da busca crescente pelo Poder Judiciário na solução de embates sociais e no papel do MP enquanto agente processual; e resolutivo, que se baseia na figura de intermediador e negociador do *Parquet*, na busca proativa de um consenso pela via extrajudicial, dialogando com a sociedade, o Estado acompanhando a pacificação dos conflitos fora do aparato judicial.

Embora partam de premissas distintas, os dois modelos não se excluem, uma vez que, a despeito de esforços dos promotores, há diversos casos em que a *ultima ratio*, qual seja, a ação judicial, é a única forma de sanar um problema que se apresenta. Temos, portanto, “dois perfis de necessária convivência, um sendo o complemento do outro” (Rodrigues, 2015, p. 144).

Afastada a possibilidade de negociação com o Poder Público, e havendo indícios suficientes de sua omissão em relação a determinada política pública, o Ministério Público poderá, então, atuar judicialmente, propondo ação civil pública (Parise, 2002, p. 18).

Com os papéis atribuídos ao *Parquet* pela Constituição Cidadã, bem como com novas possibilidades de atuação previstas no ordenamento jurídico, o Ministério Público vem atualmente aperfeiçoando-se e apropriando-se, cada vez mais, no modelo resolutivo, por meio da atuação extrajudicial (Lima, 2020, p. 124).

As atribuições institucionais do Ministério Público no Brasil estão elencadas na Constituição Federal, na Lei Complementar n. 75/1993, nas leis orgânicas dos Ministérios Públicos Estaduais e na legislação ordinária esparsa. No ordenamento jurídico, estão previstos diversos instrumentos que concretizam o modelo resolutivo de Ministério Público, a exemplo do procedimento administrativo, do inquérito civil público, do compromisso de ajustamento de conduta, das recomendações, das audiências públicas (Lima, 2020, p. 129).

O Ministério Público, para exercer o controle de políticas públicas, antes de ingressar judicialmente, poderá utilizar-se de meios extrajudiciais, quais sejam, instauração de procedimentos administrativos e inquéritos civis, expedição de recomendação, celebração de termo de ajustamento de conduta e promoção de audiências públicas (Ismail, 2014, p. 187).

Para a gradação entre as medidas que devem ser adotadas, não existe regra pré-estabelecida, somente o exame do membro oficiante no caso concreto poderá indicar qual medida se mostrará mais eficaz para tornar efetiva ou aprimorar a política pública questionada (Ismail, 2014, p. 188).

4.1 Controle judicial

A judicialização das políticas públicas pode ser definida como um processo de crescente utilização do sistema de justiça para o questionamento de falhas ou omissões na produção de políticas públicas (*policies*). Nesse caso, o sistema de justiça passa a ser intermediário na elaboração e implementação de políticas; é em tal contexto que ocorre a judicialização. O Ministério Público e a Defensoria Pública tornaram-se atores centrais na formulação das demandas sobre políticas públicas levadas aos juízes, e os movimentos da sociedade civil, de forma direta ou por meio de instituições do sistema de justiça, também passaram a inserir suas demandas nos tribunais (Rodrigues; Oliveira, 2022, p. 4).

Afastada a possibilidade de negociação com o Poder Público, e havendo indícios suficientes de sua omissão em relação a determinada política pública, o Ministério Público poderá, então, atuar judicialmente, propondo ação civil pública (Parise, 2002, p. 18).

A ação civil pública (ACP) tem por finalidade proteger interesses difusos e coletivos, conforme preconizado pela Constituição Federal no seu

art. 129, III. No Diploma Geral regulamentador, a Lei n. 7.347/1985, no art. 3º, consignou a amplitude de espectro do instrumento, capaz de conter ou veicular pretensão do estabelecimento de obrigação de fazer ou não fazer (Euzébio, 2014, p. 148).

4.2 Controle extrajudicial

Observa-se, de acordo com Ocampos (2021, p. 11), um recente movimento de desjudicialização de políticas públicas, enfatizado pelo novo Código de Processo Civil ao elevar a promoção da solução consensual dos conceitos a norma fundamental expressa e ao prever a criação de setores, sobretudo na Administração Pública, para o desempenho dessa forma de resolução de conceitos, o que privilegia a atuação extrajudicial, resolutiva e autocompositiva do Ministério Público.

Para Cambi (2016, p. 241), a atuação extrajudicial do Ministério Público permite a negociação com os agentes envolvidos, responsáveis pela implementação de políticas públicas, no que tange às demandas sociais, à fixação de prazo para providências e à adequação orçamentária. Tal possibilidade confere maior agilidade para a efetividade dos direitos fundamentais sociais, além de ser importante instrumento democrático de atuação.

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou a Recomendação n. 54, de 28 de março de 2017, que estabelece a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Essa recomendação foi aprovada conforme a já mencionada Resolução do CNMP n. 118/2014, com o objetivo de promover uma atuação institucional socialmente efetiva, e crescentemente resolutiva, preferencialmente sem a necessidade de processo judicial e nos menores tempo e custo sociais possíveis. A citada recomendação estabelece que cada ramo e cada unidade do Ministério Público brasileiro deve adotar medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos respectivos membros e a desenvolver uma cultura institucional orientada para a entrega de resultados socialmente relevantes, sem prejuízo da respectiva autonomia administrativa, considerando as peculiaridades locais existentes (Ocampos, 2021, p. 14).

Considerando o estímulo à atuação resolutiva extrajudicial, além dos benefícios já levantados, o Ministério Público dispõe de relevantes

instrumentos para a concretização dessa atividade, os quais serão apresentados a seguir.

O primeiro procedimento, de caráter preparatório e previsto pelos termos da Resolução n. 63/2010, do Conselho Nacional do Ministério Público, trata de "procedimento formal, prévio ao ICP (Inquérito Civil) que visa apurar elementos para a identificação dos investigados ou do objeto". O procedimento preparatório, por sua vez, é instaurado quando as informações ainda estão "cruas", ou seja, existem notícias de irregularidades, mas os fatos ou a sua autoria não estão definidos, ou não é claro se a investigação dos fatos é atribuição do Ministério Público.

Em vez de instaurar um inquérito civil, o promotor opta por instaurar um procedimento preparatório, que pode, depois de reunidas mais informações, se transformar em inquérito civil, ou mesmo redundar diretamente na propositura de uma ação, caso os fatos e autores fiquem bem definidos durante seu trâmite (Monfredinho, 2019, p. 32).

A regulamentação desse instrumento extrajudicial está prevista no art. 2º, §§ 4º a 7º, da Resolução n. 23/2007.

O prazo para conclusão do referido procedimento é de 90 dias, podendo ser prorrogado por igual período, uma única vez, em caso de motivo justificável. Vencido este prazo, o membro ministerial promoverá o seu arquivamento, ajuizará ação civil pública ou o converterá em inquérito civil (art. 2º, §§ 6º e 7º, da Resolução n. 23/2007). Também tem finalidade esse procedimento extrajudicial para intervir nas políticas públicas, haja vista que sua instauração tem inegável força coercitiva e política (Monfredinho, 2019, p. 32).

Outra atuação extrajudicial do Ministério Público é o Inquérito Civil. Previsto pela primeira vez no ordenamento jurídico no ano de 1985, a partir da entrada em vigor da Lei n. 7.347/1985, conhecida como a Lei de Ação Civil Pública. Em momento posterior, já na promulgação da Constituição Federal de 1988, houve expressa previsão do instrumento, a teor do inciso III do art. 129. Outras fontes normativas infraconstitucionais, como a Lei n. 7.853/1989, a Lei n. 8.069/1990, a Lei Complementar n. 75/1993 e a Lei n. 8.625/1993, também trouxeram a previsão.

Esse instrumento extrajudicial foi regulamentado pela Resolução n. 23 de 2007 do Conselho Nacional do Ministério Público, com sucessivas alterações. O art. 1º da resolução traz o seguinte:

O inquérito civil, de natureza unilateral e facultativa, será instaurado para apurar fato que possa autorizar a tutela dos interesses ou direitos a cargo do Ministério Público nos termos da legislação aplicável, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais.

Trata-se de procedimento preparatório, extrajudicial, administrativo e pré-processual. É de atribuição privativa do Ministério Público, mas sem vincular sua atuação, ou seja, sua instauração não obriga a instituição a ajuizar a correspondente ação civil pública (Garcia, 2017, p. 453).

Ademais, em seu curso, devem ser promovidas diligências no sentido de elucidar o fato objeto de investigação. Ao final, o Ministério Público pode promover o arquivamento, celebrar termo de ajustamento de conduta, formular recomendações ou ajuizar ação civil pública.

O Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução CNMP n. 23/2007, que dispõe sobre a tramitação do inquérito civil. Também, foi editada a Resolução Conjunta CNMP-CNJ n. 2/2011, que dispõe sobre o cadastro nacional dos inquéritos civis, ações civis públicas e termos de ajustamento de conduta. O inquérito civil não se resume a mero instrumento preparatório de ação civil pública, mas representa um

meio de aperfeiçoamento da democracia participativo-deliberativa na tomada de decisões sobre políticas públicas, ao abrir um espaço público à argumentação, à participação social e à construção de deliberações coletivas (Cambi, 2016, p. 241).

Convém esclarecer que a expressão inquérito civil abarca ou contempla o denominado Procedimento Preparatório do Inquérito Civil (PPIC), ou similar, necessário quando não há elementos para abertura imediata do último, ou seja, aquele "destinado à realização de uma verificação preliminar, com a finalidade de capacitar-se a decidir pelo cabimento ou não de instauração do inquérito civil" (Euzébio, 2014, p. 146).

Impende destacar também o Compromisso de Ajustamento de Conduta (nomenclatura designada pela Resolução n. 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público) ou Termo de Ajustamento de Conduta, introduzido na legislação brasileira em 1990 pelo art. 211 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990) e, em sequência, pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990).

O Compromisso de Ajustamento de Conduta é uma forma de solução consensual e extrajudicial realizada pelos órgãos públicos; é destinada a colher, do causador do dano, um título executivo extrajudicial de obrigação de fazer, não fazer ou de indenizar, mediante o qual assume o dever de adequar sua conduta às exigências legais; e, em não o fazendo, coloca-se sob pena de incidirem sanções fixadas no próprio termo de ajustamento de conduta, estabelecidas de forma voluntária (Monfredinho, 2019, 39-40).

Conforme previsão normativa do CNMP, a teor do art. 1º da Resolução n. 179/2017,

[o] compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração.

Há ainda a Recomendação, que, conforme art. 1º da Resolução CNMP n. 164/1917, editada pelo CNMP, é um instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição. Está prevista no art. 26, VII, da Lei n. 8.625/1993 e no art. 6º, XX, da Lei Complementar n. 75/1993, possuindo o intuito de promover a adoção de providências por parte de órgãos estatais envolvidos em atos de legalidade questionável.

Outro instrumento extrajudicial são as Audiências Públicas, nos termos do art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei n. 8.625/1993. Essas audiências buscam contribuir para o processo decisório do órgão competente, ouvindo-se a população em geral ou setores específicos, com representatividade adequada e que ostentem expertise singular na matéria (Garcia, 2017, p. 495).

Assim, a Audiência Pública é importante instrumento de concretização do papel do Ministério Público na defesa do regime democrático, conferindo-lhe legitimação na promoção do acesso à Justiça (Ocampos, 2021, p. 16).

Acerca desse instrumento, o CNMP editou a Resolução CNMP n. 82/2012, que dispõe em seu art. 1º, § 1º:

§ 1º As audiências públicas serão realizadas na forma de reuniões organizadas, abertas a qualquer cidadão, representantes dos setores público, privado, da sociedade civil organizada e da comunidade, para discussão de situações das quais decorra ou possa decorrer lesão a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, e terão por finalidade coletar, junto à sociedade e ao Poder Público, elementos que embasem a decisão do órgão do Ministério Público quanto à matéria objeto da convocação ou para prestar contas de atividades desenvolvidas. (Redação dada pela Resolução nº 159, de 14 de fevereiro de 2017).

Tem-se, portanto, que as Audiências Públicas são verdadeiros instrumentos de aperfeiçoamento da democracia, possibilitando uma participação efetiva da sociedade, interessada na decisão estatal acerca de determinada política pública (Ocampos, 2021, p. 17).

Nos termos da Resolução n. 63/2010 do Conselho Nacional do Ministério Público, há também a atuação extrajudicial do Ministério Público denominada Procedimento Administrativo, o qual destina-se ao acompanhamento e fiscalização, de cunho permanente ou não, de fatos e instituições e de políticas públicas e demais procedimentos – não sujeitos a inquérito civil, instaurados pelo Ministério Público – que não tenham caráter de investigação cível ou criminal de determinada pessoa, em virtude de um ilícito específico.

Portanto, o Procedimento Administrativo é outro instrumento extrajudicial do qual o Ministério Público pode se valer para garantir a implementação das políticas públicas, além de acompanhar situações específicas, como, por exemplo, após a homologação do compromisso de ajustamento de conduta (Monfredinho, 2019, p. 34).

O objetivo do Procedimento Administrativo é dar formalidade à atuação do membro do Ministério Público, o qual não pode, no campo abstrato e genérico, praticar atos que não sejam públicos, publicados e providos de formalidades essenciais ao acompanhamento pelas partes, terceiros interessados, sociedade em geral e órgãos correccionais. O Procedimento Administrativo está, em verdade, fundamentado no princípio da publicidade, a teor do art. 37 da Constituição Federal (Monfredinho, 2019, p. 33).

Considerando os instrumentos de atuação do Ministério Público, o presente estudo optou por realizar os trabalhos na atuação extrajudicial, com foco nos inquéritos civis, uma vez que possuem papel fundamental

no acesso à justiça com foco na paz social, sendo um meio de aperfeiçoamento da democracia na tomada de decisões sobre políticas públicas e o “melhor instrumento extrajudicial no controle dessas políticas, devido à sua necessidade de instrução prévia” (Ismail, 2014, p. 206).

5 Atuação extrajudicial do Ministério Público em políticas públicas para a resolução de conflitos, no âmbito dos inquéritos civis

O *Parquet* recebeu uma importante ampliação de suas funções pela Constituição Federal de 1988. Com isso, consolidou-se como defensor dos interesses disponíveis da sociedade, desvinculando-se do Estado-Administração, não mais sendo uma instituição voltada aos interesses do governo ou dos governantes. Nessa nova configuração, o Ministério Público adquiriu funções ativas na defesa dos interesses sociais, atuando de modo independente para a promoção de políticas públicas necessárias à garantia da efetividade dos direitos fundamentais, inclusive por meio de novas maneiras de atuação.

Entre elas, verifica-se a predominância da chamada atuação resolutiva na esfera cível extrajudicial, que se dá mediante uma atuação extrajudicial que privilegia procedimentos administrativos e inquéritos civis (Taporosky; Silveira, 2023, p. 3-4).

Nesse ponto, vale repetir que o Ministério Público tem a incumbência e o dever de promover medidas judiciais e extrajudiciais para formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas previstas na Constituição (*caput* do art. 127) e na legislação vigente. A instituição dispõe dos instrumentos constitucionais e legais afetos à defesa dos direitos metaindividuais para o exercício da atribuição de promover o controle das políticas públicas previstas: o inquérito civil, a recomendação administrativa, o termo de ajustamento, e a ação civil pública, motivadamente, e de acordo com a estratégia de atuação em cada caso, no exercício da sua atividade-fim (Euzébio, 2014, p. 154 e 156).

Um dos principais instrumentos utilizados pelo Ministério Público é o Inquérito Civil. A abertura de um Inquérito Civil pode ocorrer a partir da representação, da denúncia de atores externos ou da agenda própria de seus promotores. O Inquérito Civil pode ocasionar uma ação judicial, um procedimento extrajudicial ou arquivamento. Os caminhos das demandas no Ministério Público podem ter diversas origens: sociedade civil,

atendimento ao público ou de ofício do MP. Essas demandas passam pelo filtro do Ministério Público, e as escolhidas podem resultar na abertura de Procedimento Preparatório de Inquérito Civil (PPIC), inquérito civil, audiência pública, recomendações e Termo de Ajustamento de Conduta. Caso o problema seja solucionado, ele é arquivado; caso contrário, resulta em uma Ação Civil Pública (Rodrigues; Oliveira, 2022, p. 7 e 8).

Segundo Garcia (2019, p. 224), atos normativos infralegais editados no âmbito das unidades do Ministério Público e do Conselho Nacional do Ministério Público tratam da necessidade de solução consensual a ser buscada e devidamente certificada em momento anterior ao ajuizamento da ação civil pública.

Na visão de Ismail, o Ministério Público poderá, antes de ingressar judicialmente com o objetivo de exercer o controle de políticas públicas, utilizar de meios extrajudiciais de que dispõe: instauração de procedimentos administrativos e inquéritos civis, expedição de recomendação, celebração de termo de ajustamento de conduta e promoção de audiências públicas. “Somente o exame do membro oficiante no caso concreto poderá indicar a medida mais eficaz para tornar efetiva ou aprimorar a política pública questionada” (Ismail, 2014, p. 187-188). A via judicial normalmente é utilizada para situações em que medidas extrajudiciais demonstrem ser ineficazes para garantir o efetivo exercício do direito social prejudicado.

Nas palavras de Cavaco (2016, p. 95), por muitas vezes a propositura de uma ação civil pública traz consigo um aspecto de eficiência meramente artificial, com uma capacidade limitada de solução que se tem mostrado ineficaz, uma vez que protela o fechamento da demanda a um futuro incerto e muitas vezes não soluciona o problema. Assim, “a busca por um sistema paralelo para colaborar com o modelo oficial não é apenas oportuna, mas essencial”.

Ismail (2014, p. 206) declara que

um dificultador da judicialização de demandas sociais e coletivas pelos demais coletivizados é a necessidade de instrução prévia, sobretudo aquelas que envolvem políticas públicas, para o que o inquérito civil é o melhor instrumento.

No dizer de Cavaco (2016, p. 95), o inquérito civil pode e deve assumir papel nuclear para um acesso à justiça direcionado à busca da paz social, com o incremento da intervenção dos cidadãos na busca de soluções a

serem obtidas mediante o diálogo humano e o consenso, considerando constitucionalmente a tutela de direitos e interesses transindividuais.

A valorização do inquérito civil tem uma inclinação a concretizar um acesso à justiça verdadeiramente democrático, conforme a Constituição (Cavaco, 2016, p. 95).

Monfredinho afirma que a mera instauração do inquérito civil pode ser suficiente para a solução de um conflito, já que em alguns casos poderá, pela simples publicização, conduzir o investigado a adequar sua conduta aos direitos tutelados pelo Ministério Público. Nesse sentido, “O instrumento pode, portanto, ensejar a resolução do entrave com o simples recebimento da portaria inaugural pelo investigado” (Monfredinho, 2019, p. 29).

Segundo Cavaco (2016, p. 95),

O inquérito civil, de imediato, possibilita a solução dos conflitos pelas partes fora da esfera judicial. E, sob a visão mediata, contribui para a modificação da cultura judiciária brasileira de judicialização compulsiva dos litígios.

Para Rodrigues e Oliveira (2022, p. 8-9), o inquérito civil é extremamente importante no que diz respeito ao controle de conduta e de comportamento dos envolvidos, incluindo a própria Administração Pública.

Como aponta Cavaco (2016, p. 101), os elementos comprobatórios colhidos por meio de inquérito civil podem e devem servir para a obtenção de soluções de conflitos coletivos. A efetiva colaboração entre as partes em um espaço extrajudicial, cada qual disposta a assumir livre e responsavelmente posições legítimas e pertinentes à concretização de direitos fundamentais, pode levar o inquérito civil a novos horizontes.

De acordo com Monfredinho (2019, p. 23-24), o Ministério Público, seja no campo extrajurisdicional, seja no jurisdicional, é a instituição que mais tem atuado para a defesa dos interesses e direitos massificados, com destaque para o inquérito civil e o ajuizamento de ações civis públicas.

O Inquérito Civil, embora normalmente seja preparatório da ação civil pública, muitas vezes se encerra com a solução extrajudicial do fato que ensejou sua instauração e que poderia ser dirimido neste tipo de ação, como quando resulta na celebração do Termo de Ajustamento de Conduta ou acatamento de uma recomendação expedida por um membro do Ministério Público (Monfredinho, 2019, p. 29).

Monfredinho (2019, p. 30) destacou a relevância da utilização desse instrumento de atuação extrajudicial, em especial, na tutela ambiental: o membro ministerial tem a possibilidade de dar concretude aos anseios da sociedade acelerando a discussão e a investigação ante o quadro de inércia do governo. Assim, o gestor pode se sensibilizar com a problemática verificada e, de imediato, adotar as providências cabíveis: intensificação de fiscalizações ambientais, dotação de estrutura mínima aos órgãos ambientais e quantificação/reparação do dano ambiental muitas vezes observado.

Do ponto de vista de Monfredinho (2019, p. 83-84) – com destaque para a esfera ambiental –, o Ministério Público, por meio de sua atuação extrajudicial e preventiva, evita que problemas ambientais sejam resolvidos mediante a utilização de ação para eventualmente obrigar os entes públicos e os causadores da degradação a ajustarem suas condutas de acordo com a lei. Torna-se muito mais eficiente e resolutivo, desde logo, valendo-se do inquérito civil, estabelecer ações para mobilização social e cobrar dos responsáveis que atuem no âmbito de suas atribuições para que a situação não se torne insustentável.

Em relação à possibilidade de fiscalização para implementação das políticas públicas, um ponto do inquérito civil para o Ministério Público deve ser considerado. O inquérito civil, na opinião de Júnior (2002, p. 44), “é medida de impacto que, por sua própria instauração ou por seus resultados, pode conduzir a Administração Pública ao zelo pelo efetivo respeito dos direitos constitucionalmente assegurados”. Aponta ainda que, “em matéria de omissão administrativa, é extremamente adequada a instauração do inquérito civil”.

Monfredinho (2019, p. 32 e 41) afirma que esse procedimento extrajudicial tem a finalidade de intervir em políticas públicas, uma vez que sua instauração tem inegável força coercitiva e política e que o compromisso de ajustamento de conduta “pode ser firmado através de procedimento desvinculado de qualquer ação, formando título executivo extrajudicial, no decorrer do inquérito civil”.

Em seu artigo, Souza menciona:

[Q]uando se pensa no objeto do inquérito civil, logo vem à mente a ideia de que ele visa a instruir a inicial da futura ação civil pública. Na

verdade, essa é uma visão reducionista. Os fins do inquérito civil não se restringem ao aparelhamento de uma possível ação coletiva. Ele visa, na verdade, a fornecer ao Ministério Público subsídios para que possa formar seu convencimento sobre os fatos, e, sendo necessário, identificar e empregar os melhores meios, sejam eles judiciais, sejam extrajudiciais, para a defesa dos interesses metaindividuais em questão. O melhor instrumento para preparar o caso concreto será o inquérito civil, pois por meio dele é que a instituição conseguirá identificar todas as medidas necessárias à reparação do dano ou ao afastamento do perigo (Souza, 2013, p. 39).

Assim, através dos instrumentos extrajudiciais – inquérito civil, recomendações, compromisso de ajustamento de conduta, audiências públicas –, surgem alternativas à jurisdição, podendo o Ministério Público alcançar com maior eficiência seus objetivos constitucionais, inclusive em relação ao controle das políticas públicas ambientais (Souza, 2013, p. 40-41).

Nas palavras de Strachicini (2017), em seu artigo sobre a atuação do Ministério Público e a solução consensual de conflitos escolares, o inquérito civil apresenta-se como relevante mecanismo de proteção do direito à educação e possibilita ao promotor de Justiça buscar uma atuação garantidora do direito à educação independentemente de eventual propositura de ação civil pública, uma vez que contempla a possibilidade de recomendações e termos de ajustamento de conduta.

Badini (2016, p. 225-236) afirma que, para uma justiça mais célere, eficiente, inclusiva e democrática, deve haver o uso do inquérito civil não mais como mero instrumento destinado ao exercício responsável da ação civil pública, mas como instrumento vocacionado à formalização do consenso em seara extrajudicial.

Mio (2005, p. 6), em seus estudos, buscou comprovar, com base na experiência da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente da Comarca de São Carlos-SP, a efetividade da resolução de conflitos ambientais por meio da construção de consenso, utilizando como instrumentos o inquérito civil e o termo de ajustamento de conduta. Os resultados obtidos demonstram que a utilização do inquérito civil, em conjunto com o termo de ajustamento de conduta, soluciona a maior parte dos conflitos ambientais, evitando a intervenção do Poder Judiciário e

a ação civil pública, obtendo a maior conscientização da sociedade civil e do próprio Poder Público e reduzindo o tempo e os custos das negociações, pois a maior parte dos conflitos é resolvida no prazo de um ano e meio, o que permite a reparação do dano em tempo viável e ainda possibilita a antecipação aos danos ambientais.

Souza (2013, p. 38-39), em seu artigo “O papel do Ministério Público no controle das políticas públicas ambientais”, relata que a solução extrajudicial dos problemas ambientais, especialmente em matéria de implementação de políticas públicas, tem-se revelado mais eficaz que a via judicial.

Os instrumentos extrajudiciais conferidos ao Ministério Público permitem que a instituição promova uma ampla negociação com a administração e com os entes privados responsáveis pela implementação de políticas públicas. Esse espaço de negociação é importante por vários motivos, uma vez que possibilita considerar todas as condicionantes que envolvem a questão posta (ex: técnicas, temporais, orçamentárias), o que aumenta a eficácia da implementação das decisões adotadas, permite que sejam acordadas mudanças em procedimentos da administração que não são necessariamente ilegais, mas se mostram ineficazes para a proteção ambiental, e a solução só é adotada, no mais das vezes, após várias reuniões com órgãos públicos, comunidade científica e sociedade organizada, propiciando a adoção de decisões consensuais e, por conseguinte, com maior legitimidade (Souza, 2013, p. 38-39).

Por meio do inquérito civil, do termo de ajustamento de conduta (TAC), das recomendações, das audiências públicas, do diálogo direto com o gestor, entre outros instrumentos, ocorrem as formas extrajudiciais de atuação, que podem ser uma etapa da judicialização ou uma forma de evitá-la (Rodrigues; Oliveira, 2022, p. 7-8).

Em seu estudo, Rodrigues e Oliveira (2022, p. 3) verificaram que a judicialização representa uma parte da atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo. Uma parte significativa dessa atuação ocorre pela forma extrajudicial, sem a interação da instituição com o Poder Judiciário. Os promotores do Ministério Público do Estado de São Paulo, nos estudos de Rodrigues e Oliveira, deram preferência para atuação extrajudicial como forma de evitar a morosidade da Justiça e agir de forma mais independente.

A pesquisa realizada mostrou a importância de aprofundar a investigação da atuação extrajudicial, expandindo o estudo para a compreensão do dimensionamento de boa parte dos inquéritos civis aos assuntos: improbidade administrativa; interação entre outras instituições e o MP; e efeitos de sua atuação nas políticas públicas (Rodrigues; Oliveira, 2022, p. 7-8).

Nessa linha, Sampaio e Viegas (2019 *apud* Rodrigues; Oliveira, 2022, p. 7-8) demonstraram que promotores e procuradores priorizam a atuação extrajudicial na tutela coletiva. Além disso, entre os anos de 2015 e 2017, identificaram o aumento do número de procedimentos extrajudiciais (procedimentos preparatórios, inquérito civil e recomendações) no Ministério Público do Estado de São Paulo.

Cabe ressaltar que, de acordo com Selares, Aguiar e Almeida (2018, p. 394), além de se considerar a forma de atuação do Ministério Público, seja judicial, seja extrajudicial, deve-se destacar que o fundamento principal das políticas públicas é a existência dos direitos sociais: assistência social, habitação, previdência, saúde, educação e outros – com foco na execução desses direitos e na entrega de prestação material pelo Estado. A ausência dessas políticas gera como consequências a negação desses direitos e favorece a atuação do Ministério Público como agente de supressão dessa omissão.

Apesar da necessidade da atuação do Ministério Público – inclusive para casos de omissão do Poder Público relacionada à efetivação dos direitos fundamentais –, para Selares, Aguiar e Almeida (2018, p. 394) essa atuação não está imune a determinados limites, como a disponibilidade orçamentária, necessidade de implementação da política pública, discricionariedade do gestor público em seu mister e limitações técnicas do Ministério Público para o exercício desse ofício.

6 Considerações finais

Vê-se por meio do presente artigo que um dos principais instrumentos de atuação extrajudicial do Ministério Público é o inquérito civil, com destaque para o controle de políticas públicas na mediação de conflitos.

O *Parquet* tem fundamental importância para o funcionamento das políticas públicas, em razão de sua vocação democrática, sendo instituição voltada para a defesa da Constituição.

De maneira objetiva e direta, com fundamento na base de dados de pesquisa em modelo de revisão de literatura, o inquérito civil pode e deve assumir papel nuclear para um acesso à justiça direcionado à busca da paz social, com o incremento da intervenção dos cidadãos na busca de soluções a serem obtidas mediante o diálogo humano e o consenso, considerando constitucionalmente a tutela de direitos e interesses transindividuais.

O citado instrumento tem uma inclinação a concretizar um acesso à justiça verdadeiramente democrático, conforme a Constituição; possibilita a solução dos conflitos pelas partes fora da esfera judicial; e contribui para a modificação da cultura judiciária brasileira de judicialização compulsiva dos litígios.

O inquérito civil é extremamente importante no que diz respeito ao controle de conduta e de comportamento dos envolvidos, incluindo a própria Administração Pública.

Em um estudo na esfera ambiental, observou-se que o Ministério Público, por meio de sua atuação extrajudicial e preventiva, vem impedindo que problemas ambientais sejam resolvidos mediante a utilização de ação para eventualmente obrigar os entes públicos e os causadores da degradação a ajustarem suas condutas de acordo com a lei. Torna-se muito mais eficiente e resolutivo, desde logo, valendo-se do inquérito civil, estabelecer ações para mobilização social e cobrar dos responsáveis que atuem no âmbito de suas atribuições para que a situação não se torne insustentável.

Na atuação do Ministério Público em solução consensual de conflitos escolares, o inquérito civil se apresenta como relevante mecanismo de proteção do direito à educação e possibilita ao promotor de Justiça buscar uma atuação garantidora do direito à educação independentemente de eventual propositura de ação civil pública, uma vez que contempla a possibilidade de recomendações e termos de ajustamento de conduta.

Em outro estudo, na tutela do meio ambiente, os resultados obtidos demonstram que a utilização do inquérito civil, em conjunto com o termo de ajustamento de conduta, soluciona a maior parte dos conflitos ambientais, evitando a intervenção do Poder Judiciário e a ação civil pública, obtendo a maior conscientização da sociedade civil e do próprio Poder Público, com redução do tempo e dos custos das negociações.

Ressalta-se que a ausência de políticas públicas gera a negação de direitos sociais e favorece a atuação do Ministério Público como agente de supressão dessa omissão. Entretanto, essa atuação não está imune a determinados limites, como disponibilidade orçamentária, necessidade de implementação da política pública, discricionariedade do gestor público em seu mister e limitações técnicas do Ministério Público para o exercício desse ofício.

Referências

AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. **Revista Agenda Política**, São Paulo, v. 3, n. 2, jul./dez. 2015. ISSN: 2318-8499.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: CHAVES, Cristiano; ALVES, Leonardo; ROSENVALD, Nelson (org.). **Temas atuais do Ministério Público**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 55-124. Disponível em: <https://tinyurl.com/ymd374ru>.

BADINI, Luciano. Reflexões sobre a negociação e a mediação para o Ministério Público. In: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). **Justiça multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 225-236.

CAMBI, Eduardo. Desjudicialização de políticas públicas e o novo Código de Processo Civil: contributo do Ministério Público e da Advocacia Pública à solução extrajudicial de conceitos. **A & C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 16, n. 64, p. 241, abr./jun. 2016.

CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. O inquérito civil como instrumento efetivo e resolutivo na tutela dos interesses transindividuais: desjudicialização, contraditório e participação. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, n. 59, p. 81-108, jan./mar. 2016.

COELHO, Sérgio Reis; KOZICKI, Katya. O Ministério Público e as políticas públicas: definindo a agenda ou implementando as soluções? **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 40, n. 130, p. 373-394, jun. 2013.

DERANI, Cristiane et al. Política pública e a norma política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 131-142.

EUZÉBIO, Silvio Roberto Matos. A implementação e o controle das políticas públicas através do inquérito civil, recomendação, termo de ajustamento de conduta e da ação civil pública pelo Ministério Público do futuro. **Revista do CNMP**, Brasília, n. 4, p. 141-157, ano 2014.

FIGUEIREDO, Sabrina Oliveira de; PASCUCI, Lucilaine Maria. Interações e suas implicações no desenvolvimento de políticas públicas na área de segurança. **REAd**, Porto Alegre, v. 27, n. 3, p. 776-805, set./dez. 2021.

FILHO, Bonfim; FONSECA, Vicente. Políticas públicas: conceito, ciclo, processo de formação e sua ineficácia no âmbito do sistema penitenciário brasileiro. **Revista Neiba – Cadernos Argentina-Brasil**, Rio de Janeiro, v. 8, 2019. DOI: <https://doi.org/10.12957/neiba.2017.38421>. ISSN: 2317-3459.

GARCIA, Emerson. A busca pela solução consensual de conflitos na tutela coletiva: faculdade ou obrigação do Ministério Público? **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 73, p. 221-224, jul./set. 2019.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GIANEZINI, Kelly; BARRETTO, Letícia Manique; GIANEZINI, Miguelangelo; LAUXEN, Sirlei de Lourdes; VIEIRA, Gabriel Dario Barbosa; SOUZA, Reginaldo de. Políticas públicas: definições, processos e constructos no século XXI. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 21, n. 2, p. 1065-1084, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v21n2p1065-1084>.

HARTMANN, Ana Lúcia. **A ação civil pública e a omissão na concretização das políticas públicas ambientais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 403-416.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integral**. Tradução de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ISMAIL, Mona Lisa Duarte Abdo Aziz. O papel do Ministério Público no controle de políticas públicas. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, ano 13, n. 42-43, p. 179-208, jan./dez. 2014.

LIMA, Renata Murta de. A atuação extrajudicial do Ministério Público no período da pandemia: estudo de caso do município de Baturité. **Escola Superior do Ministério Público do Ceará**, Fortaleza, ano 12, n. 2, p. 123-139, jul./dez. 2020.

MIO, Geisa Paganini de. **O inquérito civil e o termo de ajustamento de conduta como instrumentos efetivos para resolução de conflitos ambientais**: a experiência da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente da Comarca de São Carlos-SP. 2005. Tese (Doutorado em Engenharia de Estruturas) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos-SP, 2005.

MONFREDINHO, Victor Ramalho. **A atuação extrajudicial do Ministério Público para o alcance de sustentabilidade ambiental**. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica – PPCJ, Universidade do Vale do Itajaí-SC, 2019.

NATHAN, Silva Neto da e TABAK, Benjamin Miranda. Políticas públicas e racionalidade limitada: o controle das decisões políticas pelo Ministério Público. **Revista de Direito Internacional, Econômico e Tributário**, Brasília, v. 12, n. 1, p. 482-539, jan./jun, 2017.

OCAMPOS, Larissa Alves. Os instrumentos extrajudiciais de atuação do Ministério Público e o controle social de políticas públicas. **Rev. Fund. Esc. Super. Minist. Público Dist. Fed. Territ.**, Brasília, ano 20, Edição Especial, p. 7-37, jan. 2021.

PARISE, Elaine Martins. O papel do Poder Judiciário e do Ministério Público na implementação das políticas públicas. **Revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 5, p. 287-322, jul./dez. 2002.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. **De Jure**: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 14, n. 24, p. 138-176, jan./jun. 2015.

RODRIGUES, Ravane Vieira; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Ministério Público, judicialização e atuação extrajudicial em saúde. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 18, n. 3, e2231, out. 2022.

SAMPAIO, Mariana; VIEGAS, Rafael Rodrigues. Ministério Público: de fiscal a elaborador de políticas públicas. In: 43º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2019, Caxambu. **Anais do 43º ANPOCS**. Caxambu: ANPOCS, 2019. p. 24.

SELARES, Maurel Mamede; AGUIAR, Julio Cesar de; ALMEIDA, Wilson de Jesus Beserra de. O papel do Ministério Público na implementação e controle de políticas públicas: possibilidades e limites de atuação. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas** – Unifafibe, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 360-400, 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/5n99nzhu>. ISSN 2318-5732

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Dossiê Sociedade e Políticas Públicas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

SOUZA, Landolfo Andrade de. O papel do Ministério Público no controle das políticas públicas ambientais. **Revista Jurídica ESMP-SP**, São Paulo, v. 3, p. 27-51, 2013.

STRACHICINI, Douglas Lingiard. A atuação do Ministério Público na solução consensual de conflitos escolares. In: **Tendências em Direitos Fundamentais**: possibilidades de atuação do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2017. v. 2. p. 291-309.

TAPOROSKY, Barbara Cristina Hanauer; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. Uma análise da capacidade do Ministério Público para a atuação na política educacional. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 44, e268153, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES.268153>.

VELTRONI, Alexandre Lucas. Políticas públicas e efetivação de direitos fundamentais. **Revistas PGE-SP**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 39-64, jan./dez. 2016.

Anistia, prescrição e crimes permanentes na ditadura militar brasileira: o tema 1369 como um caminho de reaproximação entre o STF e a jurisprudência interamericana

Amnesty, statutes of limitations and continuing crimes in Brazil's military dictatorship: the concealment of a corpse case before the Supreme Federal Court as a path toward rapprochement with inter-american case law

Recebido em 07.04.2026 | Aprovado em 28.04.2026

<https://doi.org/10.63601/bcesmpu.2026.n66.e-6602>

Denise Neves Abade

<http://lattes.cnpq.br/8867992867299068>

<https://orcid.org/0000-0001-5855-2543>

Doutora em Direito Constitucional e Processual pela Universidad de Valladolid (Espanha), Mestre em Direito Processual Penal pela Universidade de São Paulo (USP). Membro do Berkeley Center on Comparative, Equality Anti-Discrimination Law, da Faculdade de Direito da Universidade da Califórnia, Berkeley, onde coordena o grupo “Equity and Criminal Justice”. Professora da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Coordenadora Nacional do GT Pessoas Não Nacionais Privadas da Liberdade, do Ministério Público Federal (2021-2025). Secretária Adjunta de Cooperação Internacional da Procuradoria-Geral da República (2017-2019). Desembargadora Federal do TRF3.

Diego Lima Azevedo

<http://lattes.cnpq.br/9258368569720837>

<https://orcid.org/0009-0003-8622-3837>

Mestrando em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Pós-graduado em Direitos Humanos e em Direito Penal e Processo Penal pelo Centro de Estudos Integrados (CEI). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa). Membro do Grupo de Pesquisa “Justiça Penal e Igualdade” (IDP). Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado do Pará (MPPA).

Resumo: O artigo examina os limites convencionais à invocação da anistia e da prescrição em casos de graves violações de direitos humanos cometidas durante a ditadura militar brasileira, com foco no potencial do Tema 1369 do Supremo Tribunal Federal como via de reaproximação entre a jurisprudência constitucional interna e a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Parte-se da premissa de que anistia e prescrição, embora integrem ordinariamente a política criminal doméstica, não podem ser opostas quando sua incidência concreta impedir a investigação, o processamento e a sanção de violações graves, especialmente em hipóteses de crimes permanentes vinculados ao desaparecimento forçado e à ocultação de cadáver. O estudo adota metodologia jurídico-dogmática, com análise normativa e jurisprudencial da Lei n. 6.683/1979, da Constituição de 1988, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, da ADPF 153 e do Tema 1369, em diálogo com os casos Gomes Lund e outros; Herzog e outros; Leite, Peres Crispim e outros vs. Brasil. Sustenta-se que o problema brasileiro não se esgota na recepção constitucional da Lei de Anistia, mas envolve a sua oponibilidade, bem como a prescrição, perante o controle de convencionalidade. Conclui-se que o Tema 1369 oferece uma via incremental e dogmaticamente consistente para reabrir o debate sobre a ditadura militar brasileira e promover uma aproximação parcial entre o STF e a jurisprudência interamericana, sem exigir, de imediato, revisão global da ADPF 153.

Palavras-chave: Lei de Anistia; prescrição; controle de convencionalidade; graves violações de direitos humanos; justiça de transição; Tema 1369.

Abstract: This article examines the conventional limits on invoking amnesty and statutes of limitations in cases involving gross human rights violations committed during the Brazilian military dictatorship, focusing on the Brazilian Supreme Federal Court's pending general-repercussion case concerning whether the Amnesty Law may apply to the continuing offence of concealment of a corpse. It starts from the premise that amnesty and statutes of limitations, although ordinarily belonging to domestic criminal policy, cannot be invoked whenever their concrete application prevents the investigation, prosecution and punishment of serious violations, especially in cases linked to enforced disappearance and the ongoing concealment of victims' remains. The study adopts a doctrinal legal methodology, combining normative and case-law analysis of Law No. 6,683/1979, the 1988 Federal Constitution, the American Convention on Human Rights, Claim of Non-Compliance with a Fundamental Precept No. 153 (ADPF 153), and the Supreme Federal Court's General Repercussion Topic No. 1369, in dialogue with the Inter-American Court of Human Rights' judgments in *Gomes Lund et al. v. Brazil*, *Herzog et al. v. Brazil*, and *Leite, Peres*

Crispim et al. v. Brazil. It argues that the Brazilian problem is not exhausted by the constitutional reception of the Amnesty Law, but also concerns whether amnesty and statutes of limitations may still be invoked under conventionality control. The article concludes that the pending case on continuing crimes offers an incremental and doctrinally consistent route to reopen the legal debate on the military dictatorship and to promote a partial rapprochement between the Supreme Federal Court and Inter-American case law, without immediately requiring a full revision of ADPF 153.

Keywords: Amnesty Law; statutes of limitations; continuing offences; military dictatorship; conventionality control.

1 Introdução

A responsabilização por graves violações de direitos humanos cometidas durante a ditadura militar brasileira permanece como um dos pontos mais sensíveis da transição constitucional brasileira. A persistência do tema decorre, em grande medida, da tensão entre a leitura doméstica da Lei n. 6.683/1979, consolidada pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 153, e a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que, nos casos Gomes Lund ("*Guerrilha do Araguaia*"); Herzog e, mais recentemente, Leite, Peres Crispim e outros, reiterou a *incompatibilidade de barreiras internas de impunidade quando estas impedem a investigação, o processamento e a sanção de graves violações a direitos humanos praticadas por agentes do Estado brasileiro durante o regime militar (1964-1985)*.

A circulação recente de obras culturais, como *Ainda Estou Aqui* e *O Agente Secreto*, contribui para a renovação do interesse público pela memória da ditadura militar brasileira e integra o pano de fundo contemporâneo de reabertura do debate, pois ajuda a recolocar em evidência questões juridicamente sensíveis e ainda não superadas, como os limites da anistia, da prescrição e da responsabilização estatal por graves violações de direitos humanos praticadas durante o regime autoritário.

O foco do artigo recai sobre o problema da anistia e da prescrição nas violações ligadas ao desaparecimento forçado, à ocultação de cadáver e a outras práticas repressivas cometidas durante a ditadura. Por isso, o eixo jurisprudencial do estudo concentra-se nos casos Gomes Lund e

outros; Herzog e outros; Leite, Peres Crispim e outros; precedentes que tratam diretamente da responsabilidade internacional do Brasil por omissões investigativas e por barreiras internas à responsabilização em fatos ligados ao regime autoritário.

A questão de pesquisa que orienta o artigo é a seguinte: em que medida anistia e prescrição deixam de ser oponíveis, no plano do controle de convencionalidade, quando impedem a responsabilização por graves violações de direitos humanos cometidas durante a ditadura militar brasileira, e em que medida o Tema 1369 pode funcionar como via de reaproximação entre o STF e a jurisprudência interamericana?

A hipótese sustentada é a de que, embora anistia e prescrição integrem, em princípio, a política criminal doméstica, tais institutos não podem subsistir validamente, no plano do controle de convencionalidade, quando operam como mecanismos de impunidade em relação a graves violações de direitos humanos praticadas durante a ditadura militar. No caso brasileiro, o Tema 1369 assume especial relevância porque desloca a discussão de uma revisão abstrata e global da Lei de Anistia para um ponto dogmaticamente mais preciso: a incidência da anistia sobre o crime permanente de ocultação de cadáver, cuja execução se iniciou antes da Lei n. 6.683/1979 e prosseguiu após sua vigência.

Metodologicamente, trata-se de pesquisa jurídico-dogmática, de caráter bibliográfico, normativo e jurisprudencial. O estudo analisa a Lei n. 6.683/1979, a Constituição de 1988, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a ADPF 153, os embargos ainda pendentes e o Tema 1369, em diálogo com os precedentes da Corte Interamericana mais diretamente relacionados à experiência brasileira de ditadura e transição.

O artigo divide-se em três movimentos principais. Inicialmente, examina-se o problema da anistia, da prescrição e do controle de convencionalidade no contexto das violações da ditadura militar brasileira. Em seguida, analisa-se a jurisprudência interamericana sobre o caso brasileiro, com destaque para Gomes Lund, Herzog, Leite, Peres Crispim. Por fim, reconstrói-se a resposta do STF, da ADPF 153 ao Tema 1369, para sustentar que os crimes permanentes podem oferecer base consistente para uma reaproximação parcial entre a jurisdição constitucional brasileira e a jurisprudência interamericana.

2 Anistia, prescrição e controle de convencionalidade nas violações da ditadura militar brasileira

No sistema interamericano, a proteção dos direitos humanos não se esgota em deveres negativos de abstenção. Os artigos 1.1 e 2 da Convenção Americana impõem também deveres positivos de prevenção, investigação, processamento e sanção, especialmente em casos de graves violações. Não basta, portanto, a incorporação formal dos tratados ao direito interno; é necessária a recepção do complexo normativo que os acompanha, inclusive da interpretação internacional que lhes confere sentido. Como observa Galindo (2006, p. 128), a internalização dos tratados não pode ser puramente formal. Na mesma direção, Abade (2025) assinala que a jurisprudência da Corte IDH vem construindo um devido processo legal de feição material, orientado não apenas à contenção do arbítrio estatal, mas também à proteção efetiva de grupos vulnerabilizados e ao acesso real à justiça, de modo que o processo funciona também como instrumento de concretização de direitos humanos, sobretudo quando a omissão estatal aprofunda violência e discriminação estrutural (Abade, 2025, p. 195-199).

Essa moldura é central para o problema da anistia e da prescrição. O ponto não está em negar, em abstrato, que ambos sejam institutos da política criminal doméstica, mas em reconhecer que não podem ser mobilizados para neutralizar a investigação e a sanção de graves violações de direitos humanos. Como observa Carvalho Ramos, o sistema regional opera também por mecanismos institucionais de responsabilização internacional dos Estados e, nesse contexto, consolidou-se o entendimento de que o Estado deve investigar, processar e punir os responsáveis por violações de direitos humanos, inclusive para assegurar proteção efetiva às vítimas e impedir a repetição das condutas (Carvalho Ramos, 2009, p. 289-291). No caso brasileiro, essa chave é decisiva porque o debate sobre a Lei de Anistia não pode ser conduzido apenas a partir de leitura isolada da Constituição de 1988, mas exige consideração simultânea da Convenção Americana e da jurisprudência da Corte Interamericana.

É nesse ponto que a teoria do duplo controle, formulada por Carvalho Ramos, assume importância decisiva. Há coexistência de dois parâmetros normativos: o controle de constitucionalidade, exercido à luz da Constituição, e o controle de convencionalidade, exercido à luz da

Convenção Americana e de sua interpretação internacional. Uma decisão interna pode, assim, permanecer válida no plano do controle de constitucionalidade e, ao mesmo tempo, sucumbir no plano do controle de convencionalidade, sem que isso implique anulação formal da decisão doméstica; o que surge é o dever estatal de ajustar sua conduta às obrigações convencionais assumidas (Carvalho Ramos, 2011, p. 217-219). Por isso, o diálogo entre as Cortes deve ocorrer internamente, para impedir violações de direitos humanos oriundas de interpretações nacionais equivocadas dos tratados (Carvalho Ramos; Faraco, 2022, p. 290), e todo ato interno deve conformar-se simultaneamente ao crivo constitucional e ao convencional (Carvalho Ramos; Faraco, 2022, p. 292-293).

Essa formulação ilumina diretamente a controvérsia brasileira. A preservação da Lei de Anistia no plano do controle de constitucionalidade não basta, por si só, para estabilizar sua validade em matéria de direitos humanos. A pergunta central passa a ser outra: em que medida anistia e prescrição podem subsistir quando invocadas para impedir a apuração de graves violações praticadas durante a ditadura militar? É essa questão que orienta tanto a leitura dos precedentes da Corte Interamericana quanto a análise da ADPF 153 e do Tema 1369.

3 A jurisprudência interamericana sobre o caso brasileiro: Gomes Lund, Herzog, e Leite, Peres Crispim e outros

A análise do caso brasileiro exige uma distinção conceitual preliminar entre *prescrição* como *instituto ordinário de política criminal*, *imprescritibilidade* em sentido próprio e *não oponibilidade da prescrição* quando sua incidência concreta frustra *deveres internacionais de investigação, processamento e sanção*. Essa diferenciação é indispensável porque parte da resistência doméstica à responsabilização por crimes da ditadura se apoia justamente na confusão entre esses planos: de um lado, afirma-se que o direito brasileiro não contém cláusula geral de imprescritibilidade para tais fatos; de outro, supõe-se, equivocadamente, que a ausência dessa cláusula encerraria o problema também no plano da convencionalidade. O ponto central, porém, é outro: mesmo quando a prescrição seja instituto legítimo em abstrato e expressão da política criminal doméstica, sua incidência não pode ser considerada automaticamente oponível se operar, no caso concreto, como obstáculo à tutela

judicial efetiva em matéria de graves violações de direitos humanos (Carvalho Ramos, 2011, p. 217-218; Abade, 2025, p. 324-328).

A jurisprudência interamericana oferece a chave para essa reconstrução. A Corte Interamericana não trata a prescrição como instituto ilegítimo em si mesmo. Ao contrário, reconhece que ela, sendo instituto tradicional de extinção da punibilidade, presente em diversos ordenamentos, integra de forma ordinária a política criminal dos Estados e desempenha função garantista importante no direito penal contemporâneo, ao limitar temporalmente o poder de punir e proteger o indivíduo contra a perpetuação indefinida da ameaça sancionatória estatal¹. O ponto central, porém, é que essa opção doméstica de política criminal não pode ser mobilizada para impedir o acesso à justiça quando estão em jogo graves violações de direitos humanos. Nesses casos, a prescrição deixa de operar como simples garantia penal e passa a funcionar como obstáculo incompatível com os deveres estatais de investigar, processar e sancionar. Nos casos *Barrios Altos* e em *La Cantuta*, a Corte afirmou a inadmissibilidade de anistia, prescrição e outros obstáculos internos à responsabilização, bem como o dever estatal de remover todos os entraves *de facto* e *de jure* que mantenham a impunidade (Corte IDH, *Barrios Altos vs. Peru*, 2001, § 4; *La Cantuta vs. Peru*, 2006, §§ 156 e 226).

1 Por exemplo, na condenação do Brasil no caso *Trabalhadores*, a Corte IDH assim sentenciou: “412. A Corte já indicou que a prescrição em matéria penal determina a extinção da pretensão punitiva em virtude do transcurso do tempo e, geralmente, limita o poder punitivo do Estado para perseguir a conduta ilícita e sancionar seus autores. Esta é uma garantia que deve ser devidamente observada pelo julgador para todo acusado de um delito. Sem prejuízo do anterior, a prescrição da ação penal é inadmissível quando assim o dispõe o Direito Internacional [...]. Além disso, a Corte indicou que não é admissível a invocação de figuras processuais como a prescrição, para evadir a obrigação de investigar e punir estes delitos. Para que o Estado satisfaça o dever de garantir adequadamente diversos direitos protegidos na Convenção, entre eles o direito de acesso à justiça, é necessário que cumpra seu dever de investigar, julgar e, se for o caso, punir estes fatos e reparar os danos causados. Para alcançar esse fim, o Estado deve observar o devido processo e garantir, entre outros, o princípio de prazo razoável, os recursos efetivos e o cumprimento da sentença”. (Corte Interamericana De Direitos Humanos. *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil*. Sentença de 20 de outubro de 2016. San José, Costa Rica, 2016. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf. Acesso em: 19 abr. 2026). No mesmo sentido, conferir *Caso do Massacre de La Rochela vs. Colômbia*, sentença de 11 de maio de 2007, par. 193; *Caso Barrios Altos vs. Peru*, Sentença de 14 de março de 2001 (par. 41); *Caso Almonacid Arellano*, par. 110.

Os casos Gomes Lund e outros (2010), Herzog e outros (2018), Leite, Peres Crispim e outros (2025) formam a espinha dorsal da jurisprudência da Corte IDH sobre a responsabilidade do Estado brasileiro em relação ao período da ditadura militar (1964-1985). Eles consolidam o entendimento de que graves violações de direitos humanos não podem ser protegidas por leis de anistia ou prescrição.

Gomes Lund e outros vs. Brasil se tornou o precedente matricial do caso brasileiro. Foi o primeiro caso em que o Brasil foi condenado por crimes da ditadura. O foco foi a operação militar para extinguir a Guerrilha do Araguaia na década de 1970, em que ocorreu o desaparecimento forçado de cerca de 70 pessoas (membros do Partido Comunista do Brasil e camponeses da região) pelas forças armadas. A Corte entendeu que o Estado não investigou adequadamente os fatos, não puniu os responsáveis e não localizou os restos mortais dos desaparecidos; e determinou que a Lei de Anistia de 1979 é incompatível com a Convenção Americana de Direitos Humanos no que diz respeito a crimes contra a humanidade. Portanto, ela não pode ser um obstáculo para a investigação criminal e a punição de agentes do Estado (Corte IDH, Gomes Lund vs. Brasil, 2010, §§ 174, 171, 181, 256).

Ao enfrentar os desaparecimentos forçados da Guerrilha do Araguaia, a Corte rejeitou a tentativa estatal de opor anistia, prescrição, legalidade estrita e outras objeções internas como barreiras definitivas à responsabilização. A Corte entendeu que o Brasil omitira os direitos das vítimas à verdade e à justiça e afirmou que, à época dos fatos, já existia no costume internacional a imprescritibilidade dos crimes, razão pela qual não poderiam ser opostas disposições de anistia, prescrição e excludentes de responsabilidade destinadas a bloquear a investigação e a punição de graves violações (Corte IDH, Gomes Lund vs. Brasil, 2010, § 174). O ponto decisivo do precedente não está apenas na invalidação convencional da Lei de Anistia, mas na afirmação de que o *Estado não pode mobilizar a prescrição como técnica interna de encerramento quando isso produza impunidade incompatível com a Convenção Americana*.

O Caso Herzog e outros (2018) trata da tortura e morte do jornalista Vladimir Herzog, ocorrida em outubro de 1975, nas dependências do DOI-CODI em São Paulo. Herzog apresentou-se voluntariamente para prestar depoimento e foi torturado e assassinado. À época, as

autoridades forjaram uma cena de suicídio. Apesar de uma sentença na justiça civil brasileira em 1978 ter reconhecido que Herzog morreu sob tortura², no plano penal, as investigações foram sempre barradas pela Lei de Anistia. A sentença da Corte aqui apontou que Gomes Lund não foi episódio isolado, mas expressão de padrão mais amplo de responsabilização internacional do Brasil pelo modo como suas instituições jurídicas seguem produzindo insuficiência diante dos crimes da ditadura (Corte IDH, Vladimir Herzog vs. Brasil, 2018, § 241). Também aqui a Corte reafirma que os artigos 8 e 25 da Convenção Americana, em relação aos artigos 1.1 e 2, são incompatíveis com mecanismos internos que inviabilizem investigação e sanção. O caso demonstra, portanto, que a controvérsia brasileira não diz respeito apenas ao passado legislativo da anistia, mas à persistência, no presente, de uma arquitetura de não responsabilização sustentada por categorias como prescrição, legalidade estrita e insuficiência de adaptação normativa (Corte IDH, Vladimir Herzog vs. Brasil, 2018, § 312 e Ponto Resolutivo 6).

A condenação mais recente foi no caso Leite, Peres Crispim e outros (2025), que foca a tortura e morte de Eduardo Collen Leite (conhecido como "Bacuri") e a tortura sofrida por sua companheira, Denise Peres Crispim, que estava grávida na ocasião. Eduardo Leite foi mantido em centros de detenção clandestinos e submetido a torturas extremas por 109 dias antes de ser executado em 1970. Denise também foi presa e torturada, sofrendo graves violações físicas e psicológicas. O caso Leite, Peres Crispim e outros vs. Brasil confirma, em 2025, que a insuficiência da resposta estatal brasileira às violações do regime militar permanece juridicamente relevante no plano interamericano. Reforça a continuidade do juízo interamericano de desconformidade: o Brasil segue internacionalmente responsável enquanto mantiver obstáculos internos que inviabilizem o dever de investigação, verdade e responsabilização. O caso destaca a falta de investigação efetiva e novamente a utilização de institutos jurídicos, como a prescrição e a anistia, para garantir a impunidade dos agentes envolvidos. A Corte enfatizou o dever de devida diligência e a necessidade de reparação integral. O

2 Conforme a sentença proferida pelo Juiz Márcio José de Moraes, ficou provada a responsabilidade da União pela tortura e morte do jornalista. (BRASIL. Justiça Federal. 7ª Vara Federal de São Paulo. **Ação Declaratória n. 136/76**. Partes: Clarice Herzog e outros vs. União Federal. Juiz Márcio José de Moraes, julg. 27 out. 1978).

juízo reforçou que a passagem do tempo não apaga a obrigação do Estado de oferecer justiça às vítimas de tortura e execução sumária, especialmente quando há componentes de crueldade adicional (como a tortura de uma gestante) (Corte IDH, Leite, Peres Crispim e outros vs. Brasil, 2025, §§ 162, 214, 173, 174 e 305).

Nos três casos, foram fixadas as teses jurídicas de que I) leis de auto-anistia ou leis que impeçam a punição de graves violações de direitos humanos não têm validade perante o Sistema Interamericano (inconvencionais); II) crimes contra a humanidade não se apagam com o tempo e são imprescritíveis; e III) o Estado tem a obrigação de informar às famílias e à sociedade o que realmente ocorreu, localizando corpos e abrindo arquivos (direito à verdade).

Lidos em conjunto, Gomes Lund, Herzog, e Leite, Peres Crispim e outros demonstram que o problema brasileiro não se resume à validade interna da Lei de Anistia nem pode ser resolvido apenas pela alegação de inexistência de regra expressa de imprescritibilidade. O que está em jogo é a *compatibilidade, perante o controle de convencionalidade, da utilização conjugada de anistia, prescrição e outras objeções correlatas para impedir a perseguição de graves violações da ditadura*.

Essa conclusão também exige distinguir graves violações de direitos humanos, crimes contra a humanidade e crimes permanentes. As categorias se aproximam, mas não se confundem. As graves violações de direitos humanos pertencem ao vocabulário do direito internacional dos direitos humanos; a expressão designa violações de excepcional gravidade que atraem deveres reforçados de proteção. Carvalho Ramos aponta que a Corte IDH reconhece quatro categorias de violações de direitos humanos possuidoras de um regime especial que assegura a perseguição e julgamento dos violadores: I) crimes contra a humanidade (Corte IDH, La Cantuta vs. Peru, 2006, § 225); II) crimes de guerra (Corte IDH, Massacres de El Mozote e lugares vizinhos vs. El Salvador, 2012, § 286); III) delitos de direito internacional (Corte IDH, Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil, 2016, §§ 248 a 306); e IV) graves violações de direitos humanos (Favela Nova Brasília vs. Brasil – sentença de interpretação, 2018, § 29) (Carvalho Ramos, 2026, p. 810). A segunda categoria integra o direito internacional penal e pressupõe, em regra, contexto de ataque generalizado ou sistemático

contra a população civil (Bassiouni, 2011, p. 543); a terceira é categoria de dogmática penal ligada à estrutura temporal da infração, cuja consumação se protraí no tempo (Bitencourt, 2024, p. 278).

Essa distinção é particularmente importante para o caso brasileiro porque evita dois erros simétricos: de um lado, o maximalismo que pretende resolver tudo pela simples invocação dos crimes contra a humanidade; de outro, o fechamento domesticista que reduz todo o problema à ausência de tipificação penal interna específica.

O desaparecimento forçado, ao ser compreendido simultaneamente como grave violação, crime permanente e crime contra a humanidade, oferece ao Estado múltiplas vias de superação dos obstáculos à justiça. A recusa em utilizar esses instrumentos sob o pretexto de lacunas legislativas internas configura o que Kai Ambos denomina como "contemplação passiva". Segundo o autor, tal postura estatal fratura a confiança no ordenamento, pois a impunidade institucionalizada funciona como um convite à justiça privada. A distinção de categorias, portanto, é o que garante que o Estado não se torne cúmplice por omissão, cumprindo seu dever de oferecer uma resposta jurídica eficaz e oportuna (Ambos, 2006, p. 23).

É justamente aí que a jurisprudência interamericana se articula com o Tema 1369. Se o sistema interamericano demonstra que anistia e prescrição não podem operar como obstáculos automáticos à responsabilização por violações da ditadura, o caminho interno mais promissor não depende, necessariamente, de o STF adotar de imediato toda a moldura dogmática dos crimes contra a humanidade. O ponto de inflexão pode surgir pela via mais delimitada dos crimes permanentes, especialmente da ocultação de cadáver e do desaparecimento forçado. Nessa hipótese, a discussão sobre prescrição deixa de ser formulada apenas como ausência de regra interna de imprescritibilidade e passa a ser reconstruída a partir da permanência delitiva e da inadmissibilidade, no plano convencional, de barreiras que impeçam a persecução enquanto a ofensa persiste. Por isso, a jurisprudência interamericana sobre o caso brasileiro não apenas condena o passado da impunidade estatal, mas fornece o parâmetro normativo para a reinterpretação presente da anistia e da prescrição no direito brasileiro.

4 A Lei de Anistia no STF: ADPF 153, embargos pendentes e o deslocamento hermenêutico do Tema 1369

A controvérsia brasileira sobre a responsabilização por graves violações de direitos humanos cometidas durante a ditadura militar articula-se, no plano interno, em torno de dois momentos distintos e juridicamente conectados. O primeiro é a ADPF 153, em que o Supremo Tribunal Federal consolidou, no controle de constitucionalidade, leitura amplamente protetiva da Lei n. 6.683/1979. O segundo é o Tema 1369 da repercussão geral, no qual o próprio STF passa a examinar, sob ângulo mais delimitado, a incidência da anistia sobre o crime permanente de ocultação de cadáver. Entre esses dois momentos situa-se a tensão que envolve a resposta constitucional doméstica e os parâmetros do controle de convencionalidade afirmados pela Corte Interamericana.

4.1 A ADPF 153 e a constitucionalização da leitura ampliativa da anistia

Na ADPF 153, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em 21 de outubro de 2008, buscou-se conferir interpretação conforme à Constituição ao § 1º do art. 1º da Lei n. 6.683/1979 para excluir da expressão “crimes políticos ou conexos” os crimes comuns praticados por agentes da repressão estatal, como tortura, homicídio e desaparecimento forçado. Em 29 de abril de 2010, contudo, o STF julgou improcedente a ação, por maioria, e entendeu que a Lei de Anistia fora recepcionada pela Constituição de 1988, alcançando também “crimes de qualquer natureza praticados pelos agentes da repressão no período compreendido entre 2.9.61 e 15.8.79” (Brasil, 2010).

A fundamentação majoritária apoiou-se, em essência, em cinco pilares: a ideia de conexão *sui generis*, a teoria da lei-medida (*Massnahmegesetze*), a invocação da EC n. 26/1985 como reafirmação da anistia, a separação dos poderes e a irretroatividade da Constituição (Brasil, 2010, p. 35-50; 56 e 65-70). Não se limitou, assim, a afirmar a compatibilidade da Lei n. 6.683/1979 com a Constituição de 1988: ela reconstrói o sentido da anistia a partir de uma leitura histórica amplificadora dos “crimes conexos”. O relator, ministro Eros Grau, sustentou expressamente que a Lei de Anistia “diz com uma conexão *sui generis*, própria ao momento histórico da transição para a democracia”, e acrescentou que essa

expressão "ignora, no contexto da Lei n. 6.683/1979, o sentido ou os sentidos correntes, na doutrina, da chamada conexão criminal", pois refletiria o que "se procurou", isto é, "estender a anistia criminal de natureza política aos agentes do Estado encarregados da repressão" (Brasil, 2010, p. 35-36). A dificuldade teórica dessa construção está em que ela assume, como dado interpretativo legítimo, precisamente o resultado político que deveria ser objeto de escrutínio constitucional: em vez de demonstrar, em chave dogmática, por que crimes comuns praticados por agentes estatais poderiam ser subsumidos à ideia de conexão, o voto desloca o problema para o contexto histórico da transição e, com isso, substitui a controvérsia técnico-penal por uma justificação histórico-política da bilateralidade da anistia.

O mesmo ocorre com o argumento da autocontenção judicial. Após afirmar que "o que 'se procurou' [...] foi a extensão da anistia criminal de natureza política aos agentes do Estado encarregados da repressão", o relator conclui que "a revisão desse desígnio haveria de ser procedida por quem procurou estendê-la [...], isto é, pelo Poder Legislativo. Não pelo Poder Judiciário" (Brasil, 2010, p. 17). A premissa, contudo, é discutível: se a controvérsia submetida ao Supremo era justamente a compatibilidade constitucional dessa interpretação ampliativa, a invocação da separação dos Poderes não basta, por si só, para afastar o exame judicial, já que o controle de constitucionalidade constitui função típica do Judiciário. Em termos metodológicos, o argumento só seria conclusivo se a pretensão deduzida implicasse inovação legislativa positiva; não quando se busca aferir se determinada leitura normativa da anistia subsiste validamente à luz da Constituição.

Por fim, a utilização da EC n. 26/1985 como blindagem constitucional da anistia também permanece problemática. O relator sustenta que, integrada a anistia de 1979 na nova ordem, sua adequação à Constituição de 1988 seria "inquestionável" e que não haveria antinomia entre o § 1º do art. 4º da EC n. 26/1985 e a Constituição de 1988 (Brasil, 2010, p. 70-71). O problema é que essa leitura tende a atribuir à emenda de transição um efeito de pré-encerramento da controvérsia constitucional, como se ela pudesse neutralizar, sem mediações, as opções axiológicas inauguradas pela Constituição de 1988, especialmente a dignidade da pessoa humana e a prevalência dos direitos humanos (Meyer, 2012).

4.2 Os votos divergentes e a persistência da controvérsia

Os votos vencidos na ADPF 153 revelam que a solução então adotada pelo STF não era internamente necessária nem dogmaticamente inevitável³. Ricardo Lewandowski sustentou que a incidência da anistia sobre agentes estatais não seria automática, cabendo ao julgador verificar, em cada caso, se haveria efetivamente crime político relativo. Em sua ótica, não existiria conexão técnico-jurídica entre crimes políticos e crimes comuns praticados com crueldade ou atrocidade, posição que buscava harmonizar a interpretação da Lei de Anistia com a jurisprudência do próprio STF em matéria extradicional e com os deveres estatais de investigar e punir violações de direitos humanos (Brasil, 2010, p. 28-29; 31-32). Ayres Britto, por sua vez, afirmou em seu voto a incompatibilidade entre anistia e os crimes referidos no art. 5º, XLIII, da Constituição, submetendo a Lei n. 6.683/1979 a filtro material fundado na dignidade da pessoa humana (Brasil, 2010, p. 12).

A importância desses votos não é apenas retrospectiva. Eles demonstram que já havia, no próprio julgamento de 2010, base argumentativa para leitura menos expansiva da anistia e mais permeável aos direitos humanos. Por isso, a ADPF 153 não pode ser tratada como bloco homogêneo e incontroverso, mas como decisão em torno da qual persistem fraturas interpretativas relevantes.

Essa persistência é reforçada pelos embargos de declaração opostos pelo Conselho Federal da OAB (CFOAB) em 16 de março de 2011. Os embargantes sustentaram que o Supremo deixou de enfrentar argumento central: a distinção entre os criminosos políticos anistiados, que agiram contra o Estado e a ordem então vigente, e os agentes da repressão, que atuaram em nome do próprio Estado para manter a ordem autoritária. Rothenburg sublinha, nesse contexto, que o julgamento desses embargos poderia simultaneamente integrar a própria decisão do STF e dar execução interna à jurisprudência da Corte Interamericana em Gomes Lund e Herzog (Rothenburg, 2013, p. 701-702).

3 Foram vencidos os ministros Ricardo Lewandowski e Ayres Britto, que julgaram parcialmente procedente a ação.

4.3 O Tema 1369 e o deslocamento hermenêutico para os crimes permanentes

O Tema 1369 tem origem no ARE 1.501.674/PA, interposto em processo relacionado à perseguição penal por fatos vinculados à repressão ditatorial⁴. Ao reconhecer a repercussão geral, o STF delimitou a controvérsia nos seguintes termos:

[a] possibilidade, ou não, de reconhecimento de anistia a crime de ocultação de cadáver (crime permanente), cujo início da execução ocorreu antes da vigência da Lei da Anistia, mas continuou de modo ininterrupto a ser executado após a sua vigência (Brasil, 2025).

A própria formulação do tema revela que *não se trata de rediscutir, em abstrato, toda a validade da Lei n. 6.683/1979, mas de enfrentar controvérsia mais específica sobre a incidência da anistia em relação a crime permanente ligado ao desaparecimento de pessoas durante a ditadura.*

Esse recorte desloca o eixo do debate. Em vez de recolocar, de uma só vez, a questão da anistia em bloco, o STF passa a enfrentar a *relação entre anistia, prescrição e permanência delitiva*. A controvérsia deixa de gravitar apenas em torno do significado histórico da Lei de Anistia e passa a envolver a própria estrutura temporal da infração, já que a permanência do crime impede tratá-lo como fato integralmente consumado antes da vigência da lei ou antes do advento da ordem constitucional de 1988. O tema, portanto, não surgiu como revisão abstrata da transição, mas como *problema dogmático concreto sobre os efeitos jurídicos da continuidade da conduta*.

Esse deslocamento hermenêutico tem pelo menos três consequências. A primeira é metodológica: o STF pode enfrentar a insuficiência da resposta construída na ADPF 153 sem ter de reabrir, de imediato, toda a arquitetura da anistia brasileira. A segunda é dogmática: o debate deixa de ser formulado apenas em termos de abrangência retrospectiva da anistia e passa a considerar a impossibilidade de encerrar automaticamente a perseguição quando a própria consumação do delito persiste no tempo. A terceira é convencional: a lógica dos crimes permanentes permite maior aproximação com a jurisprudência interamericana sobre desaparecimento forçado, sem depender, desde logo, do reconhecimento integral da categoria dos crimes contra a humanidade no plano interno.

⁴ Brasil, STF, ARE 1.501.674/PA, Tema 1369.

4.4 Crimes permanentes, prescrição e reaproximação entre jurisdição constitucional e convencionalidade

A relevância do Tema 1369 não se limita à delimitação da anistia. Ela alcança também o problema da prescrição. Se a controvérsia recai sobre crime permanente, a estrutura do debate se altera: já não se trata apenas de saber se determinado fato pretérito foi alcançado por causa extintiva da punibilidade editada em 1979, mas de indagar se a permanência da conduta impede a incidência automática da anistia e desloca, por consequência, os marcos tradicionais de consumação e de contagem prescricional. A lógica dos crimes permanentes enfraquece a pretensão de encerrar juridicamente a discussão por simples referência ao decurso do tempo ou ao momento da edição da Lei da Anistia.

Sob a perspectiva da teoria do duplo controle, a relevância do Tema 1369 torna-se ainda mais nítida. Como vimos, o fato de a Lei de Anistia ter sido preservada no controle de constitucionalidade não significa que ela tenha superado, por isso só, o controle de convencionalidade; ao contrário, em Gomes Lund a solução doméstica sucumbiu no plano interamericano, o que impõe ao Estado o dever de readequar sua atuação (Carvalho Ramos, 2011, p. 218). O Tema 1369 oferece, assim, uma *oportunidade institucional* de redução dessa desconformidade. Não se trata de negar a existência da ADPF 153, mas de *reconhecer que ela não exauriu o problema jurídico da anistia e da prescrição em face das violações da ditadura*.

Por isso, o Tema 1369 pode ser compreendido como ponto de inflexão. Seu potencial não está em resolver, sozinho, todo o déficit brasileiro de responsabilização, mas em romper a lógica de *impunidade automática* construída em torno da ADPF 153. Ao recentrar o debate sobre crimes permanentes, o STF pode construir solução mais compatível com a Convenção Americana, com os direitos das vítimas à verdade, ao luto e à justiça e com a própria coerência do sistema constitucional brasileiro. É justamente nessa medida que o tema se apresenta como via plausível de reaproximação entre a jurisdição constitucional doméstica e a jurisprudência interamericana.

5 Conclusão

O exame desenvolvido ao longo do artigo permitiu sustentar que o problema brasileiro da responsabilização por graves violações de

direitos humanos cometidas durante a ditadura militar não se esgota na validade interna da Lei n. 6.683/1979, nem pode ser resolvido apenas no plano do controle de constitucionalidade. A controvérsia envolve questão mais ampla e juridicamente mais exigente: a possibilidade de opor anistia e prescrição, enquanto institutos da política criminal doméstica, a fatos que, à luz da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana, continuam submetidos a deveres reforçados de investigação, processamento e sanção. Nesse contexto, o caso brasileiro deve ser lido a partir da articulação entre constitucionalidade e convencionalidade, e não da pretensão de autossuficiência do direito interno.

A análise dos casos Gomes Lund, Herzog, e Leite, Peres Crispim e outros demonstrou que a jurisprudência interamericana consolidou, em relação ao Brasil, a incompatibilidade de barreiras internas de impunidade quando estas inviabilizam a proteção judicial efetiva em matéria de violações da ditadura. A relevância desses precedentes não reside apenas na condenação internacional do Estado brasileiro, mas na afirmação de que a resposta doméstica fundada em anistia, prescrição e outras objeções correlatas permanece insuficiente no plano convencional. O ponto central, portanto, não é simplesmente discutir a imprescritibilidade em abstrato, mas reconhecer que anistia e prescrição deixam de ser oponíveis quando sua incidência concreta bloqueia a apuração e a responsabilização de graves violações de direitos humanos.

A teoria do duplo controle, formulada por Carvalho Ramos (2011), adequadamente reconstrói a questão. A preservação da Lei de Anistia no plano do controle de constitucionalidade, tal como ocorreu na ADPF 153, não implica sua plena subsistência no plano do controle de convencionalidade. Foi justamente essa tensão que permitiu demonstrar que a controvérsia permanece juridicamente aberta, apesar da força simbólica e institucional do julgamento de 2010. A insuficiência da ADPF 153 não decorre apenas de suas fragilidades internas, mas do fato de que a solução nela adotada não superou o segundo crivo, o da jurisprudência interamericana.

É nesse cenário que o Tema 1369 assume papel estratégico. Ao deslocar a discussão para a incidência da anistia sobre o crime permanente de ocultação de cadáver, o STF passa a enfrentar o problema por uma

via mais delimitada e, por isso mesmo, mais promissora. O tema não exige, de imediato, revisão global da ADPF 153, mas permite reabrir juridicamente o debate sobre a ditadura a partir da lógica dos crimes permanentes, da permanência delitiva e da inadmissibilidade de obstáculos automáticos à responsabilização. Sua importância está precisamente nisso: oferecer um caminho – incremental, dogmaticamente consistente e institucionalmente plausível – de reaproximação entre a jurisdição constitucional brasileira e a jurisprudência interamericana.

Assim, o artigo sustentou que a reabertura do debate sobre a ditadura militar, longe de representar simples revisão política do passado, corresponde a exigência jurídica ainda atual do Estado Democrático de Direito. Nesse processo, o Tema 1369 pode funcionar como ponto de inflexão: não porque resolva sozinho todo o déficit brasileiro de responsabilização, mas porque rompe a ideia de que anistia e prescrição continuam a operar, de forma automática e indiferenciada, como respostas suficientes diante de graves violações de direitos humanos praticadas no regime autoritário.

Referências

ABADE, Denise Neves. Direito antidiscriminatório e garantias processuais penais no sistema interamericano: a perspectiva de gênero. In: VILARES, Fernanda Regina (coord.). **Processo penal por elas**. São Paulo: D'Plácido, 2025. p. 195-208.

ABADE, Denise Neves. Persecução penal e gramática de direitos humanos: perspectiva de gênero na abordagem jusfundamental do combate à corrupção. In: MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes; FIGUEIREDO, Eduardo António da Silva (org.). **Corrupção e direitos humanos: um diálogo transatlântico**. Campinas: Brasília, 2022. p. 319-342.

ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo. As dimensões da justiça de transição no Brasil, a eficácia da Lei de Anistia e as alternativas para a verdade e a justiça. In: PAYNE, Leigh; ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. (org.). **A anistia na era da responsabilização: o Brasil em perspectiva internacional e comparada**. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Oxford: Oxford University, Latin American Centre, 2011.

O AGENTE secreto. Direção: Kleber Mendonça Filho. Recife: Vitrine Filmes, 2025. 1 filme.

AINDA estou aqui. Direção: Walter Salles. Rio de Janeiro: Globoplay, 2024. 1 filme.

AMBOS, Kai. Direito penal. **Fins da pena, concurso de pessoas, antijuridicidade e outros aspectos.** Trad. e comentários de Pablo Rodrigo Alfien da Silva. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2006. p. 23.

BASSIOUNI, M. Cherif. **Crimes against humanity: historical evolution and contemporary application.** Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 543-546.

BASTOS, Lucia Elena Arantes Ferreira. A Lei de Anistia brasileira: os crimes conexos, a dupla via e tratados de direitos humanos. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 103, p. 593-628, 1º jan. 2008.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal:** parte geral. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2024. Vol. 1.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 26, de 27 de novembro de 1985. Convoca Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências. **Casa Civil**, Brasília-DF, nov. 1985. Disponível em: <https://tinyurl.com/592rhurd>. Acesso em: 16 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 153. Relator: Ministro Eros Grau. Julgado em 29 abr. 2010. Brasília-DF, 2010. **Diário da Justiça Eletrônico**, n. 145, publicado em 6 ago. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.501.674/PA (Tema 1369).** Analisa se a Lei da Anistia se aplica ao crime permanente de ocultação de cadáver quando o ato se prolonga após sua vigência, destacando o direito fundamental ao luto com dignidade. Relator: Ministro Flávio Dino. Repercussão geral reconhecida em 15 fev. 2025. Brasília-DF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Regimento interno:** consolidado e atualizado. Brasília: STF, [2025]. Disponível em: <https://tinyurl.com/bddt647w>. Acesso em: 11 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região (4. Seção). **Embargos Infringentes e de Nulidade n. 5002620-24.2021.4.03.6181.** Relator: Desembargador Federal Ali Mazloun. Julgado em 20 fev. 2025. São Paulo: TRF3.

CARVALHO RAMOS, André de. Crimes da ditadura militar: a ADPF 153 e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: GOMES, Luiz Flávio;

CARVALHO RAMOS, André de. **Curso de direitos humanos**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2026.

CARVALHO RAMOS, André de. O diálogo das Cortes: o Supremo Tribunal Federal e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do; JUBILUT, Liliana Lyra (org.). **OSTF e o direito internacional dos direitos humanos**. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 805-850.

CARVALHO RAMOS, André de; FARACO, Marina. Controle de convencionalidade, teoria do duplo controle e o Pacto Nacional do Judiciário pelos Direitos Humanos: avanços e desafios. **Revista Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 17, n. 41, p. 283-297, jan./abr. 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.20912/rdc.v17i41.756>.

CASSESE, Antonio. **International criminal law**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 153-154.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça brasileira intensifica alinhamento ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Portal CNJ**, Brasília, out. 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/35atzr8f>. Acesso em: 8 fev. 2026.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Almonacid Arellano e outros vs. Chile. Sentença de 26 de setembro de 2006. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. **Corte IDH**, San José, set. 2006. Disponível em: <https://tinyurl.com/yd62ces6>. Acesso em: 16 fev. 2026.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Barrios Altos vs. Peru. Sentença de 30 de novembro de 2001. Mérito, reparações e custas. **Corte IDH**, San José, nov. 2001. Disponível em: <https://tinyurl.com/47mszc49>. Acesso em: 16 fev. 2026.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso La Cantuta vs. Perú. Sentença de 29 de novembro de 2006. Sentença de mérito, reparações e custas. **Corte IDH**, San José, nov. 2006. Disponível em: <https://tinyurl.com/3mkysf8t>. Acesso em: 16 fev. 2026.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso do Massacre de La Rochela vs. Colômbia, sentença de 11 de maio de 2007. **Portal CNJ**, Brasília, maio 2007. Disponível em: <https://tinyurl.com/4j9wdt3u>. Acesso em: 1º abr. 2026.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Pérez Lucas e outros vs. Guatemala. Sentença de 4 de setembro de

2024. Sentença de mérito, reparações e custas. **Corte IDH**, San José, set. 2024 Disponível em: <https://tinyurl.com/mvmzuf7f>. Acesso em: 16 fev. 2026.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil: sentença de 20 de outubro de 2016. **Corte IDH**, San José, Costa Rica, out. 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/mwjd34hz>. Acesso em: 1º abr. 2026.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentença de 29 de julho de 1988. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. **Corte IDH**, San José, Costa Rica, jul. 1988. Disponível em: <https://tinyurl.com/y8b399xy>. Acesso em: 16 fev. 2026.

GALINDO, George Rodrigo Bandeira. O § 3º do art. 5º da Constituição Federal: um retrocesso para a proteção internacional dos direitos humanos no Brasil. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, Fortaleza, v. 6, n. 6, p. 121-132, 2006.

LEWANDOWSKI, Ricardo. **Voto apartado na Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental 153/DF**. Brasília-DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://tinyurl.com/u3e6h4ee>. Acesso em: 3 jan. 2026.

MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. El control difuso de convencionalidad en el Estado Constitucional. **Observatório da Jurisdição Constitucional**, Brasília, ano 4, v. 1, n. 1, 2010. Disponível em: <https://tinyurl.com/26zj43br>. Acesso em: 4 jan. 2026.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira (org.). **Crimes da ditadura militar**: uma análise à luz da jurisprudência atual da Corte Interamericana de Direitos Humanos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 174-225.

MENDES, Gilmar. **Voto Apartado na Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental 153/DF**. Supremo Tribunal Federal. Brasília-DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://tinyurl.com/35dmrv9e>. Acesso em: 3 jan. 2026.

MEYER, Emílio Peluso Neder. **Ditadura e responsabilização**: elementos para uma Justiça de Transição no Brasil. Belo Horizonte: Arraes, 2012. p. 187-191.

ROTHENBURG, W. C. Constitucionalidade e convencionalidade da Lei de Anistia brasileira. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 681-706, dez. 2013.

Negacionismo, desinformação e erosão democrática: liberdade de expressão e dever estatal de proteção da ordem constitucional

Denialism, disinformation and democratic erosion: freedom of expression and the State's duty to protect the constitutional order

Recebido em 04.02.2026 | Aprovado em 22.04.2026

DOI: <https://doi.org/10.63601/bcesmpu.2026.n66.e-6603>

Leandro Carvalho Martins Sales

<http://lattes.cnpq.br/0101917372210174>

<https://orcid.org/0009-0004-9653-9955>

Doutorando em Direito Constitucional pela Universidad Martín Lutero (UML), Flórida-EUA. Especialista em Direito Constitucional e em Direito Processual Penal pela Faculdade Famart; em Direito Administrativo, Direito Penal, Direito Internacional e Direito Tributário pela Faculdade IMES. Bacharel em Direito pela Faculdade de Tecnologia do Piauí (FATEPI). Atuante em procedimentos extrajudiciais em defesa dos direitos e garantias individuais, combate à corrupção, improbidade administrativa, crimes federais e defesa de comunidades tradicionais. Servidor do Ministério Público da União.

Resumo: O artigo analisa o negacionismo político e a desinformação organizada como fatores estruturais de erosão da democracia constitucional, com especial atenção aos limites da liberdade de expressão e aos deveres institucionais do Estado e do Ministério Público na defesa da ordem jurídica e do regime democrático. Parte-se da premissa de que o negacionismo contemporâneo não se confunde com erro informacional, opinião controversa ou dissenso científico legítimo, pois opera, em

determinados contextos, como estratégia deliberada de deslegitimação de instituições, corrosão da confiança pública e enfraquecimento das condições epistêmicas da deliberação democrática. A desinformação, por sua vez, é compreendida como prática comunicacional marcada pela produção, manipulação ou circulação estratégica de conteúdos falsos ou enganosos, especialmente quando associada à coordenação, à artificialização de alcance, à ocultação de interesses e ao risco concreto a bens constitucionais sensíveis. O problema de pesquisa consiste em verificar de que modo práticas comunicacionais antidemocráticas, potencializadas por plataformas digitais, algoritmos de recomendação e inteligência artificial generativa, tensionam a liberdade de expressão e impõem deveres positivos de proteção constitucional. Adota-se metodologia qualitativa, jurídico-dogmática, com revisão bibliográfica interdisciplinar, análise normativa, exame de precedentes do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Superior Eleitoral e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, além de abordagem institucional-propositiva. A contribuição original do estudo consiste em deslocar o constitucionalismo defensivo do plano meramente principiológico para uma matriz operacional de atuação institucional, composta por filtros materiais, garantias procedimentais e instrumentos extrajudiciais e judiciais de tutela da integridade informacional democrática. Conclui-se que o enfrentamento da desinformação exige prevenção estrutural, transparência, educação democrática, cooperação interinstitucional e aplicação criteriosa dos mecanismos de autodefesa constitucional, sem conversão da defesa da democracia em censura de dissidências legítimas.

Palavras-chave: negacionismo político; desinformação; democracia constitucional; liberdade de expressão; plataformas digitais; Ministério Público.

Abstract: *This article examines political denialism and organized disinformation as structural factors of constitutional democratic erosion, with particular attention to the limits of freedom of expression and to the institutional duties of the State and the Prosecution Service in protecting the legal order and the democratic regime. It starts from the premise that contemporary denialism should not be confused with informational error, controversial opinion or legitimate scientific dissent, since in certain contexts it operates as a deliberate strategy to delegitimize institutions, corrode public trust and weaken the epistemic conditions of democratic deliberation. Disinformation, in turn, is understood as a communicative practice marked by the production, manipulation or strategic circulation of false or misleading content, especially when associated with coordination, artificial amplification, concealment of interests and concrete risk to sensitive constitutional goods. The research problem is to determine how anti-democratic communicative practices,*

intensified by digital platforms, recommender systems and generative artificial intelligence, challenge freedom of expression and trigger positive duties of constitutional protection. The study adopts a qualitative, legal-dogmatic methodology, combining interdisciplinary literature review, normative analysis, case-law examination from the Brazilian Supreme Court, the Superior Electoral Court and the Inter-American Court of Human Rights, and an institutional-propositional approach. Its original contribution lies in moving defensive constitutionalism from a merely principled level to an operational matrix for institutional action, composed of material filters, procedural guarantees and extrajudicial and judicial tools for protecting democratic information integrity. The article concludes that confronting disinformation requires structural prevention, transparency, democratic education, interinstitutional cooperation and careful application of constitutional self-defense mechanisms, without turning the defense of democracy into censorship of legitimate dissent.

Keywords: political denialism; disinformation; constitutional democracy; freedom of expression; digital platforms; Prosecution Service.

1 Introdução

A democracia constitucional contemporânea foi edificada sobre dois compromissos normativos centrais: a limitação jurídica do poder político e a proteção institucionalizada dos direitos humanos (Piovesan, 2022; Ramos, 2023). A estabilidade desse modelo, contudo, não depende apenas de regras formais, eleições periódicas e separação de Poderes. Ela pressupõe também a existência de uma esfera pública minimamente estruturada por critérios de racionalidade comunicativa, confiança social, verificabilidade factual e reconhecimento da legitimidade das instituições encarregadas de produzir, fiscalizar e aplicar o direito.

Quando tais pressupostos são corroídos por campanhas sistemáticas de desinformação, teorias conspiratórias, negação organizada de evidências e ataques recorrentes à legitimidade das instituições constitucionais, a própria possibilidade de deliberação democrática é afetada. O problema não reside na existência de divergência política, crítica institucional ou dissenso científico, todos protegidos de modo reforçado em uma ordem constitucional pluralista. A dificuldade surge quando a comunicação pública passa a operar como técnica deliberada de manipulação da realidade, destruição da confiança coletiva e enfraquecimento das condições epistêmicas do autogoverno democrático.

O negacionismo político, nesse contexto, não deve ser confundido com erro informacional, opinião controversa ou ceticismo legítimo. Em sua dimensão juridicamente relevante, ele consiste na recusa organizada de evidências amplamente verificáveis, acompanhada, com frequência, da tentativa de desacreditar instituições responsáveis pela produção, validação ou fiscalização do conhecimento público, como tribunais, universidades, imprensa profissional, órgãos técnicos, comunidade científica e autoridades eleitorais. Essa dinâmica foi antecipada, em termos teóricos, por Hannah Arendt ao analisar a relação entre propaganda, mentira política e destruição da distinção entre fato e ficção nas experiências autoritárias do século XX (Arendt, 2013). Na sociedade digital, entretanto, o fenômeno adquire nova escala, pois a falsidade passa a ser produzida, segmentada, monetizada e distribuída por ecossistemas comunicacionais de alta velocidade.

A desinformação organizada também não se reduz à simples circulação de conteúdo falso. A literatura especializada distingue a informação incorreta compartilhada sem ter a intenção de causar dano, a desinformação produzida ou difundida estrategicamente para enganar e a informação verdadeira retirada de contexto ou utilizada de modo malicioso para produzir prejuízo público ou privado (Wardle; Derakhshan, 2017). Essa diferenciação é decisiva para o Direito, pois impede que todo erro, imprecisão ou opinião equivocada sejam transformados em ilícito. A intervenção estatal somente se torna constitucionalmente relevante quando há falsidade demonstrável, manipulação material, intencionalidade ou indícios objetivos de fraude, coordenação ou artificialização de alcance e risco concreto a bens constitucionais sensíveis.

A literatura sobre erosão democrática demonstra que regimes constitucionais raramente colapsam no século XXI apenas por rupturas abruptas ou golpes militares clássicos. A autocratização contemporânea tende a ocorrer gradualmente, por dentro das instituições, mediante ataques reiterados a árbitros do sistema, enfraquecimento de controles, deslegitimação de tribunais, hostilização da imprensa, corrosão de normas informais e captura emocional da esfera pública (Levitsky; Ziblatt, 2018). Nesse processo, a desinformação não é fenômeno lateral: constitui mecanismo de mobilização política, antagonização permanente e erosão de confiança institucional.

O caso brasileiro dialoga diretamente com esse diagnóstico. A experiência recente revelou episódios de negacionismo sanitário durante a pandemia de covid-19, ataques reiterados ao sistema eletrônico de votação, campanhas de suspeição infundada contra a Justiça Eleitoral e mobilizações antidemocráticas que tensionaram a estabilidade institucional, fenômenos posteriormente enfrentados em precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral relacionados à proteção da ordem democrática e da integridade do processo eleitoral. Tais episódios evidenciam que a desinformação não se limita ao plano simbólico: ela pode afetar políticas públicas de saúde, corroer a confiança eleitoral, estimular hostilidade contra agentes públicos e produzir ambiente social favorável à ruptura constitucional.

O problema de pesquisa que orienta este estudo pode ser formulado nos seguintes termos: em que medida o negacionismo político e a desinformação organizada configuram ameaça estrutural à democracia constitucional, legitimando intervenções estatais proporcionais e instrumentos institucionais de proteção da ordem democrática? A hipótese central é que o constitucionalismo contemporâneo incorpora mecanismos legítimos de autodefesa, mas tais mecanismos somente são compatíveis com o Estado de Direito quando submetidos a filtros materiais rigorosos, garantias procedimentais e controle institucional.

A contribuição original do artigo situa-se precisamente nesse ponto. A bibliografia nacional e estrangeira já examinou, com densidade, a democracia militante, o constitucionalismo defensivo, a erosão democrática, a crise da verdade pública e os riscos da desinformação. Todavia, permanece um espaço prático pouco desenvolvido: a tradução dessas categorias para uma matriz institucional de atuação do Ministério Público e dos órgãos de controle em casos de desinformação antidemocrática. O presente estudo pretende preencher esse intervalo entre teoria constitucional e prática institucional, propondo critérios de triagem, instrumentos de atuação e salvaguardas contra a instrumentalização autoritária da defesa democrática.

O objetivo geral consiste em analisar criticamente os impactos do negacionismo político e da desinformação organizada sobre direitos humanos e instituições constitucionais, sistematizando fundamentos teóricos, normativos e jurisprudenciais aptos a orientar respostas

jurídicas adequadas. Os objetivos específicos são: a) delimitar a diferença entre crítica política legítima, erro informacional, opinião controversa e desinformação antidemocrática organizada; b) examinar o papel da arquitetura das plataformas digitais, dos algoritmos de recomendação e da inteligência artificial generativa na ampliação do problema; c) identificar parâmetros jurisprudenciais no Supremo Tribunal Federal, no Tribunal Superior Eleitoral e na Corte Interamericana de Direitos Humanos; d) indicar instrumentos de atuação do Ministério Público compatíveis com a tutela da integridade informacional democrática; e e) enfrentar a objeção de que o constitucionalismo defensivo pode ser convertido em mecanismo de censura.

Metodologicamente, adota-se abordagem qualitativa, de natureza jurídico-dogmática, combinada com revisão bibliográfica interdisciplinar, análise normativa e exame de precedentes judiciais qualificados. O estudo organiza-se em oito seções: introdução; marco teórico; metodologia; discussão sobre liberdade de expressão e objeções garantistas; análise jurisprudencial; atuação institucional do Ministério Público; diretrizes normativas e institucionais; e considerações finais.

A originalidade do estudo, portanto, não reside apenas na defesa abstrata da democracia militante, mas na formulação de uma matriz de decisão institucional aplicável à atuação ministerial, fundada na articulação entre filtros materiais, garantias procedimentais e escolha proporcional dos instrumentos de tutela coletiva.

2 Marco teórico: autoritarismo contemporâneo, negacionismo, desinformação e arquitetura digital da esfera pública

A análise jurídica do negacionismo político e da desinformação organizada exige superação de abordagens meramente descritivas, demandando enquadramento teórico capaz de revelar seus impactos estruturais sobre a democracia constitucional. Não se trata apenas de fenômeno cultural, eleitoral ou comunicacional episódico, mas de prática que pode contribuir para a corrosão gradual das bases normativas que sustentam o Estado de Direito. Para compreendê-lo adequadamente, impõe-se articular quatro eixos conceituais: autoritarismo

contemporâneo, crise epistêmica da esfera pública, constitucionalismo defensivo e arquitetura digital da desinformação.

O primeiro eixo refere-se à transformação histórica das formas de ruptura democrática. Diferentemente dos golpes militares clássicos do século XX, caracterizados por suspensão abrupta da ordem constitucional, as democracias atuais tendem a sofrer processos de erosão incremental. A degradação institucional ocorre de maneira progressiva, frequentemente por meio de instrumentos formalmente legais, o que dificulta sua identificação precoce. O autoritarismo contemporâneo opera internamente ao sistema, capturando instituições de controle, desacreditando a imprensa profissional, enfraquecendo tribunais constitucionais e transformando adversários políticos em inimigos existenciais.

A contribuição de Hannah Arendt permanece relevante nesse ponto. Ao analisar o totalitarismo, a autora evidencia que a dominação autoritária não depende apenas da violência física, mas também da desorganização da percepção pública da realidade. A destruição da distinção entre fato e ficção reduz a capacidade de julgamento político e prepara ambiente social favorável à submissão (Arendt, 2013). Na sociedade digital, esse processo não se limita à propaganda estatal centralizada: ele se dissemina por redes descentralizadas, influenciadores, canais hipersegmentados, comunidades fechadas e fluxos automatizados de circulação informacional.

Steven Levitsky e Daniel Ziblatt atualizam essa intuição ao demonstrarem que democracias contemporâneas podem morrer sem tanques nas ruas, por meio de líderes eleitos que corroem normas informais, atacam árbitros institucionais, tratam opositores como inimigos e toleram ou estimulam violência política (Levitsky; Ziblatt, 2018). A desinformação organizada, nesse ambiente, atua como tecnologia de deslegitimação: não apenas disputa interpretações sobre fatos, mas procura destruir a confiança nas instituições responsáveis por estabilizar a própria noção pública de factualidade.

O segundo eixo teórico relaciona-se à crise epistêmica da esfera pública. A democracia constitucional pressupõe condições mínimas de racionalidade comunicativa. A deliberação coletiva depende da existência de fatos verificáveis, informações confiáveis e instituições dotadas de autoridade cognitiva, como universidades, imprensa profissional,

órgãos técnicos, comunidade científica, tribunais e autoridades eleitorais. Sem esses pressupostos, o processo democrático perde sua base argumentativa e passa a ser conduzido por medo, ressentimento, teorias conspiratórias e manipulação emocional.

Jürgen Habermas sustenta que a legitimidade democrática exige formação discursiva da opinião e da vontade, em ambiente no qual os cidadãos possam confrontar razões, informações e argumentos (Habermas, 1997). A desinformação sistemática compromete esse ideal ao substituir o debate racional por campanhas emocionais, boatos virais e narrativas conspiratórias. O resultado é a fragmentação do espaço público em bolhas informacionais impermeáveis ao diálogo, fenômeno que Cass Sunstein associa aos riscos de câmaras de eco e polarização de grupos em ambientes digitais (Sunstein, 2017).

A esse diagnóstico soma-se a noção de “bolha de filtros”, desenvolvida por Eli Pariser, segundo a qual mecanismos personalizados de seleção e recomendação de conteúdo podem reduzir a exposição dos usuários a perspectivas divergentes, estreitando o horizonte informacional da deliberação pública (Pariser, 2011).

O negacionismo emerge precisamente nesse ambiente de desordem informacional. Não se confunde com ceticismo científico, crítica institucional ou discordância legítima. O negacionismo politicamente relevante é a recusa organizada de evidências amplamente consolidadas, geralmente acompanhada da tentativa de desacreditar instituições responsáveis por produzi-las, validá-las ou verificá-las. Ao negar a validade de consensos científicos, resultados eleitorais, registros históricos ou dados oficiais sem base empírica consistente, ele mina a confiança nas instituições e produz instabilidade política.

A categoria “desordem informacional”, desenvolvida por Claire Wardle e Hossein Derakhshan, contribui para maior precisão conceitual. Os autores distinguem *misinformation*, *disinformation* e *malinformation*, permitindo separar o erro informacional, a falsidade estrategicamente fabricada e o uso malicioso de conteúdos verdadeiros fora de contexto (Wardle; Derakhshan, 2017). Essa distinção é indispensável para evitar respostas jurídicas excessivas. O Direito não deve punir o erro, a dúvida, a crítica, a sátira ou a opinião minoritária. Sua intervenção

somente se justifica diante de práticas comunicacionais fraudulentas, coordenadas ou materialmente manipuladas, com aptidão concreta para atingir bens constitucionais relevantes.

A gravidade do problema é reforçada por estudos empíricos sobre circulação de notícias falsas em ambiente digital, os quais indicam que conteúdos falsos podem alcançar difusão mais ampla, rápida e profunda do que informações verdadeiras, especialmente quando exploram novidade, emoção e polarização (Vosoughi; Roy; Aral, 2018).

Nesse ponto, a desinformação deixa de ser simples problema comunicacional e converte-se em questão constitucional. Se a democracia depende de decisões coletivas informadas, a manipulação sistemática da verdade compromete a soberania popular. A vontade política formada a partir de premissas deliberadamente falsas não é plenamente autônoma. A integridade informacional passa, portanto, a ser compreendida como condição material do autogoverno democrático, sem que isso autorize o Estado a se transformar em árbitro geral da verdade pública.

O terceiro eixo é o constitucionalismo defensivo, também denominado democracia militante, compreendido como técnica excepcional de autoproteção do regime democrático diante de práticas voltadas à sua destruição interna (Barroso, 2023; Sarlet, 2022). A ideia central consiste em reconhecer que a democracia não está obrigada a tolerar passivamente movimentos, estratégias ou práticas comunicacionais que busquem destruir suas próprias condições de existência. O pluralismo político não implica neutralidade diante de projetos autoritários. A experiência histórica do período entreguerras demonstrou que regimes democráticos excessivamente permissivos podem ser instrumentalizados por forças antidemocráticas.

No entanto, a defesa democrática contém risco interno. O mesmo vocabulário da proteção constitucional pode ser apropriado por governos autoritários para silenciar opositores, jornalistas, movimentos sociais, minorias políticas e críticas legítimas. Por isso, o constitucionalismo defensivo contemporâneo não pode ser entendido como autorização genérica para repressão de discursos incômodos. Ele deve ser construído como técnica excepcional, juridicamente controlável, baseada em critérios de legalidade, necessidade, proporcionalidade, contraditório possível, fundamentação reforçada e proteção ampliada do dissenso legítimo.

O quarto eixo, decisivo para atualizar o debate, refere-se à arquitetura tecnológica das plataformas digitais. A desinformação contemporânea não circula em ambiente neutro. Plataformas digitais organizam visibilidade por meio de algoritmos de recomendação, métricas de engajamento, sistemas de impulsionamento e modelos econômicos baseados na captura da atenção. Conteúdos emocionalmente intensos, polarizadores ou conspiratórios tendem a gerar mais interação e, por isso, podem receber maior circulação. A questão constitucional, portanto, não envolve apenas o conteúdo falso produzido por indivíduos, mas também a infraestrutura econômica e algorítmica que favorece sua difusão.

Tarleton Gillespie demonstra que as plataformas não são intermediárias neutras, pois exercem funções de organização, moderação, recomendação e hierarquização da visibilidade pública (Gillespie, 2018). Shoshana Zuboff, por sua vez, associa o capitalismo de vigilância à extração massiva de dados comportamentais e à construção de modelos de predição e modulação de condutas (Zuboff, 2019). Embora tais abordagens partam de perspectivas distintas, ambas revelam que o debate público digital é condicionado por estruturas privadas de poder informacional, com impactos diretos sobre autonomia individual, formação da opinião pública e democracia constitucional.

A literatura sobre operações de informação, como a desenvolvida por Kate Starbird, evidencia que campanhas de desinformação frequentemente funcionam como trabalho colaborativo em rede, no qual múltiplos atores participam da produção, remixagem, amplificação e legitimação de narrativas falsas (Starbird; Arif; Wilson, 2019). Renée DiResta chama atenção para o papel de influenciadores, intermediários digitais e arquiteturas de recomendação na transformação de falsidades em realidades socialmente compartilhadas (DiResta, 2024). Benkler, Faris e Roberts também demonstram que ecossistemas midiáticos assimétricos podem favorecer dinâmicas de propaganda em rede, radicalização informacional e enfraquecimento de mecanismos tradicionais de correção pública (Benkler; Faris; Roberts, 2018).

A inteligência artificial generativa aprofunda esse problema, o que explica a preocupação normativa recente da Justiça Eleitoral com conteúdo sintético, *deepfakes* e manipulação tecnológica da propaganda política, expressa na Resolução TSE n. 23.732/2024. *Deepfakes*, robôs conversacionais, perfis artificiais e conteúdos hiperpersonalizados

podem ampliar a velocidade e a escala da desinformação política. A dificuldade de distinguir conteúdo autêntico de conteúdo sintético cria ambiente de desconfiança generalizada, no qual até fatos verdadeiros passam a ser contestados como falsificações.

A União Europeia buscou enfrentar parte desse desafio por meio do Digital Services Act, que impõe deveres de diligência, avaliação de riscos sistêmicos, transparência publicitária e mitigação de impactos de plataformas digitais de grande porte (União Europeia, 2022). Embora o modelo europeu não possa ser transplantado automaticamente para o Brasil, ele evidencia tendência regulatória relevante: a desinformação não deve ser enfrentada apenas pela responsabilização individual de usuários, mas também pela análise das estruturas econômicas e tecnológicas que favorecem sua circulação.

Da conjugação desses quatro eixos decorre conclusão central: o negacionismo político e a desinformação organizada não constituem meras manifestações de opinião quando articulados a práticas fraudulentas, coordenadas e potencialmente lesivas à estrutura do regime democrático. Sua análise jurídica deve considerar não apenas a dimensão individual da liberdade de expressão, mas também a dimensão coletiva da proteção da democracia, sem perder de vista os riscos de censura, a seletividade institucional e o abuso estatal.

3 Metodologia, delimitação e contribuição original

A investigação adota abordagem qualitativa, de natureza jurídico-dogmática, combinada com revisão bibliográfica interdisciplinar, análise normativa, exame de precedentes judiciais qualificados e formulação institucional-propositiva. Considerando a natureza do problema – limites constitucionais da liberdade de expressão, deveres estatais de proteção democrática e instrumentos de atuação do Ministério Público –, a pesquisa não se limita à descrição de fenômenos sociais, mas busca reconstruir parâmetros normativos aptos a orientar decisões e práticas institucionais.

A dimensão jurídico-dogmática consiste na interpretação sistemática de normas constitucionais e infraconstitucionais relativas à liberdade de expressão, ao pluralismo político, à defesa do Estado Democrático de Direito, aos direitos fundamentais, aos direitos políticos, à tutela coletiva

e às atribuições do Ministério Público, de modo a reconstruir critérios argumentativos controláveis para a solução de colisões constitucionais complexas (Silva, 2021; Streck, 2022). Foram considerados especialmente os arts. 1º, 5º, 14, 127 e 129 da Constituição da República, a Lei da Ação Civil Pública, a Lei Complementar n. 75/1993 e a Lei n. 8.625/1993.

A revisão bibliográfica foi organizada em quatro núcleos: a) autoritarismo, totalitarismo, erosão democrática e degradação incremental das instituições; b) esfera pública, verdade factual, desordem informacional e desinformação organizada; c) constitucionalismo defensivo, liberdade de expressão, proporcionalidade e proteção do dissenso legítimo; e d) plataformas digitais, economia da atenção, algoritmos de recomendação, moderação de conteúdo, inteligência artificial generativa e riscos sistêmicos à integridade informacional. A seleção das obras considerou relevância teórica, atualidade, aderência ao problema de pesquisa e capacidade de diálogo entre teoria constitucional, comunicação política, estudos de plataforma e prática institucional do Ministério Público.

O recorte jurisprudencial concentrou-se em decisões paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Superior Eleitoral e da Corte Interamericana de Direitos Humanos. No STF, tomou-se como referência a ADPF 572/DF, relativa à constitucionalidade do Inquérito n. 4.781, por sua importância na discussão sobre ataques coordenados ao Tribunal, desinformação e autodefesa institucional. No TSE, foram selecionados o RO-El n. 0603975-98.2018.6.16.0000/PR, conhecido pelo caso da cassação de parlamentar por desinformação contra o sistema eletrônico de votação, e a AIJE n. 0600814-85.2022.6.00.0000/DF, relativa ao abuso de poder político e uso indevido dos meios de comunicação em contexto de ataques à integridade do sistema eleitoral. Na Corte Interamericana, foram examinados os casos *Kimel vs. Argentina* e *López Lone y otros vs. Honduras*, por oferecerem parâmetros relevantes sobre liberdade de expressão, crítica institucional, democracia e risco de punição desproporcional de dissidentes.

A delimitação material é igualmente relevante. O estudo não pretende examinar toda forma de radicalização política, nem sustentar que toda informação falsa deva ser objeto de intervenção estatal. O foco recai sobre práticas comunicacionais que, cumulativamente ou em grau relevante, envolvam falsidade demonstrável, intencionalidade

manipulativa, coordenação ou artificialização de alcance e risco concreto a direitos fundamentais, eleições, instituições democráticas ou grupos vulneráveis. Essa delimitação busca evitar a confusão entre desinformação antidemocrática e simples erro, sátira, opinião controversa, crítica dura ou dissenso científico legítimo.

O recorte temporal concentra-se principalmente no período entre 2014 e 2024, década marcada por polarização política, plataformização do debate público, ascensão de movimentos antissistêmicos, crise sanitária global, contestação de resultados eleitorais e fortalecimento de respostas judiciais e regulatórias à desinformação. A referência a 2024 justifica-se também pela disciplina eleitoral brasileira sobre inteligência artificial e *deepfakes*.

A contribuição original deste estudo consiste em propor uma matriz operacional de enfrentamento institucional da desinformação antidemocrática. Essa matriz é composta por três camadas. A primeira é material, destinada a distinguir discurso protegido de prática comunicacional lesiva à democracia. A segunda é procedimental, voltada a assegurar contraditório, fundamentação, proporcionalidade e revisão. A terceira é instrumental, orientada à escolha adequada entre mecanismos preventivos, extrajudiciais e judiciais de atuação do Ministério Público e dos órgãos de controle.

Com isso, o artigo pretende avançar em relação a abordagens meramente descritivas da democracia militante. A questão não é apenas afirmar que a democracia pode defender-se, mas indicar como, por quais instrumentos, sob quais limites e com que garantias essa defesa pode ocorrer sem degenerar em censura ou captura autoritária.

4 Liberdade de expressão, desinformação e o ônus da contra-argumentação

A liberdade de expressão ocupa posição central na arquitetura normativa das democracias constitucionais. Sua proteção não decorre apenas da tutela da autonomia individual, mas da própria funcionalidade do regime democrático. O livre intercâmbio de ideias, críticas e informações constitui condição de possibilidade do autogoverno popular, da fiscalização do poder e da formação da vontade política.

A Constituição brasileira consagra esse valor de modo enfático ao assegurar a livre manifestação do pensamento, vedar a censura prévia e proteger a livre circulação de informações. Trata-se de direito fundamental com dupla dimensão: subjetiva, enquanto garantia individual de comunicação, e objetiva, enquanto pressuposto estrutural do pluralismo político. Por isso, qualquer proposta de enfrentamento da desinformação deve partir de uma premissa garantista: a liberdade de expressão é regra; a restrição é exceção.

Essa premissa impede soluções simplistas. A democracia deve proteger discursos incômodos, críticas severas às instituições, manifestações impopulares, humor, sátira, erro jornalístico, opiniões minoritárias e dissenso científico legítimo. O fato de determinada opinião ser equivocada, exagerada, desconfortável ou hostil ao governo não autoriza, por si só, intervenção estatal. A esfera pública democrática comporta conflito, aspereza e contestação.

Essa compreensão dialoga com a advertência clássica de Norberto Bobbio de que a tolerância democrática não pode ser confundida com passividade diante de práticas orientadas à destruição das próprias condições de tolerância, exigindo equilíbrio entre pluralismo, proteção das liberdades e defesa institucional da democracia (Bobbio, 2004).

O problema constitucional surge quando a comunicação deixa de funcionar como participação no debate público e passa a operar como estratégia fraudulenta de erosão das condições do próprio debate. A desinformação antidemocrática não se reduz à falsidade isolada. Ela envolve, em geral, manipulação deliberada, coordenação, artificialização de alcance, ocultação de financiamento, uso de robôs ou perfis inautênticos, exploração de vulnerabilidades algorítmicas e direcionamento a bens constitucionais sensíveis, como eleições, saúde pública, segurança de grupos vulneráveis ou integridade de instituições.

Diante disso, a restrição de conteúdos ou a responsabilização jurídica somente se justificam quando submetidas a cinco critérios estritos. O primeiro é a falsidade demonstrável ou a manipulação materialmente verificável. Não cabe ao Estado punir interpretação política, juízo de valor ou opinião ideológica. O foco deve recair sobre afirmações de fato comprovadamente falsas ou conteúdos sintéticos enganosos capazes de produzir dano relevante.

O segundo critério é a intencionalidade ou, ao menos, a presença de elementos objetivos de manipulação. A responsabilidade não deve alcançar automaticamente quem compartilha conteúdo falso de boa-fé ou incorre em erro. Devem pesar elementos como reiteração, profissionalização, monetização, coordenação, ocultação de identidade, uso de infraestrutura artificial e persistência na divulgação após desmentidos qualificados.

O terceiro critério é o risco concreto. A intervenção não pode ser fundada em desconforto institucional ou discordância política. É necessário demonstrar ameaça específica a direitos, eleições, instituições ou grupos vulneráveis. Quanto mais grave a medida restritiva, mais robusta deve ser a demonstração do risco.

O quarto critério é a proporcionalidade. Remoção de conteúdo, suspensão de perfis, imposição de multas, responsabilização civil ou medidas eleitorais devem obedecer à adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, sob pena de a proteção democrática converter-se em exercício abusivo do poder sancionatório (Ferrajoli, 2014; Sarlet, 2022). Sempre que possível, devem ser preferidas medidas menos restritivas, como direito de resposta, rotulagem, transparência, divulgação de informações oficiais, redução de alcance artificial ou responsabilização posterior, em lugar de supressão imediata de conteúdo.

O quinto critério é a proteção reforçada da crítica institucional. Tribunais, Ministério Público, órgãos eleitorais, universidades e imprensa devem suportar escrutínio público intenso. A defesa da democracia não pode transformar instituições em espaços imunes à crítica. O que se combate não é a crítica, mas a mentira organizada, fraudulenta e potencialmente destrutiva das condições democráticas.

Esse ponto enfrenta a principal objeção ao constitucionalismo defensivo: o risco de censura. A crítica é relevante e não pode ser descartada como mero argumento retórico. Em contextos de polarização, governos e instituições podem tentar classificar dissidências legítimas como desinformação. O vocabulário da defesa democrática pode ser instrumentalizado para punir adversários políticos. A história constitucional demonstra que poderes excepcionais, quando mal controlados, tendem a expandir-se.

Por isso, a tese aqui sustentada é deliberadamente restritiva. O Estado não deve ser árbitro geral da verdade, nem curador oficial do debate

público. Sua intervenção só se legitima quando práticas comunicacionais fraudulentas ameaçam bens constitucionais específicos e quando a resposta é controlável por critérios jurídicos objetivos. A atuação institucional deve ser fundamentada, revisável e transparente.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos oferece contribuição importante a esse equilíbrio. No caso *Kimel vs. Argentina*, a Corte afirmou proteção robusta à crítica de agentes públicos e a temas de interesse público, reconhecendo que sanções desproporcionais podem gerar efeito inibidor sobre o debate democrático. Esse precedente impede que a defesa da honra institucional ou da autoridade pública seja usada para sufocar crítica legítima.

No caso *López Lone y otros vs. Honduras*, a Corte Interamericana também destacou a importância da liberdade de expressão e da participação cívica de juízes em contexto de ruptura democrática. O caso revela que a defesa da ordem constitucional não autoriza punição indiscriminada de manifestações democráticas. Ao contrário, pode exigir proteção de vozes críticas diante de processos autoritários.

Desse modo, o enfrentamento da desinformação deve evitar dois extremos. De um lado, o permissivismo ingênuo, que trata campanhas coordenadas de manipulação como meras opiniões protegidas. De outro, o autoritarismo regulatório, que transforma desinformação em categoria vaga para silenciar dissidências. A solução constitucional adequada situa-se em zona intermediária: liberdade como regra, intervenção como exceção, proporcionalidade como método e controle procedimental como garantia.

5 Jurisprudência aplicada: STF, TSE e Corte Interamericana de Direitos Humanos

A análise jurisprudencial permite verificar como os parâmetros teóricos anteriormente expostos vêm sendo concretizados por tribunais nacionais e internacionais. Para evitar generalizações incompatíveis com o rigor científico, esta seção examina precedentes identificados, com indicação técnica de classe, número, relatoria e data, extraíndo deles critérios úteis à proteção democrática.

No Supremo Tribunal Federal, o precedente mais relevante para este estudo é a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 572/DF¹. A ação questionava a Portaria GP n. 69/2019, que instaurou o Inquérito n. 4.781 para apurar notícias fraudulentas, denúncias caluniosas, ameaças e infrações que atingiam a honorabilidade e a segurança do Supremo Tribunal Federal, de seus membros e familiares.

Na ADPF 572/DF, o STF reconheceu a constitucionalidade do inquérito, mas estabeleceu balizas interpretativas relevantes. A Corte vinculou a investigação a fatos que dissessem respeito à independência do Poder Judiciário e à segurança institucional do Tribunal, exigindo observância da legalidade, do controle jurisdicional e da participação do Ministério Público. A decisão é importante porque afirma a possibilidade de auto-defesa institucional, mas não a transforma em poder ilimitado.

Assim, a Corte assentou a constitucionalidade do inquérito, condicionada à observância de limites materiais, controle jurisdicional e participação do Ministério Público.

O precedente demonstra que ataques coordenados, ameaças e campanhas fraudulentas contra instituições constitucionais podem ultrapassar o âmbito da crítica legítima. Contudo, também evidencia a necessidade de limites materiais: a proteção institucional deve estar relacionada aos riscos concretos à independência e ao funcionamento da Corte, não ao desconforto com manifestações críticas. Esse equilíbrio é fundamental para evitar que a defesa da democracia se converta em blindagem corporativa.

No âmbito eleitoral, destaca-se o Recurso Ordinário Eleitoral n. 0603975-98.2018.6.16.0000/PR². O caso resultou na cassação de mandato parlamentar em razão da disseminação de desinformação contra o sistema eletrônico de votação, em transmissão realizada no dia da eleição de 2018.

A relevância do precedente está em reconhecer que a difusão de falsidades sobre a integridade das urnas eletrônicas pode afetar a

1 Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno, rel. min. Edson Fachin, julg. 18.06.2020, **DJe** 13.11.2020.

2 Tribunal Superior Eleitoral, rel. min. Luís Felipe Salomão, julg. 28.10.2021, **DJe** 10.12.2021.

legitimidade do processo eleitoral. O TSE não tratou a conduta como simples opinião política, mas como prática capaz de atingir bem jurídico sensível: a confiança pública no procedimento eleitoral. A decisão indica que a liberdade de expressão em matéria política, embora especialmente protegida, não abrange a manipulação fraudulenta da confiança no sistema de votação.

Em suma, o precedente fixou compreensão segundo a qual a disseminação de fatos sabidamente inverídicos sobre a segurança das urnas eletrônicas, com gravidade concreta para o pleito, pode configurar uso indevido dos meios de comunicação e abuso de poder político.

Outro precedente relevante é a Ação de Investigação Judicial Eleitoral n. 0600814-85.2022.6.00.0000/DF³. O caso examinou reunião com embaixadores realizada em 2022, na qual foram divulgadas alegações infundadas sobre o sistema eleitoral brasileiro. O Tribunal reconheceu abuso de poder político e uso indevido dos meios de comunicação, com impacto sobre a normalidade e legitimidade das eleições.

A decisão reforça a ideia de que a desinformação eleitoral pode constituir abuso quando praticada por autoridade pública, com uso da estrutura estatal, alcance institucional e finalidade de desacreditar previamente o resultado eleitoral. O precedente é particularmente importante porque articula liberdade de expressão, responsabilidade institucional e proteção da confiança eleitoral. Não se tratou de punir opinião isolada, mas de reconhecer que agentes públicos possuem deveres reforçados de lealdade constitucional quando se pronunciam sobre instituições democráticas.

Dessa forma, o precedente consolidou compreensão segundo a qual a utilização da estrutura estatal e de meios oficiais de comunicação para difundir alegações infundadas contra o sistema eleitoral pode caracterizar abuso de poder político e uso indevido dos meios de comunicação, especialmente quando apta a comprometer a normalidade, a legitimidade e a confiança pública no processo eleitoral.

Esses precedentes do TSE dialogam com a Resolução TSE n. 23.732, de 27 de fevereiro de 2024, que alterou a disciplina da propaganda

³ Tribunal Superior Eleitoral, rel. min. Benedito Gonçalves, julg. 30.06.2023, **DJe** 02.08.2023.

eleitoral para enfrentar o uso de inteligência artificial, conteúdo sintético, *deepfakes* e desinformação. A norma eleitoral revela preocupação institucional com a manipulação tecnológica da autenticidade comunicacional. Ao disciplinar conteúdos fabricados ou manipulados, o TSE reconhece que a IA generativa amplia os riscos à liberdade do voto e à integridade da esfera pública eleitoral.

No plano interamericano, o caso *Kimel vs. Argentina* (Sentença de 02.05.2008, Série C, n. 177) é indispensável para evitar leitura autoritária da defesa democrática. A Corte Interamericana condenou a Argentina por violação à liberdade de expressão em razão da punição penal de um escritor que havia criticado a atuação judicial em investigação de graves violações de direitos humanos. O tribunal afirmou que expressões sobre assuntos de interesse público e atuação de agentes estatais devem gozar de proteção reforçada.

A importância de *Kimel* para este artigo reside em estabelecer limite negativo: a proteção de instituições não pode justificar punição desproporcional de crítica pública. Democracias constitucionais devem suportar escrutínio rigoroso de seus agentes. Assim, medidas contra desinformação não podem ser confundidas com repressão a investigações jornalísticas, denúncias, críticas acadêmicas ou manifestações políticas legítimas.

O caso *López Lone y otros vs. Honduras* (Sentença de 05.10.2015, Série C, n. 302), também oferece parâmetro relevante. A Corte Interamericana reconheceu violações a direitos de juízes hondurenhos sancionados por manifestações relacionadas ao golpe de Estado de 2009. O caso evidencia que, em contextos de crise democrática, a expressão pública em defesa da ordem constitucional pode merecer proteção especial. O precedente impede que mecanismos disciplinares sejam usados para silenciar dissidências democráticas.

A leitura conjunta desses precedentes permite formular quatro parâmetros jurisprudenciais. Primeiro, a liberdade de expressão protege de modo reforçado críticas sobre temas de interesse público, inclusive críticas severas a instituições e agentes públicos. Segundo, essa proteção não se estende automaticamente a campanhas fraudulentas, coordenadas e materialmente falsas destinadas a corroer eleições ou incitar ruptura institucional. Terceiro, agentes públicos e candidatos

possuem deveres reforçados quando utilizam sua autoridade para divulgar acusações infundadas contra instituições democráticas. Quarto, toda medida restritiva deve observar proporcionalidade, fundamentação, controle e salvaguardas contra censura.

Assim, a jurisprudência não autoriza um modelo de repressão generalizada do discurso, mas confirma a necessidade de respostas institucionais específicas diante de desinformação antidemocrática organizada. A contribuição dos tribunais, quando corretamente compreendida, está em delimitar uma linha de equilíbrio entre proteção da liberdade e preservação das condições democráticas.

6 Ministério Público e instrumentos de atuação: do plano principiológico à prática institucional

A conexão entre desinformação, erosão democrática e atuação do Ministério Público não pode permanecer no plano abstrato. Se a Constituição atribui ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, essa missão deve ser compreendida à luz de sua independência funcional, de sua vocação resolutiva e de sua responsabilidade institucional perante a sociedade (Mazzilli, 2015). O desafio consiste em estruturar atuação institucional que proteja a democracia sem converter o órgão em censor do debate público.

A atuação do Ministério Público nesse campo deve ser compreendida a partir de uma dupla matriz: constitucional e institucional. No plano constitucional, os arts. 127 e 129 da Constituição conferem ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. No plano institucional, essa missão não autoriza atuação voluntarista ou censória, mas exige racionalidade procedimental, aderência normativa, motivação técnica e escolha proporcional dos instrumentos disponíveis. A defesa da democracia, portanto, não se confunde com tutela moral do debate público, nem com correção ampla de opiniões equivocadas. Ela se dirige a práticas comunicacionais que, por sua estrutura, finalidade, alcance e risco, ultrapassam o âmbito da crítica legítima e passam a atingir bens constitucionais sensíveis.

A fundamentação teórica dessa atuação decorre da combinação entre constitucionalismo defensivo, tutela coletiva e integridade informacional democrática. O constitucionalismo defensivo fornece a premissa de que a democracia pode proteger-se contra estratégias voltadas à sua destruição interna, desde que por meios compatíveis com o Estado de Direito. A tutela coletiva oferece os instrumentos processuais e extraprocessuais adequados para enfrentar danos difusos, coletivos ou socialmente disseminados. A integridade informacional democrática, por sua vez, delimita o bem jurídico protegido: não se trata de impor uma verdade oficial, mas de preservar condições mínimas para que cidadãos possam formar sua vontade política sem manipulação fraudulenta, artificialização massiva de alcance ou destruição deliberada da confiança em instituições democráticas.

Essa moldura impede dois desvios simétricos. O primeiro é a omissão institucional diante de campanhas coordenadas que ameaçam eleições, políticas públicas, grupos vulneráveis ou a própria ordem democrática. O segundo é o excesso interventivo, pelo qual instituições estatais passam a tratar divergências políticas, críticas severas ou interpretações controversas como se fossem ilícitos informacionais. A legitimidade da atuação ministerial depende exatamente da capacidade de distinguir essas situações, mediante critérios verificáveis.

A primeira premissa é que o Ministério Público não deve atuar como árbitro geral da verdade política. A instituição não existe para corrigir toda informação falsa, mediar disputas ideológicas ou tutelar a opinião pública de modo paternalista. Sua atuação somente se justifica quando a desinformação atinge bens jurídicos constitucionalmente relevantes, como direitos fundamentais, saúde pública, proteção de grupos vulneráveis, regularidade eleitoral, confiança em instituições essenciais ou prevenção de violência política. Ainda assim, a atuação deve observar filtros cumulativos: falsidade demonstrável ou manipulação material; indícios de intencionalidade, coordenação, monetização ou artificialização de alcance; risco concreto ou plausível a bem constitucional sensível; pertinência com atribuição ministerial; e adequação do instrumento escolhido.

A notícia de fato e o procedimento administrativo encontram disciplina específica na Resolução CNMP n. 174/2017, enquanto o inquérito civil é

regulado pela Resolução CNMP n. 23/2007, e o compromisso de ajustamento de conduta pela Resolução CNMP n. 179/2017, o que permite enquadrar a atuação ministerial em parâmetros normativos objetivos e previamente definidos (CNMP, 2007; 2017a; 2017b).

No plano inicial, a notícia de fato pode ser utilizada para triagem de episódios de desinformação com potencial relevância institucional. Nessa etapa, o objetivo não é instaurar imediatamente procedimento robusto, mas verificar se há elementos mínimos de falsidade demonstrável, coordenação, risco concreto e pertinência temática com atribuições ministeriais. Muitas representações podem ser arquivadas quando revelarem apenas divergência política, crítica institucional ou conteúdo sem impacto jurídico relevante.

O procedimento administrativo mostra-se adequado para acompanhamento de políticas públicas de integridade informacional, educação midiática, transparência ativa e comunicação institucional. Pode ser utilizado, por exemplo, para monitorar a implementação de campanhas públicas de esclarecimento em contextos de saúde, eleições, proteção de consumidores ou direitos de grupos vulneráveis. Trata-se de instrumento preventivo, não necessariamente voltado à responsabilização.

O inquérito civil é cabível quando houver indícios consistentes de lesão ou ameaça a interesses difusos ou coletivos decorrentes de campanhas organizadas de desinformação. Exemplos incluem redes que disseminem falsidades capazes de comprometer vacinação, incentivar violência contra grupos vulneráveis, fraudar consumidores, manipular processos participativos ou atacar a confiança em serviços públicos essenciais. O inquérito civil permite requisição de informações, oitiva de interessados, coleta documental e construção de diagnóstico institucional.

A recomendação administrativa pode ser instrumento relevante quando dirigida a órgãos públicos, plataformas, entidades privadas ou agentes com deveres específicos de transparência e prevenção. Seu conteúdo deve ser claro, proporcional e juridicamente fundamentado. Recomendações genéricas para remoção de “conteúdos falsos” são perigosas e podem produzir censura privada excessiva. Recomendações adequadas devem especificar condutas, fundamentos, riscos, prazos e medidas menos restritivas, como transparência, rotulagem, canais de contestação e correção de informações oficiais.

O termo de ajustamento de conduta (TAC) pode ser utilizado quando houver possibilidade de composição institucional sem judicialização. Em matéria de desinformação, TACs podem prever medidas de transparência, aprimoramento de canais de denúncia, preservação de dados para investigação, campanhas educativas, relatórios periódicos e mecanismos de mitigação de riscos. Contudo, não devem impor obrigações vagas ou transferir a particulares o poder de censura sem critérios controláveis.

A ação civil pública (ACP) constitui instrumento mais gravoso e deve ser reservada a hipóteses de lesão ou ameaça relevante a interesses difusos ou coletivos. Pode ser cabível, por exemplo, diante de campanha coordenada que comprometa política pública essencial, incite violência contra grupo vulnerável ou utilize estrutura econômica organizada para difundir falsidades com dano social concreto. O pedido judicial deve observar proporcionalidade, delimitando condutas, sujeitos, alcance, duração e forma de revisão. A ACP não deve buscar supressão abstrata de opiniões, mas cessação de práticas ilícitas específicas e reparação de danos coletivos quando demonstrados.

Na esfera eleitoral, a atuação do Ministério Público Eleitoral assume feição própria. A desinformação pode configurar abuso de poder, uso indevido dos meios de comunicação, propaganda irregular ou ilícitos eleitorais específicos, especialmente quando associada a candidatos, campanhas, financiamento ou estruturas profissionais de comunicação. Nesses casos, a atuação deve considerar a temporalidade do processo eleitoral, a velocidade de propagação do dano e a necessidade de preservar simultaneamente liberdade do debate e legitimidade do pleito.

Além dos instrumentos formais, a comunicação institucional é dimensão estratégica. Órgãos públicos que não explicam suas decisões deixam espaço para narrativas conspiratórias. O Ministério Público pode fortalecer sua legitimidade por meio de linguagem clara, transparência ativa, divulgação de dados verificáveis, relatórios acessíveis e presença institucional qualificada em ambientes digitais. Essa atuação comunicacional não substitui processos formais, mas reduz vulnerabilidades informacionais.

A cooperação interinstitucional também é indispensável. Desinformação organizada geralmente ultrapassa atribuições isoladas. Pode envolver plataformas digitais, órgãos eleitorais, autoridades policiais, agências reguladoras, escolas, universidades, imprensa, organizações da

sociedade civil e instituições internacionais. O Ministério Público pode atuar como articulador de redes de prevenção e resposta, respeitando competências e evitando centralização excessiva.

Parcerias com agências de checagem e instituições acadêmicas podem ser úteis, desde que preservada a independência ministerial e evitada terceirização acrítica da verdade. A checagem de fatos pode auxiliar na identificação de falsidades demonstráveis, mas a decisão jurídica sobre medidas restritivas deve permanecer submetida a critérios legais e constitucionais.

A atuação ministerial deve incorporar ainda protocolos internos de análise, justamente para evitar improviso decisório, seletividade política ou expansão indevida de medidas restritivas. Um protocolo mínimo poderia prever: a) identificação precisa do conteúdo, do agente, do meio de circulação e do contexto; b) verificação da natureza factual, opinativa, satírica, jornalística, acadêmica ou política da manifestação; c) avaliação de falsidade demonstrável ou manipulação material; d) análise de alcance, coordenação, financiamento, automatização ou uso de perfis inautênticos; e) identificação de risco concreto a direitos fundamentais, eleições, políticas públicas, instituições democráticas ou grupos vulneráveis; f) definição do bem jurídico atingido; g) escolha do instrumento menos restritivo e mais adequado; h) garantia de contraditório sempre que compatível com a urgência; i) fundamentação técnica da medida; j) previsão de revisão periódica, especialmente quando houver restrição de conteúdo, recomendação a plataformas ou judicialização.

Essa matriz operacional permite deslocar o debate do plano retórico para a prática institucional. O Ministério Público pode e deve atuar na defesa da democracia, mas sua legitimidade depende da fidelidade às garantias constitucionais. A proteção da ordem democrática não autoriza atalhos autoritários. Ao contrário, exige atuação técnica, transparente, proporcional e controlável.

7 Diretrizes normativas para uma tutela coletiva da integridade informacional democrática

A constatação de que a desinformação sistemática e o negacionismo político produzem impactos estruturais sobre direitos fundamentais, legitimidade eleitoral e estabilidade institucional impõe superação de respostas meramente reativas ou casuísticas. A preservação da democracia

constitucional exige estratégia normativa abrangente, capaz de articular liberdade de expressão, proteção institucional, deveres positivos do Estado e salvaguardas contra censura. Essa estratégia deve partir de uma compreensão juridicamente restrita da desinformação, em diálogo com a literatura sobre desordem informacional, economia da atenção e riscos sistêmicos das plataformas digitais, com base nas diretrizes que seguem.

Primeira diretriz: consiste na delimitação conceitual. Nem toda falsidade é desinformação juridicamente relevante; nem toda crítica institucional é ataque antidemocrático; nem toda opinião equivocada autoriza intervenção estatal. O conceito operativo deve ser restrito a práticas comunicacionais marcadas por falsidade demonstrável ou manipulação material, intencionalidade ou indícios objetivos de fraude, coordenação ou artificialização de alcance e risco concreto a bem constitucional sensível. Essa delimitação permite preservar o núcleo essencial da liberdade de expressão e, ao mesmo tempo, reconhecer campanhas fraudulentas de manipulação pública que possam afetar a própria estrutura da democracia constitucional.

Segunda diretriz: é a afirmação da integridade informacional como condição material da democracia, não como valor absoluto superior à liberdade de expressão. A integridade informacional não autoriza controle estatal da verdade; ela exige preservação de condições mínimas para que os cidadãos possam decidir livremente. Trata-se de proteger o ambiente democrático contra fraude comunicacional organizada, e não de uniformizar opiniões.

Terceira diretriz: é a centralidade da proporcionalidade. Medidas restritivas devem observar adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. O meio escolhido deve ser apto a reduzir o risco, é necessário inexistir alternativa menos gravosa igualmente eficaz e produzir-se benefício democrático superior ao custo imposto à liberdade. A remoção de conteúdo deve ser *ultima ratio*, especialmente em matéria política.

Quarta diretriz: é a preferência por respostas estruturais e preventivas. Educação midiática, transparência de plataformas, identificação de publicidade política, rastreabilidade de impulsionamento, divulgação de informações oficiais e fortalecimento da imprensa profissional são medidas menos restritivas e potencialmente mais eficazes do que repressão pontual de conteúdos.

Quinta diretriz: é a responsabilização da arquitetura, não apenas do usuário individual. A experiência comparada do *Digital Services Act* demonstra que riscos sistêmicos de plataformas exigem deveres de diligência, avaliação de impacto e transparência. O foco exclusivo no usuário final ignora que algoritmos, sistemas de recomendação e modelos de monetização podem favorecer a viralização de falsidades. A regulação democrática deve considerar essas estruturas sem impor censura prévia generalizada.

A responsabilização da arquitetura digital não significa, como dito, imposição de censura prévia generalizada, mas reconhecimento de que determinadas plataformas exercem poder estrutural sobre a visibilidade pública. Algoritmos de recomendação, impulsionamento pago, métricas de engajamento, sistemas de monetização e moderação de conteúdo afetam diretamente a circulação de informações. Por isso, políticas democráticas de integridade informacional devem priorizar transparência, auditoria, avaliação de riscos sistêmicos, preservação de dados relevantes, explicabilidade mínima de critérios de recomendação e canais efetivos de contestação. A lógica deve ser a de responsabilização institucional por riscos estruturais, e não a de controle estatal amplo de opiniões.

Sexta diretriz: é a proteção reforçada em períodos eleitorais. A integridade do voto depende de ambiente informacional minimamente confiável. Em eleições, *deepfakes*, robôs, disparos coordenados e acusações fraudulentas sobre o sistema de votação podem produzir dano irreversível em curto espaço de tempo. Por isso, respostas mais céleres podem ser justificadas, desde que submetidas a fundamentação rigorosa e revisão judicial.

Sétima diretriz: é a proteção do dissenso legítimo. Crítica a tribunais, Ministério Público, governo, imprensa ou sistema eleitoral deve permanecer protegida quando baseada em opinião, interpretação, denúncia ou questionamento público sem fraude demonstrável. O combate à desinformação não pode servir para proteger autoridades contra constrangimento democrático.

Oitava diretriz: é a criação de protocolos institucionais para o Ministério Público e órgãos de controle. Esses protocolos devem prever etapas de análise, critérios de risco, matriz de proporcionalidade, instrumentos disponíveis e salvaguardas processuais. A atuação improvisada aumenta o risco de seletividade e abuso.

Nona diretriz: é a cooperação interinstitucional. Nenhuma instituição isolada consegue enfrentar redes de desinformação. Justiça eleitoral, Ministério Público, plataformas, universidades, imprensa, organizações civis e órgãos públicos devem cooperar com transparência e respeito às respectivas competências. A cooperação não pode significar delegação privada de censura, mas coordenação democrática de respostas.

Décima diretriz: é a prestação de contas. Toda política de enfrentamento da desinformação deve ser acompanhada de relatórios, dados, critérios públicos e mecanismos de contestação. A transparência protege simultaneamente a democracia e a liberdade de expressão, pois permite controlar a atuação estatal e identificar eventuais abusos.

Da articulação dessas diretrizes emerge o modelo de tutela coletiva da integridade informacional democrática baseado em três pilares: prevenção estrutural, intervenção proporcional e controle procedimental. A solução não reside em censura generalizada nem em omissão permissiva, mas em atuação constitucionalmente orientada por critérios verificáveis.

O constitucionalismo contemporâneo exige autodefesa responsável. Democracias não podem ser ingênuas diante de estratégias que exploram suas próprias liberdades para destruí-las. Contudo, a resposta deve permanecer fiel aos valores do Estado de Direito. A proteção da democracia somente é legítima quando realizada por meios igualmente democráticos.

8 Considerações finais

O negacionismo político e a desinformação organizada constituem alguns dos desafios mais complexos enfrentados pelas democracias constitucionais no século XXI. Longe de representarem mera intensificação do dissenso ideológico, tais práticas podem revelar estratégia de corrosão institucional, orientada à fragilização da confiança pública, à deslegitimação de órgãos de controle e à desestruturação das condições epistêmicas da deliberação democrática.

O estudo partiu da premissa de que a democracia constitucional não se esgota na observância de regras procedimentais formais. Sua efetividade depende da existência de ambiente informacional minimamente íntegro, no qual fatos verificáveis, instituições confiáveis e debate público

racional permitam a formação autônoma da vontade política. Quando a manipulação sistemática da informação substitui a argumentação pública, a própria soberania popular é afetada.

A investigação teórica demonstrou que o autoritarismo contemporâneo opera frequentemente de forma incremental, por dentro das instituições, mediante ataques à imprensa, aos tribunais, às universidades, ao sistema eleitoral e aos órgãos de controle. A desinformação digital amplia esse processo ao explorar algoritmos de recomendação, economia da atenção, redes de influência, plataformas privadas de intermediação comunicacional e, mais recentemente, inteligência artificial generativa.

No plano dogmático, verificou-se que a liberdade de expressão permanece em posição preferencial no sistema constitucional. Ela protege crítica, dissenso, opinião incômoda e debate político intenso. Contudo, não pode ser convertida em escudo para práticas comunicacionais fraudulentas, coordenadas e destinadas à destruição das próprias condições de funcionamento da democracia.

A análise jurisprudencial confirmou essa tensão. A ADPF 572/DF mostra que o Supremo Tribunal Federal admite mecanismos de autodefesa institucional, mas com limites materiais e procedimentais. O caso Francischini e a AIJE n. 0600814-85.2022.6.00.0000/DF revelam que o Tribunal Superior Eleitoral passou a reconhecer a desinformação como fator de abuso quando compromete a integridade do pleito. Os casos Kimel e López Lone, da Corte Interamericana, por sua vez, lembram que a defesa da democracia não pode justificar punição desproporcional de crítica institucional nem repressão de dissidências democráticas.

A contribuição prática do artigo consistiu em propor uma matriz de atuação institucional do Ministério Público. Essa matriz desloca o debate do plano abstrato para instrumentos concretos: notícia de fato, procedimento administrativo, inquérito civil, recomendação, termo de ajustamento de conduta, ação civil pública, atuação eleitoral, comunicação institucional e cooperação interinstitucional. A gradação desses instrumentos permite respostas proporcionais e reduz o risco de censura.

A hipótese inicial restou confirmada com qualificação importante. Democracias contemporâneas não podem adotar postura de neutralidade diante de práticas comunicacionais destinadas à sua própria

destruição. Entretanto, a defesa democrática só é legítima quando submetida a filtros de falsidade demonstrável, intencionalidade manipulativa, coordenação ou artificialização de alcance, risco concreto e garantias procedimentais. Sem esses filtros, o constitucionalismo defensivo pode converter-se em instrumento autoritário.

Conclui-se, portanto, que a democracia constitucional somente se mantém viva quando equilibra tolerância pluralista e autodefesa institucional. A liberdade de expressão é pilar estruturante do regime, mas não licença para a destruição fraudulenta das condições que tornam possível o próprio debate público. A proteção da democracia exige firmeza jurídica, transparência institucional, educação democrática, controle procedimental e fidelidade às garantias do Estado de Direito. É nesse equilíbrio entre liberdade e responsabilidade, pluralismo e integridade informacional, que se define uma das tarefas centrais do constitucionalismo contemporâneo.

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. **As origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023.

BENKLER, Yochai; FARIS, Robert; ROBERTS, Hal. **Network propaganda: manipulation, disinformation, and radicalization in American politics**. New York: Oxford University Press, 2018.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://tinyurl.com/yckesz9p>. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jul. 1985. Disponível em: <https://tinyurl.com/ycxfxjvd>. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1993a. Disponível em: <https://tinyurl.com/2whtzf2y>. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1993b. Disponível em: <https://tinyurl.com/5f4m6saj>. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 572/DF. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 18 jun. 2020. **DJe**, Brasília, 13 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ação de Investigação Judicial Eleitoral n. 0600814-85.2022.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, 30 jun. 2023. **DJe**, Brasília, 2 ago. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário Eleitoral n. 0603975-98.2018.6.16.0000/PR. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Brasília, 28 out. 2021. **DJe**, Brasília, 10 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.732, de 27 de fevereiro de 2024. Altera a Resolução TSE n. 23.610, de 18 de dezembro de 2019, dispondo sobre a propaganda eleitoral. **Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, 4 mar. 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/33czb7x8>. Acesso em: 29 abr. 2026.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução n. 23, de 17 de setembro de 2007. Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar n. 75/1993 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei n. 8.625/1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. **Diário da Justiça**, Brasília, 7 nov. 2007. Disponível em: <https://tinyurl.com/msur5tem>. Acesso em: 29 abr. 2026.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução n. 174, de 4 de julho de 2017. Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da notícia de fato e do procedimento administrativo. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, 2017a. Disponível em: <https://tinyurl.com/53868uvj>. Acesso em: 29 abr. 2026.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução n. 179, de 26 de julho de 2017. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei n. 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, 2017b. Disponível em: <https://tinyurl.com/4bbyx8fx>. Acesso em: 29 abr. 2026.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Kimel vs. Argentina**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C, n. 177. San José: Corte IDH, 2008. Disponível em: <https://tinyurl.com/bjp6t869>. Acesso em: 29 abr. 2026.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso López Lone y otros vs. Honduras**. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C, n. 302. San José: Corte IDH, 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/3h5mmp3s>. Acesso em: 29 abr. 2026.

DIRESTA, Renée. **Invisible rulers**: the people who turn lies into reality. New York: PublicAffairs, 2024.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. 4. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

GILLESPIE, Tarleton. **Custodians of the internet**: platforms, content moderation, and the hidden decisions that shape social media. New Haven: Yale University Press, 2018.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. v. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

PARISER, Eli. **The filter bubble**: what the Internet is hiding from you. New York: Penguin Press, 2011.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

STARBIRD, Kate; ARIF, Ahmer; WILSON, Tom. Disinformation as collaborative work: surfacing the participatory nature of strategic information operations. **Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction**, New York, v. 3, n. CSCW, p. 1-26, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1145/3359229>.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica**: uma nova crítica do direito. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

SUNSTEIN, Cass R. **#Republic**: divided democracy in the age of social media. Nova Jersey: Princeton University Press, 2017.

UNIÃO EUROPEIA. Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market for Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act). **Official Journal of the European Union**, Luxembourg, 27 Oct. 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/3pv62dme>. Acesso em: 29 abr. 2026.

VOSOUGHI, Soroush; ROY, Deb; ARAL, Sinan. The spread of true and false news online. **Science**, Washington, v. 359, n. 6380, p. 1146-1151, 9 mar. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1126/science.aap9559>.

WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. **Information disorder**: toward an interdisciplinary framework for research and policy making. Strasbourg: Council of Europe, 2017.

ZUBOFF, Shoshana. **The age of surveillance capitalism**: the fight for a human future at the new frontier of power. New York: PublicAffairs, 2019.

Produzido pela Escola Superior do Ministério Público da União
e composto nas fontes Fira Sans e Zilla Slab.

2026 | Brasília-DF

