



ESMPU

# REVISTA

DA ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

RESMPU

VOLUME 1 · NÚMERO 1 · JAN./JUN. 2023

ISSN 2965-3061





**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**

**Antônio Augusto Brandão de Aras**  
**PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**

**Lindôra Maria Araújo**  
**VICE-PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA**

**ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**

**Alcides Martins**  
**DIRETOR-GERAL**

**Manoel Jorge e Silva Neto**  
**DIRETOR-GERAL ADJUNTO**

**Carlos Vinícius Alves Ribeiro**  
**SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO, CONHECIMENTO E INOVAÇÃO**

**Graziane Madureira**  
**SECRETÁRIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL**

**Ivan de Almeida Guimarães**  
**SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO**

**Rajiv Geeverghese**  
**SECRETÁRIO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO**

ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO



**ESMPU**

# REVISTA

DA ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

**RESMPU**

VOLUME 1 • NÚMERO 1 • JAN./JUN. 2023

ISSN 2965-3061

Brasília, 2023

## **REVISTA DA ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO - RESMPU**

A *Revista da Escola Superior do Ministério Público da União – RESMPU* é periódico especializado, de natureza técnico-científica, que veicula semestralmente textos inéditos, com a missão de promover o progresso da ciência, do desenvolvimento científico do País e da inovação nos temas afetos ao Ministério Público brasileiro.

**EDITOR-CHEFE:** Alcides Martins

**EDITOR ADJUNTO:** Manoel Jorge e Silva Neto

**COMISSÃO CIENTÍFICA:** José Eduardo Barbieri, Bruno Leonardo Guimarães Godinho, Denis Aron dos Santos Magalhães, Carillyam Soares Dias, Rosemary de Almeida, Camylla Portela de Araújo, Vinícius Cordeiro Galhardo, Ana Beatriz Menezes de Sá

**COMISSÃO EXECUTIVA:** Lizandra Nunes Marinho da Costa Barbosa, Carolina Soares, Sheylise Rhoden

**CAPA:** Rossele Curado

**PROJETO GRÁFICO:** Sheylise Rhoden, Natali Andrea Gomez Valenzuela

**DIAGRAMAÇÃO:** Natali Andrea Gomez Valenzuela

**REVISÃO:** Carolina Soares, Davi Silva do Carmo, José Ramos de Queiroz Neto, Sandra Maria Telles

**IMPRESSÃO:** Gráfica e Editora Qualytá Ltda.

**TIRAGEM:** 150 exemplares

**PERIODICIDADE:** semestral

Distribuição gratuita. Venda proibida

---

### **DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)**

Revista da Escola Superior do Ministério Público da União. – v. 1, n. 1 (jan./jun.2023 -).  
– Brasília - DF : ESMPU, 2023 -  
v. ; 25 cm.

Semestral

Sigla da publicação: RESMPU

Publicado também on-line

ISSN 2965-3061

1. Ministério Público (Brasil) - periódicos. 2. Direito - periódicos. I. Título.

CDD 341.413

---

Elaborada por Vinícius Cordeiro Galhardo – CRB-1/2840

2023. Todos os direitos reservados.

Escola Superior do Ministério Público da União

SGAS L2 Sul Quadra 603, Lote 22 | CEP 70200-630 | Brasília-DF

[www.escola.mpu.mp.br](http://www.escola.mpu.mp.br)

## **CONSELHO EDITORIAL**

### **PRESIDENTE**

Carlos Vinícius Alves Ribeiro

### **MEMBROS**

#### **CONSELHO EDITORIAL INTERNACIONAL**

Carlos Manuel de Almeida Blanco de Moraes (Universidade de Lisboa, Portugal)

Francisco Balaguer Callejón (Universidad de Granada, Espanha)

Ibsen José Casas Noronha (Universidade de Coimbra, Portugal)

Lenio Luiz Streck (Universidad Javeriana, Colômbia)

Pierdomenico Logroscino (Università degli Studi di Bari Aldo Moro, Itália)

#### **CONSELHO EDITORIAL NACIONAL**

Carlos Henrique Bezerra Leite (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC-RS)

Fabrizio Macedo Motta (Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCMGO)

Floriano Azevedo Marques Neto (Universidade de São Paulo – USP)

Francisco Rezek (Supremo Tribunal Federal – STF)

Gilberto Sturmer (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS)

Juliana Palma (Fundação Getúlio Vargas – FGV)

Lucas Gonçalves da Silva (Universidade Federal de Sergipe – UFS)

Marcos Augusto Perez (Universidade de São Paulo – USP)

Marilda Silveira (Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP)

Paulo Gustavo Gonet Branco (Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP)

Reynaldo Soares da Fonseca (Universidade de Brasília – UnB)

Ricardo Maurício Freire Soares (Universidade Federal da Bahia – UFBA)

Sandra Krieger Gonçalves (Fundação Universidade Regional de Blumenau – FURB)

Tarcísio Oliveira de Carvalho Neto (Universidade de Brasília – UnB)

Yone Frediani (Fundação Armando Álvares Penteado – FAAP)

#### **CONSELHO DE PARECERISTAS**

Adegmar José Ferreira (Universidade Federal de Goiás – UFG)

Adriana Campos Silva (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG)

Adriano Marteleto Godinho (Universidade Federal da Paraíba – UFPB)

Alessandra Lehmen (Ordem dos Advogados do Brasil – Rio Grande do Sul – OAB/RS)

Alessandro Geremia (Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS)

Alexander Cambraia Nascimento Vaz (Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP)

Ana Carolina Figueiró Longo (Centro Universitário de Brasília – UniCEUB)

Antonio Henrique Graciano Suxberger (Universidad Pablo de Olavide, Espanha)

Bethania Itagiba Aguiar Arifa (Procuradoria-Geral da República – PGR)

Bianca Larissa Soares de Jesus Roso (Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS)

Bruna Bastos (Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS)

Carlos Roberto Gomes dos Santos (Universidade Católica de Brasília – UCB)

Ciani Sueli das Neves (Universidade Federal de Pernambuco – UFPE)

Clara Maria Roman Borges (Universidade Federal do Paraná – UFPR)

Clara Moura Masiero (Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS)

Cláudia Taís Siqueira Cagliare (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS)

Claudio Smirne Diniz (Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG)

Cleiton Lixieski Sell (Universidade de Burgos, Espanha)  
Cleucio Santos Nunes (Universidade de Brasília – UnB)  
Cristina Veloso de Castro (Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG)  
Dalila Martins Viol (Max Planck Institute for Comparative and International Private Law – MPIL, Alemanha)  
Daniella Maria dos Santos Dias (Universidade Federal do Pará – UFPA)  
Danny de Castro Soares (Ministério Público da União – MPU)  
David Francisco Lopes Gomes (Universidade Nacional de La Pampa – UNLPAM, Argentina)  
Edérson dos Santos Alves (Universidade de Salamanca, Espanha)  
Éderson Garin Porto (Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS)  
Edson Medeiros Branco Luiz (Universidade Federal Fluminense – UFF)  
Eduardo Bittencourt Cavalcanti (César Freitas Advogados Associados)  
Elcio Nacur Rezende (Faculdades Milton Campos – FMC)  
Elizete Lanzoni Alves (Escola de Governo Fundação ENA Brasil Santa Catarina – ENA)  
Emerson Ademir Borges de Oliveira (Universidade de Marília – UNIMAR)  
Emílio Peluso Neder Meyer (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG)  
Fabio Luiz Gomes (Universidade de Salamanca, Espanha)  
Fabiola Vianna Morais (Universidade Federal Fluminense – UFF)  
Fabricia Helena Linhares Coelho da Silva Pereira (Universidade Federal do Ceará – UFC)  
Felipe Luciano Pires (Demarest Advogados)  
Fernanda Bersanetti Barbieri (Universidade Federal do Paraná – UFPR)  
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)  
Flavia Danielle Santiago Lima (Universidade Federal de Pernambuco – UFPE)  
Flavio Carneiro Guedes Alcoforado (Fundação Getulio Vargas – FGV-RJ)  
Flavio Jose Roman (Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP)  
Francieli Iung Izolani (Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI)  
Galtiênio da Cruz Paulino (Universidade do Porto, Portugal)  
George Geraldo Gomes de Magalhães (Faculdade de Ciências Aplicadas e Sociais de Petrolina – FACAPE)  
Graziela Martins Palhares de Melo (Ministério Público Federal – MPF)  
Heitor de Carvalho Pagliaro (Universidade Federal de Goiás – UFG)  
Helberty Vinícios Coelho (Universidade Vale do Rio Doce – UNIVALE)  
Igor De Lucena Mascarenhas (Universidade Federal da Bahia – UFBA)  
Ilton Norberto Robl Filho (Universidade Federal do Paraná – UFPR)  
Janaína Rigo Santin (Universidade de Caxias do Sul – UCS)  
Janny Carrasco Medina (Faculdade do Alto São Francisco – FASF-LUZ)  
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, Espanha)  
João Gilberto Belvel Fernandes Júnior (Universidade de São Paulo – USP)  
João Pedro Seefeldt Pessoa (Universidade Federal de Santa Maria – UFSM)  
João Vítor Nascimento Martins (Fundação Comunitária de Ensino Superior de Itabira – FUNCESI)  
Jonatas Dutra Sallaberry (Universidade Federal do Paraná – UFPR)  
José Arthur da Silva Sedrez (Instituto de Desenvolvimento Educacional do Alto Uruguai – IDEAU)  
José Sérgio da Silva Cristóvam (Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC)  
José Welhinjton Cavalcante Rodrigues (Universidade Federal da Paraíba – UFPB)  
Laura Girardi Hypolito (Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF)

Leonardo Gonçalves Juzinskas (Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS)  
Liliane Cunha de Souza (Universidade de Brasília – UnB)  
Luana Esteche Nunes (Instituto Brasileiro de Direito Público – IDP)  
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)  
Marcella da Costa Moreira de Paiva (Instituto Brasileiro de Mercados de Capitais – IBMEC)  
Marcelo Buzaglo Dantas (Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALE)  
Marcelo Ivan Melek (Universidade Positivo)  
Marcelo Ribeiro de Oliveira (Fundação Getulio Vargas – FGV)  
Marcelo Rodrigues Mazzei (Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP)  
Maria da Glória Costa Gonçalves de Sousa Aquino (Universidade Federal do Maranhão – UFMA)  
Mariana Thorstensen Possas (Universidade Federal da Bahia – UFBA)  
Mario Luiz Ramidoff (Unicuritiba)  
Mário Márcio Saadi Lima (Fundação Getulio Vargas – FGV)  
Osmir Antonio Globekner (Ministério Público Federal)  
Plínio Pacheco Clementino de Oliveira (Universidade de Coimbra, Portugal)  
Priscilla Cardoso Rodrigues (Universidade Federal de Roraima – UFRR)  
Rafael de Alencar Araripe Carneiro (Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP)  
Rafael Lamera Giesta Cabral (Universidade Federal Rural do Semiárido – UFERSA)  
Rafael Silveira e Silva (Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP)  
Rebecca Groterhorst (Faculdade Estácio de Carapicuíba – FEC)  
Renata Santa Cruz Coelho (Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP)  
Ricardo de Macedo Menna Barreto (Universidade do Minho, Portugal; Universidade Federal da Bahia – UFBA)  
Roberto D’oliveira Vieira (Universidade Católica Portuguesa – UCP, Lisboa)  
Robson Martins (Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ)  
Rodrigo da Costa Vasconcellos (Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC)  
Rodrigo Wasem Galia (Universidade Federal de Santa Maria – UFSM)  
Rogerio do Nascimento Carvalho (Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP)  
Rosilene Cruz de Araújo (Universidade do Estado da Bahia – UNEB)  
Rowana Camargo (Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS)  
Samara Taiana de Lima Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN)  
Saulo Cerqueira de Aguiar Soares (Universidade Federal do Piauí – UFPI)  
Sonia Elizabeth Ramos-Medina (Universidad Autónoma de Sinaloa, México)  
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 Getulio Vargas – FGV)  
Ulisses Schwarz Viana (Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP)  
Valter Moura do Carmo (Universidade Federal Rural do Semiárido – UFERSA)  
Victor Hugo de Almeida (Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP)  
Vinnie Mayana Lima Ramos (Universidade de São Paulo – USP)  
Vitalínio Lannes Guedes (Universidade de Buenos Aires, Argentina)  
Vitor Souza Cunha (Universidade de São Paulo – USP)  
Vladmir Oliveira da Silveira (Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS)  
Wagner Artur de Oliveira Cabral (Senado Federal)  
Wilson José Figueiredo Alves Junior (Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP)





## APRESENTAÇÃO

A *Revista da Escola Superior do Ministério Público da União – RESMPU* é periódico especializado, de natureza técnico-científica e de publicação semestral da Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU.

Não obstante as importantes publicações editadas pela Escola, a *Revista da ESMPU* adota, desde sua gênese, todos os parâmetros técnicos exigidos das mais renomadas revistas científicas, com vistas à futura avaliação e qualificação, segundo os critérios de classificação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

Como projeto estratégico da ESMPU, o periódico sedimenta os valores e a missão de promover o progresso da ciência, do desenvolvimento do pensamento jurídico do País e da inovação nos temas afetos ao Ministério Público da União.

A obra tem como principais objetivos garantir que os resultados dos projetos de pesquisa sobre temas inerentes ao Ministério Público brasileiro produzam impacto acadêmico-científico, institucional e social bem assim fomentar o intercâmbio de informações e de conhecimento entre o Ministério Público, o meio acadêmico e as demais instituições de natureza pública ou privada, nacionais ou estrangeiras.

Isso ocorrerá por meio da divulgação de artigos científicos de interesse jurídico, resumos de teses e dissertações, entrevistas, discursos, resenhas de livros, *letters*, notas breves, documentos suplementares, revisões de literatura ou outros trabalhos de interesse jurídico e/ou institucional.

Para viabilizar o fluxo editorial, a ESMPU utiliza a ferramenta Open Journal Systems – OJS, bastante conhecida no meio acadêmico nacional e internacional, propiciando à instituição a presença e a atuação na plataforma de publicação de periódicos de código aberto mais usada no mundo e recomendada pela CAPES.

Parablenzo articulistas e Equipe Editorial pelo trabalho e por concretizar a *Revista da Escola Superior do Ministério Público da União*.

*Alcides Martins*

**EDITOR-CHEFE**

**DIRETOR-GERAL DA ESMPU**



## EDITORIAL

A linha editorial que ora se inaugura reflete o compromisso da Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU com a valorização da produção e da difusão do conhecimento e do pensamento crítico que possam refletir no progresso de toda a sociedade.

Nessa senda, a publicação da primeira edição da *Revista da Escola Superior do Ministério Público da União – RESMPU* torna disponíveis ao público matérias de interesse jurídico amplo e que se caracterizam pela inovação e relevância para o desenvolvimento do Ministério Público brasileiro e da comunidade científica.

Esta edição é composta de duas seções: uma de entrevista, com o presidente do Conselho Editorial da RESMPU, Carlos Vinícius Alves Ribeiro, e outra de artigos.

Os seis artigos publicados, em estrito cumprimento ao rigor exigido a publicações científicas, estão aptos, por assim dizer, a credenciar o periódico como referência nas temáticas a respeito das quais trata.

O artigo de Ana Rosa de Sá Barreto, intitulado “O impacto da LGPD no acesso à informação durante a pandemia de covid-19”, discorreu sobre o direito de acesso às informações públicas como uma das garantias constitucionais previstas no art. 5º da Constituição Federal, assegurando, a qualquer cidadão, o direito de solicitar informações ao Poder Público. A presente pesquisa aborda o tema do acesso à informação e a Proteção de Dados Pessoais, a partir da perspectiva teórico-metodológica, de modo a investigar se a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD foi utilizada como instrumento de cerceamento ao acesso à informação, de interesse público e coletivo, durante o período da pandemia de covid-19.

O segundo artigo, de João Gaspar Rodrigues, sob título “Indicadores de resolutividade no âmbito do Ministério Público”, partiu de metodologia analítica e buscou reunir reflexões sobre a necessidade de conjunto coeso de indicadores para aferir o nível de resolutividade das ações dos membros do Ministério Público com a finalidade de pavimentar, com justiça, a progressão funcional, como também motivar, por meio de indispensável reforço positivo, a adesão ao referido modelo de atuação.

Destaco também o artigo de Leonora de Luiz Lopes, intitulado “Multas tributárias na perspectiva do não confisco segundo o Supremo Tribunal Federal”, que apresenta pesquisa sobre o instituto das multas tributárias e analisa os parâmetros de fixação para não configuração de confisco, em observância ao art. 150, inciso IV, da Constituição Federal de 1988. O estudo adota o método dedutivo, mediante pesquisa bibliográfica e jurisprudencial sobre as penalidades pecuniárias tributárias, bem como elenca precedentes emanados do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

Por sua vez, os autores Mário Medeiros e Julio Cesar de Aguiar, no artigo “Análise comportamental do direito: exposição da teoria e um estudo de caso”, apresentam a teoria analítico-comportamental do direito, em que se relaciona o behaviorismo skinneriano à teoria dos sistemas sociais de Luhmann, proporcionando visão original dos fenômenos jurídicos, com grande alcance prático. A pesquisa é conformada para exame

de razões do fracasso de a Lei n. 10.792/2003 pôr fim ao exame criminológico realizado para instrução de pedidos de progressão de regime carcerário e obtenção de outros benefícios, como previsto na redação original do art. 112 da Lei de Execuções Penais. Ao fim, é possível apreciar a utilidade das ferramentas da análise comportamental para o entendimento do fenômeno jurídico em sua dinâmica, ou seja, como processo social.

Ao abordar tema da atualidade, Pedro de Castro Ruschel investigou em seu artigo "A aplicação da LGPD ao setor público no âmbito da persecução dos interesses públicos secundários" o regime especial dedicado às operações de tratamento de dados pessoais realizadas pelo Poder Público. Esse regime aloca a "persecução do interesse público" como condição necessária aos tratamentos de dados realizados pelo Estado. O estudo analisou se o aludido regime especial engloba as atividades-meio desenvolvidas pela Administração Pública na persecução dos interesses secundários, bem como algumas possíveis implicações advindas de tratamento de dados nessa atividade. O método consistiu em verificar a abrangência da acepção de "interesse público" no âmbito da LGPD por meio da análise dos conceitos doutrinários de "interesse público primário" e "interesse público secundário".

O artigo de Rodrigo Silveira Xavier, intitulado "Análise de eficiência das unidades do Ministério Público do Trabalho na pandemia de covid-19", trata da nova realidade imposta pela disseminação do vírus Sars-CoV-2 (covid-19) que afetou diretamente a economia global, trazendo impactos significativos às questões trabalhistas em vários países do mundo, inclusive no Brasil. O estudo analisa a eficiência relativa da atuação das unidades regionais do Ministério Público do Trabalho no âmbito dos procedimentos investigatórios referentes à pandemia de covid-19. Por meio de pesquisa quantitativa, foi realizada a compilação de dados alusivos ao período de 2020 e 2021, estudados por meio da técnica de análise envoltória de dados. Como resultado, foram construídas as fronteiras de produção e identificados os níveis de eficiência relativa das 24 procuradorias regionais da instituição, detalhando-se os alvos e as unidades referências a serem adotadas no processo de *benchmarking* interno. Com isso, o autor auxilia o direcionamento de esforços na atuação finalística do órgão, com o intuito de aperfeiçoar a resposta institucional a novas situações emergenciais que possam surgir.

Por fim, registro especiais agradecimentos às equipes editoriais do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), do Tribunal Superior do Trabalho (TST) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que se dispuseram a compartilhar conhecimentos importantíssimos para o gerenciamento do periódico, e à equipe editorial da RESMPU, cuja dedicação e denodo possibilitaram a concretização desse projeto acadêmico da ESMPU.

Espero que os trabalhos publicados na edição inaugural da *Revista da Escola Superior do Ministério Público da União* possam ser apreciados pelos leitores – razão de ser e de existir da nossa Revista!

*Manoel Jorge e Silva Neto*

**EDITOR ADJUNTO**

**DIRETOR-GERAL ADJUNTO DA ESMPU**

## SUMÁRIO

ENTREVISTA	17
O IMPACTO DA LGPD NO ACESSO À INFORMAÇÃO DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19 <i>Ana Rosa de Sá Barreto</i>	21
INDICADORES DE RESOLUTIVIDADE NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO <i>João Gaspar Rodrigues</i>	45
MULTAS TRIBUTÁRIAS NA PERSPECTIVA DO NÃO CONFISCO SEGUNDO O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL <i>Leonora de Luiz Lopes</i>	69
ANÁLISE COMPORTAMENTAL DO DIREITO: EXPOSIÇÃO DA TEORIA E UM ESTUDO DE CASO <i>Mário Medeiros e Julio Cesar de Aguiar</i>	85
A APLICAÇÃO DA LGPD AO SETOR PÚBLICO NO ÂMBITO DA PERSECUÇÃO DOS INTERESSES PÚBLICOS SECUNDÁRIOS <i>Pedro de Castro Ruschel</i>	107
ANÁLISE DE EFICIÊNCIA DAS UNIDADES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO NA PANDEMIA DE COVID-19 <i>Rodrigo Silveira Xavier</i>	125









## **CARLOS VINÍCIUS ALVES RIBEIRO**

**Presidente do Conselho Editorial da Revista da  
Escola Superior do Ministério Público da União (RESMPU)**

Pós-doutor em Democracia pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, o promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás (MPGO) Carlos Vinícius Alves Ribeiro exerce atualmente os cargos de secretário de Educação, Conhecimento e Inovação da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU) e de secretário-geral do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Doutor e mestre em Direito Administrativo pela Universidade de São Paulo (USP), é professor titular do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e autor de diversos artigos acadêmicos e obras jurídicas. No âmbito do CNMP, iniciou sua atuação como membro auxiliar em 2016, na Comissão de Acompanhamento Legislativo e Jurisprudência (CALJ) e na Ouvidoria Nacional. Em 2019, passou a desempenhar a função especificamente na Presidência do Conselho Nacional do MP. Na ESMPU, também preside o Conselho Editorial desta Revista, que abre sua primeira edição com a entrevista a seguir.

• • •

**O sr. tem vasta experiência em periódicos científicos, atuando como membro do corpo editorial de algumas revistas, a exemplo da Revista do Conselho Nacional do Ministério Público, do periódico *Primas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização* e da Revista Brasileira de Políticas Públicas. Como é o processo de publicação desses periódicos? O que serviria de experiência e conselhos de sucesso para que a RESMPU possa se tornar um periódico de destaque?**

O processo de publicação desses periódicos é uma experiência incrível, pois participo do nascedouro da revista que irá publicar o conhecimento trabalhado pelos pesquisadores e pesquisadoras. É sempre bom lidar de forma primária com os textos científicos sobre Direito, Políticas Públicas e Mundialização. Um conselho para a RESMPU, pela minha experiência, é que todos os envolvidos na construção da Revista mantenham-se conectados com os pesquisadores e estimulem a produção científica.

**Em sua opinião, qual é o atual cenário da produção científica no País?**

O Brasil possui um histórico favorável na área da pesquisa, e naturalmente é preciso estimular e promover mais pesquisas, o que, com certeza, traria um avanço tecnológico nas diversas áreas do conhecimento.

**E como o sr. vê a participação dos pesquisadores bolsistas na Revista?**

Os pesquisadores bolsistas são terrenos férteis para a pesquisa e contribuição para a divulgação dos resultados.

### **Que impactos a Revista da ESMPU terá no público-alvo?**

A percepção inter, multi, transversal dos assuntos jurídicos a serem tratados na nossa revista proporcionará um amplo alcance em relação ao público-alvo. Espero verdadeiramente que desperte no leitor o interesse pela ciência.

### **O que a Revista pode vir a significar para a ESMPU e para o mundo jurídico e científico?**

Espero que a *RESMPU* seja um ponto em comum entre os pesquisadores, em especial entre os membros do Ministério Público, pela rica experiência que temos em nossas atuações diárias.

### **Como presidente do Conselho Editorial da RESMPU, que direcionamento pretende adotar para o periódico?**

A busca contínua da sua qualificação no mundo científico, bem como torná-lo ponto de referência dos pesquisadores.

### **Como foi composto o Conselho Editorial da RESMPU?**

A escolha se deu pela *expertise* de cada um dos membros. A notoriedade técnica e científica dos integrantes evidencia a expectativa de excelência que se busca. A ESMPU é e sempre será amiga da Ciência.

### **Quais são as suas expectativas em relação aos temas dos artigos que serão submetidos a publicação na RESMPU?**

As expectativas são muitas, pois recepcionar artigos de todos os cantos do Brasil é conhecer um pouco da vivência e experiência dos pesquisadores.



# ARTIGOS

---





## O IMPACTO DA LGPD NO ACESSO À INFORMAÇÃO DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

### THE IMPACT OF LGPD ON ACCESS TO INFORMATION DURING THE COVID-19 PANDEMIC

Recebido em 3.11.2022 • Aprovado em 2.2.2023



**Ana Rosa de Sá Barreto**

#### RESUMO

O direito de acesso às informações públicas é uma das garantias constitucionais previstas no art. 5º da Constituição Federal, assegurando, a qualquer cidadão, o direito de solicitar tais dados às instituições públicas. A presente pesquisa aborda o tema do acesso à informação e a proteção de dados pessoais a partir da perspectiva teórico-metodológica, de modo a investigar se a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) foi utilizada como um instrumento de cerceamento ao acesso à informação, de interesse público e coletivo, durante o período da pandemia de covid-19.

**Palavras-chave:** Acesso à informação. Dados pessoais. Pandemia de covid-19. Coronavírus. Proteção de dados pessoais.

#### ABSTRACT

*The right of access to public information is one of the constitutional guarantees provided for in article 5 of the Federal Constitution, assuring any citizen the right to request information from public institutions. The present research addresses the issue of access to information and the protection of personal data, from a theoretical-methodological perspective, in order to investigate whether the General Personal Data Protection Law (LGPD) was used as an instrument to restrict access to information, of public and collective interest, during the period of the covid-19 pandemic.*

**Keywords:** Access to information. Personal data. Covid-19 pandemic. Coronavirus. Protection of personal data.

## INTRODUÇÃO

O Brasil, apesar de ser conhecido como um dos países que concedem “amplo” acesso às informações governamentais, editou, durante a crise sanitária provocada pela pandemia de covid-19, uma Medida Provisória (MP) em sentido contrário a isso, permitindo a suspensão dos prazos para resposta aos pedidos de acesso à informação. Tal medida, após ser combatida por diversas organizações da sociedade civil, foi derrubada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) (BRASIL, 2020), mas cabe questionar acerca de até que ponto as instituições públicas concedem, de fato, tais acessos e, quando não, quais mecanismos são utilizados para restrição, negativa e violação dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais.

Ademais, o direito de acesso às informações públicas é uma das garantias constitucionais previstas no art. 5º da Constituição Federal, assegurando a qualquer cidadão o direito de solicitar informações às instituições públicas, conforme prevê o inciso XXXIII, *in verbis*:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Nesse sentido, no início da crise sanitária, a população se viu “refém” de uma gama de informações descontextualizadas e de “fake news” e, pela falta de informações oficiais e de qualidade, sofreu completo sentimento de angústia e incerteza, sendo, desta forma, dificultada a participação ativa da população no enfrentamento da situação.

Diante do quadro emergente, várias instituições da sociedade civil saíram em defesa dos interesses sociais, embasados na Constituição Federal de 1988, que traz como direito fundamental o acesso à informação e o direito à vida, e na própria Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, a fim de buscar informações precisas sobre a evolução dos casos de contaminação, ações preventivas e de controle, e óbitos sob custódia da Administração Pública (8 ANOS..., 2020, p. 7).

Dessa forma, esta investigação se refere à relevância do controle social sobre documentos e informações públicas nas questões que possam violar e afetar o interesse coletivo e “coibir” a participação social, durante a crise sanitária de covid-19.

A investigação das violações ao acesso às informações durante a pandemia (março de 2020 a julho de 2022) – que podem ter gerado prejuízos irreparáveis à população, contrariando as garantias constitucionais, observadas no *caput* do art. 5º, que, entre outras, traz a proteção à vida como um direito inviolável, sendo, portanto, toda situação que possa gerar risco à vida por qualquer meio produzido – deverá ser objeto de controle pela sociedade, de modo que o Estado venha a ser responsabilizado por omissão ao dever de informar e, assim, responder por suas ações “negligentes” e contrárias ao pleno exercício da cidadania.

Cabe salientar que, entre as várias inovações e garantias trazidas pela Constituição de 1988, o acesso à informação é um direito do cidadão e uma ferramenta de controle social; portanto, a negativa ao acesso fere frontalmente a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional.

Em síntese, entre as diversas dificuldades apresentadas para disponibilizar tais dados, buscamos responder à hipótese: a Lei de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) foi utilizada como um instrumento de cerceamento ao acesso à informação, nos casos vivenciados no início e durante a pandemia de covid-19?

A pesquisa buscou, de modo hipotético-dedutivo e fundamentado na revisão do referencial teórico, bem como em dados solicitados nas ouvidorias e serviços de informação ao cidadão do MPDFT, MPT e Ministério da Saúde, investigando os possíveis casos de violação ao acesso às informações referentes ao período da pandemia de covid-19, identificar os mecanismos e justificativas apresentados para negativa a esse acesso.

O objetivo geral consistiu em analisar se houve, por parte da população, condições de controle da Administração Pública por meio da Lei de Acesso à Informação, nos casos vivenciados no início e durante a pandemia de covid-19, bem como até que ponto foi possível o exercício do controle social, visto tratar-se de um tema de interesse coletivo.

Entre os direitos fundamentais e subjetivos do cidadão, vamos encontrar o direito ao acesso à informação, à privacidade e à proteção dos dados pessoais representando os pilares do Estado Democrático e, assim, exigindo ampla participação social (VENTURA, 2018, p. 3).

Seguindo com os objetivos específicos, buscou-se promover uma reflexão da atuação do Ministério Público, conforme seu papel de protetor da ordem jurídica e defensor do cumprimento da lei durante a crise sanitária.

Em sequência, procurou-se sistematizar e analisar os casos concretos em que o acesso à informação tenha sido cerceado (violado) com base na Lei de Proteção de Dados Pessoais e, por fim, analisar a transparência no fornecimento de dados e as violações ao direito de acesso a informações de interesse público aos cidadãos durante a pandemia de covid-19.

## 1 O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Antes mesmo do advento da Lei n. 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação, conhecida como LAI, encontramos, além dos dispositivos constitucionais que franqueiam o acesso à informação, vários regramentos infraconstitucionais que garantem ao cidadão o direito de acessar os dados, promovendo sua participação e controle social; assim, citaremos a seguir apenas mais duas leis, sem prejuízo dos demais instrumentos legais.

A Lei n. 8.159/1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências, estabelece em seu art. 4º, *in verbis*:

Art. 4º Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.

Nesta mesma seara, a Lei n. 9.507/1997 regulamentou o direito de acesso à informação e o *habeas data*. Com a publicação da LAI, consagrou-se, em seu art. 3º, que a publicidade é a regra, e o sigilo a exceção.

Ainda, de modo a promover o acesso, entre outras medidas, o Decreto Federal n. 7.724/2012 estabeleceu regras precisas para o funcionamento dos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC).

Uma das regras básicas para a transparência passiva diz respeito aos meios para assegurar o acesso à informação; portanto, os procedimentos devem (deveriam) ser claros, ágeis e de fácil compreensão, como disposto nos arts. 5º e 9º e incisos do referido decreto, que também tratam dos meios para assegurar o acesso, corroborando ainda o art. 10, § 2º, da LAI, bem como o art. 11 do Decreto Federal n. 7.724/2012, que dispõe:

Art. 11. Qualquer pessoa, natural ou jurídica, poderá formular pedido de acesso à informação.

§ 1º O pedido será apresentado em formulário padrão, disponibilizado em meio eletrônico e físico, no sítio na Internet e no SIC dos órgãos e entidades.

§ 2º O prazo de resposta será contado a partir da data de apresentação do pedido ao SIC.

§ 3º É facultado aos órgãos e entidades o recebimento de pedidos de acesso à informação por qualquer outro meio legítimo, como contato telefônico, correspondência eletrônica ou física, desde que atendidos os requisitos do art. 12.

§ 4º Na hipótese do § 3º, será enviada, ao requerente, comunicação com o número de protocolo e a data do recebimento do pedido pelo SIC, a partir da qual se inicia o prazo de resposta.

Além disso, a transparência, conforme Salgado (2015), seria uma condição de possibilidade do Estado plural, republicano, aberto às exigências de controle racional das decisões.

Dessa maneira, segundo a autora, os procedimentos para franquear o acesso e os dados solicitados para identificação do requerente estão *voltados para a entrega da informação*.

A solicitação poderá se dar por qualquer meio legítimo, não podendo ser exigido o preenchimento de formulários, a identificação do requerente deve ser a mínima



possível, apenas para permitir a resposta, e não pode ser exigida para os dados que são conteúdos necessários da transparência ativa. (SALGADO, 2015, p. 113).

Ressalta-se que, de acordo com o citado § 1º do art. 11 do decreto, o legislador deixou clara a ideia de que seria um formulário padronizado, facilitando assim o acesso ao cidadão comum; contudo, ao nos conectarmos aos sistemas de acesso à informação ao cidadão (SIC) e (ou) Ouvidorias, nos deparamos com uma série de etapas (passo a passo), exigências e solicitação de "dados pessoais e sensíveis" que fogem à simplicidade dos formulários, indo na contramão do que preceituam o art. 11, § 3º, do Decreto n. 7.724/2012 e o art. 6º da Lei n. 13.709/2018 (LGPD).

Segundo Heinen (2015), o preenchimento da solicitação do acesso à informação deve ser apresentado em formulário padrão a ser disponibilizado em meio eletrônico, no sítio específico do acesso à informação.

E, segundo o mesmo autor, o art. 11 do Decreto n. 7.724/2012 conferiu uma universalidade, o direito de solicitar e sua legitimidade, não sendo permitido ter algum critério restritivo que impeça ao indivíduo obter o acesso às informações pelos órgãos públicos (HEINEN, 2015, p. 156).

## **2 DOS PROCEDIMENTOS PARA OBTENÇÃO DO ACESSO À INFORMAÇÃO: COMPARATIVOS ORGANIZACIONAIS**

De modo a identificarmos os procedimentos para franquear ao cidadão o acesso à informação, conforme dispõe a Lei n. 12.527/2011, realizamos algumas pesquisas em determinados sites/portais (Executivo, Judiciário e Legislativo), visando confirmar se havia padronização e quais informações eram exigidas/coletadas para que fosse concedido o acesso à informação.

Assim, à medida que se avança nos diversos formulários, percebe-se uma série de etapas (barreiras) e, para além dos dados mínimos, são solicitados dados pessoais/sensíveis, conforme definidos pela LGPD, ou seja, relacionados a situações de vulnerabilidade e discriminação, os quais poderão gerar danos.

E, segundo o art. 11 da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, podemos citar como dados pessoais o RG, o CPF, o e-mail, a data de nascimento etc. Como dados pessoais sensíveis, listam-se a origem racial ou étnica; a convicção religiosa; a opinião política; a filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político; o dado referente à saúde ou à vida sexual; o dado genético ou biométrico.

Iniciamos esta pesquisa na plataforma "Fala.BR", do Poder Executivo (Figura 1), por ser um sistema integrado para obtenção de informação do Governo Federal. Isso nos permitiu identificar que, apesar da intenção de ser um facilitador ao cidadão, exige que se passe por uma das etapas abaixo para o cadastramento:

## FIGURA 1 – TELA DE CADASTRAMENTO PARA OBTENÇÃO DE INFORMAÇÕES NO “FALA.BR – PLATAFORMA INTEGRADA DE OUVIDORIA E ACESSO À INFORMAÇÃO” DO GOVERNO FEDERAL

**Autorização de uso de dados pessoais**

**Serviço: Fala BR**

Este serviço precisa utilizar as seguintes informações pessoais do seu cadastro:

- Identidade gov.br
- Nome e foto
- Endereço de e-mail
- Número de telefone celular
- Confiabilidades de sua conta

A partir da sua aprovação, a aplicação acima mencionada e a plataforma gov.br utilizarão as informações listadas acima, respeitando [os termos de uso e a política de privacidade](#).

Fonte: Portal Gov.br.

Conforme se verifica na figura acima, caso o cidadão opte pelo uso de “Login no gov.br”, já se depara com a exigência de autorização de uso de dados pessoais.

## FIGURA 2 – PROCEDIMENTO DE CONTROLE, VIA SISTEMA, PARA PROSSEGUIMENTO DA SOLICITAÇÃO DE ACESSO

CONTROLEDORIA GERAL DA LINHA

**Fala.BR** - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

ALTO CONTRASTE 177  
VLBRAS

Início Cadastre-se Órgãos Download de Dados LAI Ouvidorias gov Ajuda +

Entrar Cadastrear

Para continuar, escolha uma identificação

Seus dados pessoais estarão protegidos, nos termos da Lei 13.460/2017.

**Login Fala.Br**

Identificação com restrição de acesso.  
Insira seus dados de login e senha para continuar.

**Login**

**Senha**

Não possui usuário? [Criar Conta](#) [Esqueci a senha](#)

**Login gov.br (Login único)**

Você pode criar o seu cadastro autenticado por meio do login único gov.br para ter acesso a todos os serviços públicos digitais em um só cadastro.

Fonte: Portal Gov.br.

Na Figura 2, percebemos que, mesmo após identificação (neste caso, utilizou-se o certificado digital), o sistema só concede duas opções "Negar" ou "Autorizar" e, caso o cidadão não autorize, o sistema retorna à tela inicial e não abre a opção de formular o pedido de acesso à informação, ou seja, aparentemente é um mecanismo restritivo, o que demonstra uma violação ao que preceituam os arts. 9º e 10 da LAI e o art. 11 do Decreto n. 7.724/2012.

Caso se utilize a opção do cadastro no Fala.BR (Figura 3), deverão ser seguidos os passos de 1 a 7, para conseguir realizar seu pedido de acesso à informação:

FIGURA 3 – TELA – PASSO 1 DE 7

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

ALTO CONTRASTE | VLBRAS //

Início Cadastre-se Órgãos Download de Dados LAI Ouvidorias.gov Ajuda -

Entrar Cadastrear

Crie um novo cadastro

Informações básicas

Os campos sinalizados com asterisco \* são de preenchimento obrigatório

Nome \*  Tipo de pessoa \*  País \*

E-mail \*  Confirmação de e-mail  Documento \*  Número \*

Senha \*  Confirmação de senha \*

Informações de contato  Informações pessoais

Voltar Avançar

Fonte: Portal Gov.br.

FIGURA 4 – TELA – PASSO 2 DE 7

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

ALTO CONTRASTE | VLBRAS //

Início Cadastre-se Órgãos Download de Dados LAI Ouvidorias.gov Ajuda -

Entrar Cadastrear

Crie um novo cadastro

Informações básicas

Os campos sinalizados com asterisco \* são de preenchimento obrigatório

Nome \*  Tipo de pessoa \*  País \*

E-mail \*  Confirmação de e-mail  Documento \*  Número \*

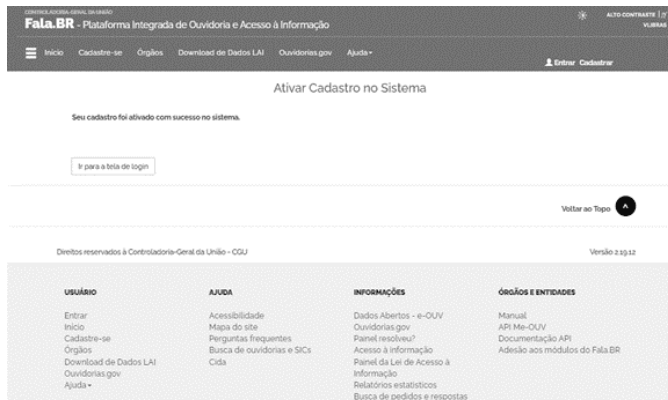
Senha \*  Confirmação de senha \*

Informações de contato  Informações pessoais

Voltar Avançar

Fonte: Portal Gov.br.

FIGURA 5 – TELA – PASSO 3 DE 7



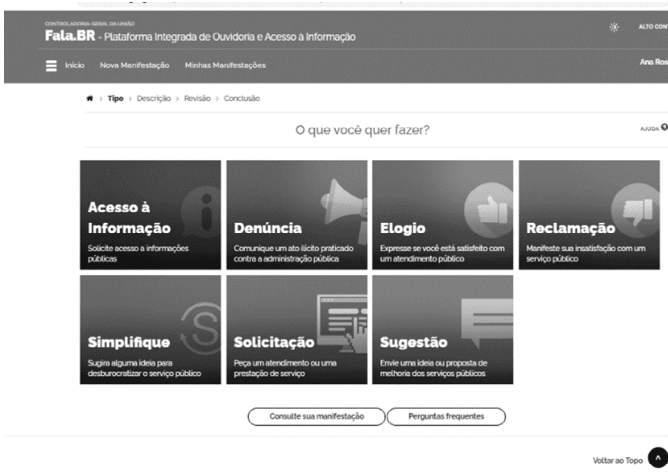
Fonte: Portal Gov.br.

FIGURA 6 – TELA – PASSO 4 DE 7



Fonte: Portal Gov.br.

FIGURA 7 – TELA – PASSO 5 DE 7



Fonte: Portal Gov.br.

FIGURA 8 – TELA – PASSO 6 DE 7

CONTROLDADORA GERAL DA UNIÃO  
**Fala.BR** - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação ALTO CONT

**Início** Nova Manifestação Minhas Manifestações Ana Rosa

🏠 > Tipo > **Descrição** > Revisão > Conclusão

**Faça seu pedido de acesso à informação** AJUDA

Os campos sinalizados com asterisco \* são de preenchimento obrigatório

### Identificação

<b>Nome *</b>	<b>E-mail *</b>
<input type="text" value="Ana Rosa Barreto"/>	<input type="text" value="anarosab@gmail.com"/>
<b>Documento *</b>	<b>Número *</b>
<input type="text" value="CPF"/>	<input type="text" value="49774905415"/>
<b>Modo de resposta *</b>	
<input type="text" value="Pelo sistema (com avisos por email)"/>	

Gostaria de ter a minha identidade preservada neste pedido, em atendimento ao princípio constitucional da impessoalidade e, ainda, conforme o disposto no art. 10, § 7º da Lei nº 13.460/2017.

Estou ciente de que, com a identidade preservada somente a CGU terá acesso aos meus dados pessoais, ressalvadas as exceções previstas nos parágrafos 3º e 4º do art. 31 da Lei nº 12.527/2011 e no art. 58 do Decreto nº 7.724/2012. Logo, o órgão destinatário do pedido não terá condições de contatar-me em caso de dúvidas ou necessidade de esclarecimentos adicionais. Bem como, estou ciente que a Ouvidoria-Geral da União ficará impossibilitada de executar ações de mediação nos requerimentos que chegarem a ela em nível recursal.

Estou ciente de que com a identidade preservada o órgão destinatário não poderá atender a pedidos de informação pessoal, uma vez que não terá como confirmar minha identidade.

Entendo que a não preservação da minha identidade poderá ferir o princípio constitucional da impessoalidade e prejudicar o atendimento da minha solicitação de informação. Declaro, para os devidos fins de direito e sob as penas da lei, que o conteúdo do pedido realizado poderá servir de embasamento para eventual manifestação de ouvidoria e/ou denúncia, conforme estabelecido na Lei nº 13.460/2017.

### Destinatário

**Órgão para o qual você quer enviar sua manifestação\***

Filtre por esfera (federal, estadual ou municipal)

### Descrição

**Resumo \***

**Fale aqui \***

Descreva abaixo o conteúdo de sua manifestação. Seja claro e objetivo. Informações pessoais, inclusive identificação, não devem ser inseridas a não ser que sejam essenciais para a caracterização da manifestação.

[Incluir Anexos](#)

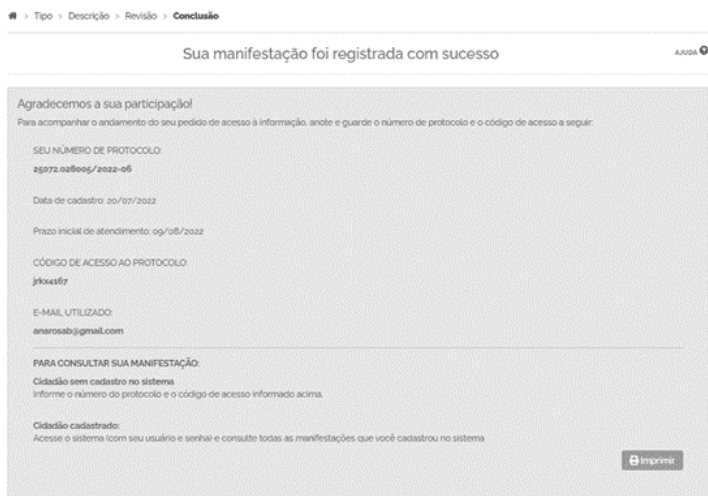
**Canal de entrada \***

[« Voltar](#) [» Avançar](#)

[Voltar ao Topo](#)

Fonte: Portal Gov.br.

FIGURA 9 – TELA – PASSO 7 DE 7



Fonte: Portal Gov.br.

No site do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), o procedimento para acesso se inicia com a solicitação de “concordância” para prosseguimento, sendo ainda pedidos dados pessoais/sensíveis, ainda que não seja obrigatório o preenchimento, o que vai além da identificação mínima, prevista na LAI. Apesar de a Lei n. 13.709/2018, em seu art. 11, elencar uma série de circunstâncias em que o consentimento seja prescindível, não podemos, por tratar-se de interesse legítimo (FERRAZ, 2021, p. 54), fugir da publicidade/indicação da finalidade, o que é necessário para a coleta de tais dados (princípios da finalidade e necessidade – art. 6º, incisos II e III, da LGPD).

Note-se que, mesmo havendo o consentimento, necessário ou prescindível, o tratamento será antijurídico se trazer riscos aos direitos fundamentais consagrados nos arts. 5º a 11 da Constituição Federal (FERRAZ, 2021, p. 56).

FIGURA 10 – INFORMAÇÃO APRESENTADA NO SITE DO MPDFT, ANTES DO CADASTRO DA MANIFESTAÇÃO



Fonte: Portal MPDFT.

FIGURA 11 – PARTE INICIAL DO FORMULÁRIO PARA REGISTRO DE MANIFESTAÇÃO/PEDIDO DE INFORMAÇÃO UTILIZADO PELO MPDFT

**Registre sua manifestação**

Anônimo:  Não  Sim

Nome \_\_\_\_\_

Nome social \_\_\_\_\_

Gênero  Identidade de gênero  Orientação sexual

Idade  Ocupação  Grau de instrução

Etnia

Endereço \_\_\_\_\_

Cidade  UF  CEP  


Fonte: Portal MPDFT.


FIGURA 12 – PARTE FINAL DO FORMULÁRIO PARA REGISTRO DE MANIFESTAÇÃO/PEDIDO DE INFORMAÇÃO UTILIZADO PELO MPDFT

Idade  Ocupação  Grau de instrução

Etnia

Endereço \_\_\_\_\_

Cidade  UF  CEP  

Telefone / Fax  Celular  E-mail  

Inclua o DDD

Tipos de Relação com o MPDFT  Meio de Resposta  Tipo de Manifestação **Solicitação de providência e/ou...**

Há referência na internet em que se baseia ou fornece insumos à manifestação? (Página web ou ID de rede so... \_\_\_\_\_)

Texto da sua manifestação \_\_\_\_\_

Deseja enviar anexos?

Fonte: Portal MPDFT.

Por sua vez, o Ministério Público no âmbito Federal apresenta o seguinte formulário para solicitação de acesso à informação:

FIGURA 13 – FORMULÁRIO PARA REGISTRO DE PEDIDO DE INFORMAÇÃO UTILIZADO PELO MPT

Fonte: Portal MPT.

Na pesquisa relativa ao Poder Judiciário, neste exemplo, no site do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), conforme Figura 14, identificamos a solicitação de dados pessoais (CPF e e-mail) no cadastramento:

FIGURA 14 – FORMULÁRIO PARA ACESSO À INFORMAÇÃO DISPONIBILIZADO PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)

Fonte: Portal CNJ.



E, por fim, a pesquisa foi realizada junto ao Legislativo (Senado Federal e Câmara dos Deputados, respectivamente – Figura 15):

FIGURA 15 – FORMULÁRIO DISPONIBILIZADO PELO SENADO FEDERAL

Fonte: Senado Federal.

Observe que, no cadastro do Senado, apesar de não haver obrigatoriedade de preenchimento dos dados (nome, CPF, data de nascimento e e-mail), há a "exigência" da concordância para a continuidade do atendimento, ainda que esteja expressa a informação da finalidade.

No portal da Câmara dos Deputados, deparamo-nos com a necessidade de criação de conta para prosseguimento da demanda (Figura 16):

FIGURA 16 – FORMULÁRIO DISPONIBILIZADO PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Fonte: Câmara dos Deputados.

## FIGURA 17 – FORMULÁRIO – CÂMARA DOS DEPUTADOS

[Página Inicial](#) / [Fale conosco](#) / [Esta Página](#)

### FALE CONOSCO

#### Cadastrar Pessoa Física

\* Campos de preenchimento obrigatório

##### Dados de login do Usuário

Nome de Usuário \*

Senha \*

Deve ter pelo menos 6 caracteres

Confirmar Senha \*

##### Dados Cadastrais

Nome Completo \*

E-mail \*

Sexo

Data de Nascimento \*

País

UF

Telefone fixo

Celular

Ocupação \*

Escolaridade \*

Não sou um robô 

Fonte: Câmara dos Deputados.

Identifica-se, portanto, que, para além desses dados obrigatórios, a Câmara ainda exige o preenchimento de ocupação, escolaridade, entre outros.

Após análise dos diversos cadastros,<sup>1</sup> concluímos que, para solicitação de acesso à informação, temos uma série de impeditivos; portanto, devemos refletir se a “burocracia” exigida nos mecanismos para cadastramento do cidadão não estaria na contra-mão da transparência e da simplicidade.

### 3 PANORAMA DAS SOLICITAÇÕES DE ACESSO À INFORMAÇÃO DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

A Lei n. 12.527/2011, no art. 31, § 3º, incisos II, IV e V, autoriza que informações privadas de indivíduos possam ser acessadas, contanto que se encontrem embasadas nos referidos dispositivos acima citados, o que não permitiria a evocação da Lei Federal n. 8.080/1990, que regulamenta o direito à saúde, nem da Lei n. 13.709/2018 (LGPD), para a negativa de acesso quanto às informações pessoais, desde que tais dados possam ser de interesse público e geral preponderante.

A própria LGPD, em seu art. 6º, abre um “precedente” ao acesso às informações pessoais, desde que consentido com indicativo de necessidade e finalidade, coadunando-se aos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade.

Em pesquisa junto ao Portal da Transparência do Governo Federal, identificamos que, de março de 2020 a julho de 2022, o Ministério da Saúde teve um total de 11.987 pedidos de acesso envolvendo situações relacionadas à pandemia de covid-19. Isso demonstra que houve, por parte da Sociedade, a busca por informações oficiais sobre a crise sanitária, mesmo que envolvam dados relacionados à privacidade e à proteção dos dados pessoais.

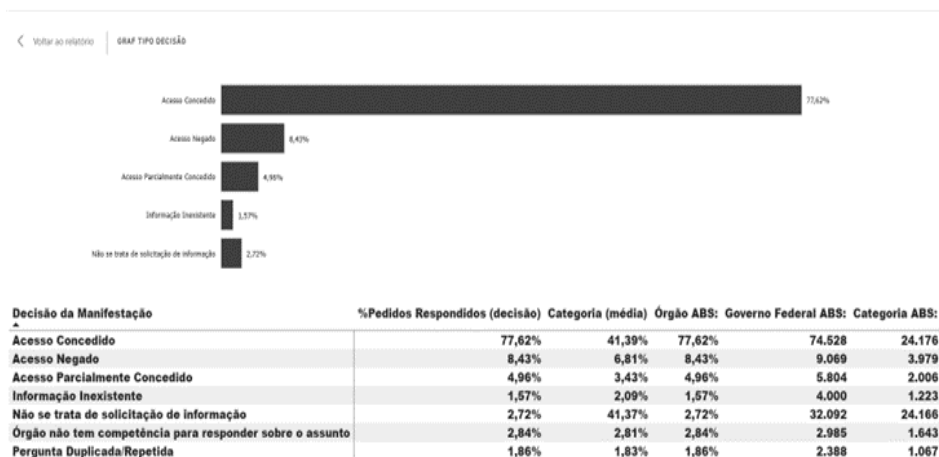
FIGURA 18 – DEMONSTRATIVO DE PEDIDOS DE ACESSO



Fonte: Portal da Transparência – CGU – mar./2020 a 1º jul./2022.

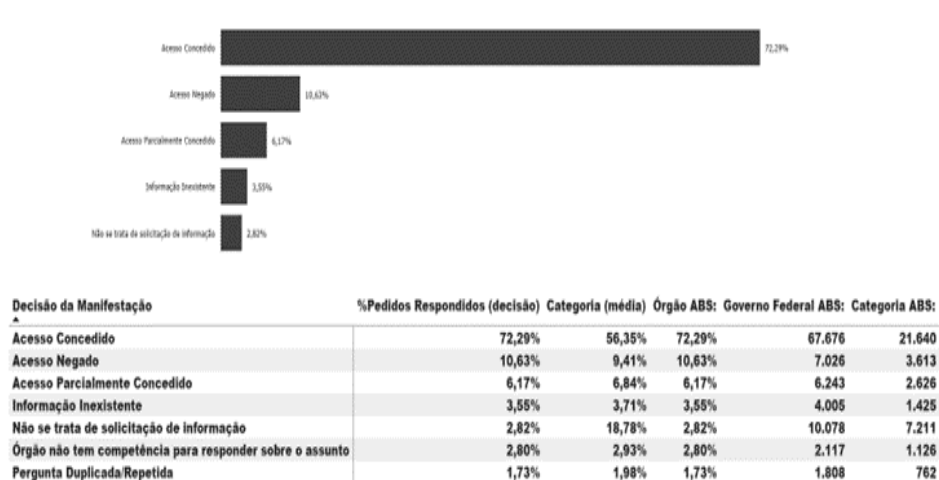
1 A pesquisa nas plataformas (formulários) ocorreu no período de junho a julho de 2022.

FIGURA 19 – DEMONSTRATIVO DE PEDIDOS DE ACESSO E NEGATIVAS – MAR./DEZ. 2020



Fonte: Painel Lei de Acesso à Informação – Controladoria-Geral da União – mar./dez. 2020.

FIGURA 20 – DEMONSTRATIVO DE PEDIDOS DE ACESSO E NEGATIVAS – MAR./DEZ. 2021



Fonte: Painel Lei de Acesso à Informação – Controladoria-Geral da União – mar./dez. 2021.

No primeiro ano da pandemia, foram 4.898 pedidos, tendo um percentual de 8,43% de negativas de acesso. Por sua vez, no mesmo período (mar./dez.) de 2021, tivemos uma redução nos pedidos de acesso à informação (4.392), porém aumento na negativa de acesso, num percentual de 10,63%. Isso corrobora com a tendência no aumento da quantidade de negativas na área de saúde, verificada pelo site Poder360. O quadro

abaixo traz um demonstrativo dos casos de negativas ao acesso à informação pelos órgãos de Saúde durante a pandemia pelo coronavírus (SPECHOTO, 2020).

FIGURA 21 - DEMONSTRATIVO DE PEDIDOS DE ACESSO - RESPOSTAS

**respostas da Saúde à LAI em 2020**  
inclui ministério e órgãos ligados a ele

tipo de resposta	quantidade até 10.mar	% até 10.mar	quantidade 11.mar em diante	% 11.mar em diante
acesso concedido	1.325	79,39%	1.320	74,58%
acesso negado	81	4,85%	145	8,19%
acesso parcialmente concedido	84	5,03%	100	5,65%
encaminhado para o e-Ouv (ouvidoria)	0	0%	3	0,17%
informação inexistente	59	3,54%	45	2,54%
não se trata de solicitação de informação	60	3,59%	92	5,2%
órgão não tem competência para responder sobre o assunto	29	1,74%	47	2,66%
pergunta duplicada/repetida	30	1,8%	18	1,02%
sem classificação	1	0,06%	0	0%
<b>total</b>	<b>1.669</b>	<b>100%</b>	<b>1.770</b>	<b>100%</b>

fonte: Controladoria Geral da União

**PODER 360**

Fonte: Site Poder 360.

Segundo Spechoto (2020), no site Poder360, houve o aumento nas negativas pelos órgãos ligados à Saúde, de 4,85% para 8,19%, somente em março de 2020, demonstrando que a negativa praticamente dobrou, o que podemos considerar como um indicativo de violação ao acesso à informação.

Entre os pedidos realizados depois do início da pandemia, segundo o site, em 44,14% das negativas ao acesso, a justificativa dada pelos órgãos era a necessidade de tratamento adicional dos dados; porém, antes da pandemia, esse percentual era de 11,11%. Dessa forma, o aumento da quantidade de negativas na área da Saúde contraria a tendência geral dos órgãos ligados ao governo federal. No mesmo período, o percentual de acessos negados dos demais órgãos passou de 6,9% para 5,9%. Em 2019, o percentual de negativas da Saúde também aumentou: passou de 4,34% para 6,64%.

Apesar da possibilidade da negativa, cabe aos governos explicar os motivos, bem como "definir um período em que a obrigação será cumprida", além de "permitir recursos contra essas decisões" (8 ANOS..., 2020, p. 44).

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em relação ao pedido de acesso à informação formulado à Ouvidoria do MPDFT, o órgão esclareceu, em resposta: "em consulta ao sistema da Ouvidoria, não foram encontrados pedidos de informação relativos a casos de covid-19 no âmbito deste MPDFT".

O MPT, em resposta ao pedido de acesso à informação em relação à covid-19, informou:

Data:	29/06/2022 17:54:45
Nome:	Ouvidoria do Ministério Público do Trabalho
<b>Mensagem:</b>	
Senhor (a) XXXXX, boa tarde!	
Em atenção à sua manifestação, informamos que a Ouvidoria do MPT - Ministério Público do Trabalho, responsável pelo recebimento das demandas referentes à LAI - Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011, recebeu 2 (duas) manifestações de Pedido de Informação relacionadas ao tema da COVID 19, desde o início da Pandemia no Brasil, em março/2022. Informamos que os 2 pedidos foram encaminhados às respectivas áreas de atuação, que forneceram ao manifestante, as informações solicitadas dentro do prazo legal. Esclarecemos que no Portal da Transparência do MPT - Ministério Público do Trabalho ( <a href="https://mpt.mp.br/MPTransparencia/">https://mpt.mp.br/MPTransparencia/</a> ) estão disponibilizados dados estatísticos referentes à atuação finalística da instituição. Ao acessar o link supracitado, basta clicar na aba "Atividade Fim" > "Estudos e levantamentos estatísticos sobre a sua atuação" Colabore para a melhoria de nossos serviços, avalie o atendimento e apresente sugestões: <a href="http://mpt.mp.br/pesquisaOuvidoria/ouvidoria.php">http://mpt.mp.br/pesquisaOuvidoria/ouvidoria.php</a>	

Fonte: Ouvidoria do MPT.

Por sua vez, quanto aos pedidos de acesso ao Ministério da Saúde, estes foram obtidos do Portal da Transparência do Governo Federal.

Em suma, em relação ao primeiro objetivo da pesquisa, o Ministério Público, em especial o MPDFT, do início da pandemia até o presente momento, mantém uma força-tarefa (DISTRITO FEDERAL, 2023) para promover ações e informações, cumprindo, assim, seu papel de desenvolver atuações, colaborando com o seu papel de protetor da ordem jurídica e defensor do cumprimento da lei.

Todavia, é interessante chamar a atenção para o fato de que, mesmo com a atuação do MPDFT para o enfrentamento da pandemia de covid-19, não houve pedidos de acesso à informação, conforme resposta emitida pela Ouvidoria da instituição. E o MPT só atendeu a dois casos de pedidos de informação sobre a covid-19, sendo os pedidos respondidos.

Em relação aos demais objetivos, foi possível aferir, por via procedimental, a "exigência" de informações pessoais e sensíveis, além das necessárias para entrega da resposta, chegando até a atualização de dados para prosseguimento do pedido de acesso, o que, certamente, está na contramão do que dispõem o art. 10, § 2º, da LAI, e o art. 11 do Decreto Federal n. 7.724/2012 e, conseqüentemente, contraria o princípio da necessidade, conforme preceitua o art. 6º, III, da LGPD, de modo desproporcional, ou seja, constitui-se um limitador de acesso às informações para o cidadão.

Tal violação pôde ser constatada nas barreiras cadastrais, submetendo o cidadão a uma série de etapas para que consiga alcançar seu objetivo, ou seja, formular pedidos e obter informações de interesse público e coletivo, indo na contramão do acesso claro, transparente e simples à informação.

Em relação aos pedidos negados, obtidos diretamente no Portal da Transparência do Governo Federal, um dos instrumentos para negativa ao acesso aos dados durante a pandemia liga-se aos dados pessoais (Lei n. 13.709/2018), conforme quadro abaixo:

**QUADRO 1 - PEDIDOS NEGADOS OBTIDOS NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL**

NÚMERO DO PEDIDO DE ACESSO	ASSUNTO	JUSTIFICATIVA PARA A NEGATIVA AO ACESSO, CONFORME TRANSCRIÇÃO LITERAL DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA
25072016170202126	Mortes de recuperados de covid-19.	<p>"[...] Dessa forma, não é possível o envio de dados em formato aberto, pois, para a análise de relação dos bancos, está incluído o compartilhamento de informações pessoais/sensíveis que podem permitir a identificação do indivíduo, infringindo a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, Lei n. 13.709/2018."</p> <p>Data: 24.6.2021  Recurso em: 25.6.2021  Recurso indeferido: 5.7.2021</p>
25820006768202016	Dados nominais do SIM (Sistema de Informação de Mortalidade) e do Sinan (Sistema de Informação de Agravos de Notificação) dos casos relacionados a covid-19.	<p>"[...] Diante da publicação da Lei n. 13.709, de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), os dados referentes à saúde são considerados sensíveis e, no caso de sua utilização para realização de pesquisa, restringem-se a estudos por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais sensíveis. Portanto, não há previsão legal para disponibilização de base de dados pessoais diretamente ao pesquisador, ou seja, a disponibilização dos dados para fins de pesquisa restringe-se a órgão de pesquisa, como solicitante. Sendo responsabilidade do órgão garantir a guarda dos dados em ambiente controlado e seguro, conforme disciplinado nos arts. 11 e 13 da Lei n. 13.709, de 2018, já mencionados nos itens 15 e 16 deste parecer."</p> <p>Data: 19.8.2020.  Sem recurso.</p>

NÚMERO DO PEDIDO DE ACESSO	ASSUNTO	JUSTIFICATIVA PARA A NEGATIVA AO ACESSO, CONFORME TRANSCRIÇÃO LITERAL DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA
25820002630202048	Covid-19 – Dados de histórico de casos suspeitos; confirmados; e mortes, por estado, cidade, por dia.	<p>“Prezado cidadão, as informações recebidas conforme a Lei 12.527/2011, art. 7, § 3º, são utilizadas como fundamento para tomada de decisão, e não estão disponíveis de forma anonimizada. Em cumprimento à Lei 13.709/2018, que dispõe sobre a proteção dos dados pessoais, este ministério se resguarda o direito de sigilo do banco na íntegra por conter dados pessoais sensíveis. Além disso, com o objetivo de cumprir o estabelecido na Lei 12.527/2011 e na Lei 13.979/2020, art. 6º, § 2º, o MS divulga os dados públicos e atualizados sobre os casos confirmados, suspeitos e em investigação, relativos à situação de emergência pública sanitária, resguardando o direito ao sigilo das informações pessoais.”</p> <p>Pedido em: 28.3.2020.</p> <p>Recurso: 20.4.2020.</p> <p>Negativa do recurso: 27.4.2020.</p> <p>Recurso em 2ª Instância:</p> <p>Negativa: 4.5.2020</p> <p>Recurso à CGU: 4.5.2020</p> <p>Negativa: Não conhecimento.</p>



NÚMERO DO PEDIDO DE ACESSO	ASSUNTO	JUSTIFICATIVA PARA A NEGATIVA AO ACESSO, CONFORME TRANSCRIÇÃO LITERAL DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA
25072023760202113	Acesso a informações do campo 46 – Unidade de Saúde de Internação/ Código CNES do banco de dados de SRAG.	<p>“[...] A título de esclarecimento prévio sobre o objeto da demanda, é importante observar que o art. 31 da Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) prevê a proteção dos dados pessoais sensíveis, relativos à intimidade, vida privada, honra e imagem a pessoa natural identificada ou identificável. De acordo com esse dispositivo legal, tais informações são restritas, independentemente de classificação de sigilo, só podendo ser divulgadas ou acessadas por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem. Conforme Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018, que dispõe sobre a Proteção de Dados Pessoais, esta tem por fundamentos, entre outros, o respeito à privacidade e a inviolabilidade da intimidade, o que reforça tratar-se a indicação do CEP, de um dado sensível, do qual autônomos, empresas e governo devem fazer uso apenas com o consentimento explícito da pessoa e para um fim definido em lei. No que tange ao tratamento devido a dados pessoais e a dados pessoais sensíveis, cumpre-se salientar, ainda, que já se encontra em vigor a Lei n. 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD), a qual visa, entre outras coisas, à proteção dos direitos fundamentais de liberdade e de privacidade, bem como do livre desenvolvimento da personalidade da pessoa.”</p> <p>Data: 31.8.2021.</p> <p>Recurso: Indeferido.</p>

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Em que pese à necessidade do tratamento de dados, conforme § 4º do art. 13 da LGPD, que trata da pseudonimização, entre outros procedimentos, cabe-nos questionar o porquê, durante a fase de cadastramento (via procedimental), da exigência do preenchimento de dados pessoais e (ou) sensíveis, o que, certamente, leva à alegação da dificuldade para realização do tratamento dos dados e, conseqüentemente, a se evocar a proteção aos dados pessoais para proceder à negativa aos pedidos de acesso.

Desta forma, consideramos validada, com base nas informações obtidas, mesmo que de forma incipiente, a hipótese de que a LGPD trouxe impactos ao acesso à informação durante a pandemia.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou promover uma reflexão quanto à realidade enfrentada, no início e durante a pandemia de covid-19, no acesso às informações de interesse público, bem como no seu controle e participação social e, dessa forma, os mecanismos influenciadores na restrição e negativas ao acesso à informação.

Em face ao exposto, a pesquisa demonstrou que, passada mais de uma década da instituição da Lei de Acesso à Informação no Brasil, ainda temos um longo caminho a ser trilhado, de modo a permitir que todo cidadão tenha livre acesso às informações de interesse público e coletivo.

Nesse sentido, sugerimos que, na medida do possível, os órgãos públicos possam rever seus cadastros para acesso à informação, favorecendo o acesso, a participação social e o controle da Administração Pública por qualquer cidadão no uso do seu direito constitucional.

## REFERÊNCIAS

8 ANOS: Lei de Acesso à Informação: transparência para superar a crise. **Artigo 19**, São Paulo, maio 2020. Disponível em: <https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2020/05/RelatorioAcessoInformacaoCrise2020.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2022.

BATISTA, Carmem Lúcia. Informação pública: controle, segredo e direito de acesso. **Intexto**, Porto Alegre, n. 26, p. 204-222, 2016. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/intexto/article/view/19582>. Acesso em: 17 jan. 2023.

BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 239, p. 1-31, jan./mar. 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43855/44713>. Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória n. 928, de 23 de março de 2020. Altera a Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, responsável pelo surto

de 2019, e revoga o art. 18 da Medida Provisória n. 927, de 22 de março de 2020. **Presidência**, Brasília, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv928.htm#:~:text=MPV%20928&text=Alterar%20a%20Lei%20n%C2%BA%2013.979,2019%2C%20e%20revoga%20o%20art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv928.htm#:~:text=MPV%20928&text=Alterar%20a%20Lei%20n%C2%BA%2013.979,2019%2C%20e%20revoga%20o%20art.) Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. Senado Federal. STF confirma decisão que impede restrições na Lei de Acesso à Informação. **Senado Federal**, Brasília, 30 abr. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/30/stf-confirma-decisao-que-impede-restricoes-na-lei-de-acesso-a-informacao>. Acesso em: mar. 2023.

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho. **Direito de informação e liberdade de expressão**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

CARVALHO, Maria do Carmo. Participação social no Brasil hoje. In: ARAÚJO, J. N. G. de; SOUKI, L. G.; FARIA, C. A. P. de (org.). **Figura paterna e ordem social: tutela, autoridade e legitimidade nas sociedades contemporâneas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2001. p. 171-206.

DISTRITO FEDERAL. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Recomendações Força-Tarefa covid-19. **MPDFT**, Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/forca-tarefa-covid-19/11803-recomendacoes-forca-tarefa>. Acesso em: 29 jun. 2022.

EMERGÊNCIA dos dados: como o Índice de Transparência da covid-19 impulsionou a abertura de dados da pandemia no Brasil. **Open Knowledge**, Brasil, São Paulo, 2021. Disponível em: [https://ok.org.br/wp-content/uploads/2021/11/Ebook\\_EmergenciaDados\\_OKBR.pdf](https://ok.org.br/wp-content/uploads/2021/11/Ebook_EmergenciaDados_OKBR.pdf). Acesso em: 14 jun. 2022.

FERRAZ, Sérgio. **Lei Geral de Proteção de Dados**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

GABARDO, Emerson. Os direitos humanos fundamentais em face das reformas constitucionais liberais. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, n. 3, p. 75, 1999. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/744>. Acesso em: 17 jan. 2023.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Como fazer um projeto de pesquisa de um artigo de revisão de literatura. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, Brasília, v. 2, n. 5, p. 1-28, 2019. Disponível em: <http://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/121>. Acesso em: 17 jan. 2023.

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Acesso à Informação**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

RODRIGUES, Georgete Medleg; GERALDES, Elen Cristina; KAYA, Gabriela Tyemi. Impactos da pandemia de covid-19 nas leis de acesso à informação no Brasil e no mundo. **Revista Ibero-Americana de Ciência da Informação**, Brasília, v. 14, n. 2, p. 420-439, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/RICI/article/view/34663>. Acesso em: 17 jan. 2023.

SALGADO, Eneida Desirre. **Lei de Acesso à Informação (LAI): comentários à Lei n. 12.527/2011 e ao Decreto n. 7.724/2012**. São Paulo: Atlas, 2015.

SPECHOTO, Caio. Saúde passa a negar mais pedidos de informação durante a pandemia. **Poder360**, Brasília, jun. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/saude-passa-a-negar-mais-pedidos-de-informacao-durante-a-pandemia/>. Acesso em: 17 jan. 2023.

VENTURA, Miriam; COELI, Cláudia Medina. Para além da privacidade: direito à informação na saúde, proteção de dados pessoais e governança. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 7, jul. 2018. [Versão on-line. ISSN: 1678-4464]. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/7Y4wBHqFNdtKkZWvB43NgCw/>. Acesso em: 18 jun. 2022.

### **Ana Rosa de Sá Barreto**

<http://lattes.cnpq.br/2291783755167504>

MBA em Administração Estratégica de Sistemas de Informação pela Fundação Getulio Vargas (FGV). Especialista em Patrimônio, Direitos Culturais e Cidadania pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Especialista em Controle da Administração Pública pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Analista Judiciária no Tribunal Superior do Trabalho (TST).

## INDICADORES DE RESOLUTIVIDADE NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

### *RESOLUTION INDICATORS WITHIN THE PUBLIC PROSECUTION SERVICE*

Recebido em 18.1.2023 • Aprovado em 9.2.2023



**João Gaspar Rodrigues**

#### RESUMO

Este ensaio, partindo de uma metodologia analítica, busca reunir reflexões sobre a necessidade de um conjunto coeso de indicadores para aferir o nível de resolutividade das ações dos membros do Ministério Público com a finalidade de pavimentar, com justiça, a progressão funcional, como também motivar, por meio de um indispensável reforço positivo, a adesão ao referido modelo de atuação. Esses indicadores expressam, por meio de desempenhos quantificáveis, o nível ou o grau de resolutividade alcançado pelo agente ministerial em todas as suas frentes de atuação funcional (parametrizada; extrajudicial e judicial; e não parametrizada).

**Palavras-chave:** Resolutividade. Efetividade. Indicadores. Ministério Público. Planejamento estratégico.

#### ABSTRACT

*This essay, based on an analytical methodology, seeks to bring together reflections on the need for a cohesive set of indicators to assess the level of resolution of the actions of the members of the Public Prosecution Service with the purpose of paving, with justice, the functional progression, as well as motivating, through an indispensable positive reinforcement, the adherence to the aforementioned model of action. These indicators express, through quantifiable performances, the level or degree of resolvity reached by the ministerial agent in all its functional fronts (parameterized; extrajudicial and judicial; and not parameterized).*

**Keywords:** Resolution. Effectiveness. Indicators. Public Prosecution Service. Strategic planning.

## INTRODUÇÃO

A história da doutrina institucional da resolutividade ainda está sendo escrita nas fileiras heroicas do Ministério Público brasileiro. As primeiras discussões substanciais e prospectivas sobre o novo modelo têm pouco mais de uma década; o caminho divisado nunca havia sido trilhado, assim como também as experiências advindas com o aprofundamento do princípio democrático constituíam novidade histórica para o povo brasileiro.<sup>1</sup> Em 2009, sob o embalo de uma percepção que começava a ganhar corpo, publicamos tímido ensaio na *Revista do Ministério Público* português, intitulado "Ministério Público de resultados: a atual missão institucional" (RODRIGUES, 2009a),<sup>2</sup> em que sustentávamos uma nova cultura organizativa para realçar "a busca por resultados, pondo destaque na formação de agentes de iniciativa e de mente aberta que escutem com interesse ideias novas".

As duas primeiras décadas após a Constituição de 1988 foram dedicadas a digerir a larga (e expansiva) tábua de direitos e garantias fundamentais prevista no art. 5º e seus múltiplos incisos, ainda mais alargada pela disposição do seu § 2º ("Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte"). A instituição do Ministério Público, substancialmente revigorada pelo texto constitucional, inclusive com o encargo de defender "o regime democrático", que tem na extensa lista de direitos fundamentais seu núcleo vital, viu-se engolfada na árdua tarefa de filigraná-los à luz de um trabalho hermenêutico e metódico. Era a primazia da tutela jurídica estática e do demandismo, mas bem poderia ser, sem qualquer prejuízo à compreensão, a *banalização dos direitos autoproclamados*.

Superado esse primeiro estágio natural de consolidação de direitos, inclusive com detecção de suas deficiências e fragilidades, a instituição, graças a uma natural evolução jurídica e no trabalho revolucionário de cada dia, começou a perceber – por um processo peculiar de autocompreensão – que os alicerces dos direitos fundamentais, cuja defesa lhe cabia prioritariamente, deslocavam-se e que apenas a declaração solene dos direitos com a consequente positivação já não eram suficientes para atender às exigências sociais, que também evoluíam, na proporção direta do amadurecimento democrático, em extensão e grau de urgência.<sup>3</sup> Abria-se a necessidade de uma tutela

---

1 No século XX, até 1988, o País experimentou pouquíssimos intervalos de normalidade institucional e mais raros ainda de democracia minimamente condizente com os requisitos teóricos básicos. De 1988 até os dias de hoje é o período mais longo de democracia na história política do Brasil.

2 No início do referido ano, o mesmo ensaio já havia sido publicado na *Revista Justitia* (RODRIGUES, 2009b). Posteriormente, em 2012, lançamos o livro *Ministério Público resolutivo: um novo perfil institucional*, no qual as ideias foram mais bem adensadas. É preciso reconhecer, todavia, o tributo devido a Marcelo Pedrosa Goulart (1998), Gregório Assagra de Almeida (2005), entre outros.

3 Sem resultados, a democracia não significa nada e cessa de estar viva nas mentes e nos corações das pessoas (WALDO, 1961, p. 118).

jurídica dinâmica e, com ela, a obtenção e a entrega de resultados efetivos. Era o crepúsculo dos direitos meramente declarados e da pura sintaxe jurídica.

O primeiro sinal de alerta foi dado pelo legislador processual civil. O antigo Código de Processo Civil de 1973, em seus arts. 267, *caput*, e 269, *caput*, respectivamente, dizia: “Extingue-se o processo, sem julgamento do mérito [...]” e “Extingue-se o processo, com julgamento do mérito [...]”. Independentemente de entregar ou não o bem da vida pleiteado, o processo, nos moldes originais, era extinto com ou sem “julgamento” de mérito. A Lei n. 11.232, de 22.12.2005, alterou os referidos artigos, substituindo a palavra “julgamento” por “resolução”, deixando claro que a substancialidade e a resolutividade dariam a tônica na dinamicidade dos direitos materiais.

As ideias conquistaram adeptos não apenas nas hostes do MP, mas também em outros órgãos e instituições públicas,<sup>4</sup> justamente por não se alavancarem apenas num conceito de cunho corporativo, mas derivarem de uma necessidade exposta pelo avanço e expansão do princípio democrático. O império do Direito passa a assumir um caráter mais pragmático e efetivo, compatível com o nível de exigência dos destinatários em relação às promessas – estáticas e sem vida – contidas nas normas jurídicas, ainda que de quilates constitucionais.

A resolutividade tem se convertido, nos últimos anos, na principal matéria de investigação e de aplicação no âmbito do Ministério Público brasileiro, assumindo certo protagonismo e uma significação substancialista cada vez mais crescente. É um conceito em clara expansão. Diante desse cenário, cumpre examinar atentamente se o que é tomado de empréstimo à doutrina é utilizado, no dia a dia, de forma adequada e de modo a extrair os melhores resultados em benefício do destinatário final: a sociedade.

Neste ensaio, o nosso propósito, a partir de uma metodologia analítica, é tentar alinhar indicadores ou parâmetros confiáveis e aferidores de uma atuação pautada pela resolutividade. Esses indicadores expressam, por meio de desempenhos quantificáveis, o nível ou o grau de resolutividade alcançado pelo agente ministerial em todas as suas frentes de batalha (e não apenas pelos tradicionais canais demandísticos, em que a quantidade e a categorização ainda predominam por sendas formulísticas).

## 1 O MÉTODO RESOLUTIVO E SUAS IMPLICAÇÕES

A ação resolutiva não é uma simples resposta mecânica a um meio demandista, como seria a resposta de um burocrata de perfil clássico; é, pelo contrário, uma opção livre, não ritualizada em um mundo de possibilidades multidirecionais. O modelo implica uma reconexão com o mundo real (habitado por cidadãos que sofrem, reclamam e reivindicam, às vezes, o mínimo existencial), e não apenas com aquele representado, pálida e friamente, nos autos formais de um processo judicial.

---

4 Resolução CNJ n. 416, de 10.9.2021, art. 3º, II; Resolução CNJ n. 125, de 29.11.2010, e a cultura de pacificação social; Relatório da Ouvidoria do 4º trimestre de 2019 (DISTRITO FEDERAL, 2020).

O contato com os fatos já não é intermediado, exclusivamente, pelos autos específicos (e isolados) de um processo judicial, guiado por uma lógica ritualizada. E mesmo quando o conflito é judicializado (estrategicamente judicializado), o agente de perfil resolutivo mantém razoável controle, reunindo os melhores esforços para alcançar êxito em sua empreitada (na defesa efetiva dos interesses constitucionalmente atribuídos), oferecendo uma resposta pronta ao destinatário de seu trabalho, cumprindo as promessas constitucionais. A conexão estabelecida com os fatos não é abstrata ou meramente lógico-formal (de uma lógica, até certo ponto, sofismada), mas resolutamente concreta e multirrelacional (*all-embracing*), sem chegar à forma corrupta do hiperfactualismo ou do empirismo radical.

O perfil resolutivo, embora prescindida de ritos próprios para solver os problemas que surgem, não se rende ao improviso de ir resolvendo – reativamente – os problemas à medida que vão aparecendo, ora com pessoalismos, ora com fórmulas idiossincrásicas, e sempre com o predomínio do ocasionalismo em prejuízo da organicidade. Um membro do MP satisfeito ou adepto do método de tentativa e erros é, por certo, um agente resolutivo extinto. Antes que uma ação ou movimento funcional do MP se torne possível ou concreto, segundo o consagrado cientista político Leslie Lipson (1976, p. 5-6), “deve haver decisão; antes da decisão, uma escolha entre valores alternativos; antes da escolha, deliberação; antes da deliberação, conhecimento. Nossas mentes devem analisar antes que nossas vontades decidam”.

A forma de atuação resolutiva pressupõe estudo, planejamento<sup>5</sup> e o emprego lógico, estratégico e razoável da razão, e não apenas ímpeto, pura inquietação ou “cara e coragem” para fazer frente aos desafios proporcionados por uma sociedade cada vez mais científica,<sup>6</sup> reivindicativa e cônica dos seus direitos (pela maturação inevitável do princípio democrático). A resolutividade desafia todos os membros do MP “a aprender a aprender”, num processo de desconstrução e de reconstrução de velhas e de novas estruturas mentais. A doutrina resolutiva constitui um lógico organismo de ideias, engendrado para orientar o conteúdo da vida e da experiência, desde seus ângulos mais problemáticos.

Diferentemente do demandismo, que se impõe ao agente ministerial de forma, por vezes, até mecânica (num trabalho interminável e estéril, como no mito de Sísifo), o princípio resolutivo oferece alternativas de participação na estruturação de novos métodos de atuação, conferindo uma moldagem identitária ao Ministério Público e propósitos diferenciados aos membros. Não se funda, como já dissemos, sobre o testemunho efêmero e variável da opinião, do improviso e do acaso, mas sobre a revelação permanente da estratégia, da razão e do planejamento.

5 Planejamento e estudo científico transversal constituem *conditio sine qua non* para o sucesso do modelo resolutivo, “uma ponte de ouro para a resolutividade” (RODRIGUES, 2016, p. 265).

6 “A vida humana acha-se hoje permeada pela ciência, e a civilização assenta em alicerces científicos” (GLASS, 1964, p. 52).



O maior comprometimento e engajamento na solução dos problemas sociais, todavia, não transforma o membro do Ministério Público numa espécie de super-homem ou *wonder woman* (o *Übermensch* nietzschiano),<sup>7</sup> dotado de superpoderes ou talentos quase sobrenaturais (ou deslocadamente aristocráticos) como "autoridade ética" (*moral leadership*), pleno "conhecimento científico" dos problemas sociais, "senso de oportunidade", "poder de convencimento", habilidade de construção de "consenso emancipador", "inteligência emocional", "gentileza, paciência, temperança e capacidade de exprimir sentimentos nobres" etc. Superpoderes, convenhamos, mais simbólicos que efetivos. Como aferir, por exemplo, "liderança moral" ou "senso de oportunidade"? São aspectos, para ficar apenas nesses dois exemplos, inapreensíveis pela vulgar métrica gerencial ou correicional.

O entusiasmo e a empolgação com esse novo modelo de atuação – dadas as amplas possibilidades de sacudir e de mudar o fluxo dos fenômenos sociais – precisam encontrar a justa medida, pois, do contrário, o domínio da resolutividade (de ações simples, estratégicas e efetivas) pode descambar para os excessos do *resolutivismo*,<sup>8</sup> prenunciando o fim prematuro de um conjunto de boas ideias ou o desenvolvimento de uma prática falsa. Nada pior que a corrupção das próprias virtudes (*corruptio optimi pessima est*), a lembrar que não há progresso sem um possível regresso ou declínio.<sup>9</sup>

Além disso, os resultados a serem alcançados devem obedecer a uma ética própria, sem levantar a bandeira de *resultados-quaisquer-que-sejam-as-consequências* (o que pode nos levar a uma "instituição de desempenho", com as inevitáveis consequências ruins apontadas por Byung-Chul Han [2017, p. 24-25]). Como já dissemos alhures (RODRIGUES, 2015, p. 84-85), a busca por resultados não pode romper com as amarras éticas (legais e constitucionais) que pautam a instituição. Entre a ética dos princípios (amparada na moral deontológica como a kantiana) e a ética dos resultados ou das consequências (alavancada numa moral teleológica como a utilitarista), o pêndulo deve sempre acertar o compasso pela primeira. E nem poderia ser diferente, pois o Ministério Público é uma instituição jurídica que se desenvolve num Estado Democrático de Direito (entenda-se governo das leis e moderno constitucionalismo) e embora seja "presentada" por chamados agentes políticos, não desempenha uma atividade designadamente político-partidária ou político-ideológica.

7 A propósito, diz F. Rigaux (2003, p. 256): "Não é Hércules que ocupa o topo de nossos Palácios de Justiça, mas homens e mulheres conscienciosos, em geral divididos sobre a solução, e às vezes também em seu foro interior".

8 A recentidade da doutrina agrega mais um ingrediente de risco, pois "na fase de gestação, nada nos permite distinguir a verdade do erro" (NICOL, 2001, p. 49). Outro risco representado pelo resolutivismo é a metamorfose do agente ministerial estritamente resolutivo em ativista político ou ideológico, aderindo mecanicamente a uma causa e tornando-se seu defensor sectário. O agente do Ministério Público, como guardião imparcial – e impessoal – das promessas constitucionais, deve seguir a Constituição e as leis, e não ideologias ou correntes políticas. Não é esse o propósito da doutrina resolutiva, que busca forjar agentes "construtores de soluções", resolutivos, efetivos e proativos, não ativistas ou militantes.

9 "Todos os desenvolvimentos ocorridos na natureza, quer no mundo físico, quer nas situações humanas, apresentam padrões cíclicos de ida e vinda, de expansão e contração" (CAPRA, 1983, p. 105).

A ideia de resolutividade, para ser compreendida, e, melhor ainda, executada, deve ser simples e objetiva. A Lei da Parcimônia ou a Navalha de Occam, que prega a regra de ouro da simplicidade, não se aplica apenas nas hipóteses ou teorias científicas, mas também nas condutas humanas ou institucionais. O passo a passo da justiça concreta não nos parece exigir requintes metafísicos, mas apenas o simples bom senso do homem ou da mulher razoável, colocando-se na posição de outrem, encarando as coisas sob o ponto de vista de seus fins e valores, reduzindo a avaliação de nossas próprias pretensões ao nível que elas assumem aos olhos de um observador imparcial (DEWEY, 1964, p. 98). Esta parece ser a maneira segura e simples de apreciar o que a justiça exige, para se impor, em casos concretos.

Há algo mais realista e simples que entregar o bem da vida devido a quem de direito? E para esta finalidade não é necessário um *esprit de géometrie*, mas simplesmente o *bon sens du boulanger* ("o bom senso do padeiro"). E para este *bon sens*, bastam qualidades razoáveis e acessíveis como iniciativa, inteligência, bom juízo, imaginação, amplitude de vistas e tato. É a isto que, de modo direto, conclama o perfil resolutivo do MP. Tudo o mais é requinte de obra acabada, que, dadas certas circunstâncias, não é de todo mau,<sup>10</sup> desde que seja mantida razoável objetividade para não fazer perder o membro num labirinto de exigências bizantinas, metafísicas e moralísticas (e até ultramoralísticas), que servem antes para alimentar reprimendas disciplinares que alcançar resultados úteis e relevantes para a sociedade.

A expressão "autoridade ética", por exemplo, é encontrada no art. 1º, inciso III, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 2, de 21.6.2018 (a chamada "Carta de Aracaju" – CNMP, 2018b), que trata "sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público [...]". Diz a referida norma:

Art. 1º Para a avaliação, a orientação e a fiscalização qualitativas da resolutividade das atividades dos Membros e das Unidades do Ministério Público brasileiro nos planos extrajudicial e judicial, envolvendo a atuação criminal, cível, tutela coletiva e especializada, respeitadas as peculiaridades das funções e atribuições de cada Unidade Institucional, serão considerados, entre outros, os seguintes princípios e diretrizes:

[...]

III- autoridade ética para mediar demandas sociais, aferida pela capacidade para o exercício de liderança a partir da força do melhor argumento na defesa da sociedade e do regime democrático.

A partir da "autoridade ética", o membro desenvolve uma natural "liderança" moral pela "força do melhor argumento". Isso nos faz lembrar da definição dada por Franklin

<sup>10</sup> Aquilo que não é melhorado, deixa de ser bom. Afinal, como diz Robert Jungk (1962, p. 196-197), "the moment you think about something, it is already obsolete" (no momento que você pensa em alguma coisa, ela já está superada).

Delano Roosevelt, poucos dias após sua primeira eleição, sobre o caráter da Presidência dos Estados Unidos. Diz ele (*apud* JIMENEZ DE PARGA, 1971, p. 448): “A presidência não é simplesmente um cargo administrativo. Isso é o menos importante dela. A presidência é, antes de tudo, uma liderança moral (*moral leadership*)”.

É inegável a importância do Ministério Público no cenário jurídico e político nacional, e sempre se esperou muito dessa instituição (principalmente em tempos de normalidade democrática, em que a instituição ergue-se como relevante coguardiã das promessas constitucionais), mas exigir de seus membros qualidades sobre-humanas sem os respectivos meios (materiais, normativos, técnicos, logísticos etc.) para atingir objetivos além de seu tempo e de suas energias individuais parece ser um requintado ato de crueldade, ou, na melhor das hipóteses, uma ficção que desvirtua os fatos. Ao colocarmos a séria, necessária e bem fundamentada doutrina da resolutividade, com seus parâmetros de qualidade e de engajamento, no Olimpo das proezas heroicas, corremos o risco de transformar algo factível, sensato, teórica e razoavelmente elaborado, em um sistema de ilusões, fazendo com que tenhamos, ao fim, um Gulliver imobilizado por mil fios ou um Prometeu preso na rocha irremovível da virtude.

Não alcançando o altiplano dessas virtudes (ou o excepcionalismo ministerial), como é razoável que não seja alcançado, o que pode acontecer? Primeiro, um descrédito social em relação ao esforço ministerial em cumprir as promessas constitucionais e institucionais; segundo, uma persistente prestação de contas com o controle disciplinar (interno e externo), pois afinal, como diz Nietzsche (2009, p. 111), “é pelas próprias virtudes que se é melhor castigado”.

O sistema resolutivo foi idealizado para impelir o membro ministerial em novos domínios, não para imobilizá-lo dentro de um setor reservado tão somente a ele, uma gaiola dourada exclusiva, arremedo moderno da velha “torre de marfim”, privilégio obsoleto do demandismo. Não deve existir exagero no modelo apregoado, nem monopólio da ribalta pela ênfase em específicas qualidades. Tudo deve adaptar-se, naturalmente, ao contexto. Ao ser restrita a um espaço de idealidade utópica, a prática funcional não se acomoda à teoria resolutiva, e acaba se degradando pelo caminho.<sup>11</sup>

O aparato normativo montado a partir do desenvolvimento doutrinário da resolutividade parece dispor sobre um ideal de perfeição do membro ministerial, mas, na verdade, parece revelar apenas uma compreensão imperfeita desse novo proceder funcional, a partir de uma crise de percepção. Assim, se se ignoram os limites reais de sua competência, não se pode fazer uso pleno das energias constitucionais a si atribuídas. Se através desse ideal de perfeição interna, com laivos de ultramoralismo, não conseguimos vislumbrar o possível (simples e intuitivo), acabamos consumindo nossas energias na busca do impossível, como no paradoxo do asno de Buridan.

11 No meio social e político de hoje, alguns conceitos clássicos que rendem homenagens ao isolacionismo, ao imobilismo e ao burocratismo perdem qualquer significado, na medida em que caminhamos para uma dimensão mais aberta e mais plural. Justamente por isso, o agente resolutivo não pode separar-se num orgulhoso insulamento, sob pena de abrir mão de múltiplas possibilidades de inserção social.

A resolutividade atinge o MP por todos os lados e ângulos; não é uma doutrina restrita, em suas exigências de aperfeiçoamento, à atividade finalística. Há um longo caminho a percorrer. Toda a instituição – dos serviços auxiliares, administrativos à gestão diretiva – precisa imergir suas rotinas de trabalho na essencialidade resolutiva,<sup>12</sup> de modo a proporcionar uma estrutura (conceitual, normativa, técnica e logística) às unidades funcionais de execução (promotorias e procuradorias de justiça).

Se não for assim, adotando uma resolutividade abrangente (ou *all-embracing*), como fazer um colega detentor de um acervo de, por exemplo, dez mil inquéritos policiais ou de milhares de ações penais entender o modelo e aceitá-lo? É necessário que, antes, os órgãos diretivos da instituição, imersos eles também nessa rotina resolutiva, entreguem condições adequadas de trabalho aos membros do Ministério Público, condições estas capazes de proporcionar ao órgão de execução da ponta um cenário razoável em que possa pôr em prática as potencialidades do modelo resolutivo, e não apenas mortificar-se diariamente como no mito de Sísifo.

A "essencialidade resolutiva" tem uma abrangência superior ao desenlace final da atuação ministerial na entrega efetiva do bem da vida. Esse momento é precedido por uma longa preparação, incluindo estudo, planejamento, execução, ajustes e reajustes contínuos. Todo um itinerário é preparado e percorrido para que o membro, ao final, execute da melhor forma possível as atribuições que lhe foram conferidas pela Constituição e são esperadas pela sociedade. O perfil resolutivo só funciona plenamente em cadeia; só alcança seus melhores resultados quando atua em rede intraorgânica e interorgânica.

A resolutividade desmaterializa, por assim dizer, a ideia de improvisação ou de conhecimento intuitivo. Não é por outra razão que o CNMP recomenda ao membro do Ministério Público "empenho e dedicação ao aperfeiçoamento funcional periódico e multidisciplinar" (art. 1º, inc. X, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 1, de 15.3.2018), de modo a atender a toda cadeia abrangente de resolutividade, passando pela ordeira gestão administrativa do órgão de execução, pelas medidas de inserção e de integração social, pelo "conhecimento das deficiências sociais", pela "capacidade de articulação", pela "capacidade de diálogo e de construção do consenso", pela "utilização racional e adequada dos mecanismos de judicialização", pela "capacidade de resolução humanizada dos conflitos, controvérsias e problemas", pela "proatividade, capacidade técnico-jurídica, ponderação e bom senso na tomada de decisões" etc. (CNMP, 2018a).

Sem ampla, universal e multirrelacional cultura, o agente ministerial não disporá de meios para desempenhar, nos moldes exigidos pelos órgãos de controle (interno e externo), o modelo resolutivo de atuação. É interessante observar que a Carta de

---

12 Nesse sentido, a Recomendação n. 52, de 28.3.2017, do CNMP: "Art. 4º A Política Nacional de Gestão de Pessoas do Ministério Público brasileiro se orienta pelos seguintes princípios: I – Desenvolvimento contínuo do ser humano nos seus múltiplos aspectos, por meio da valorização, do estímulo à aprendizagem e da orientação de resultados para sociedade" (grifo nosso). É a resolutividade *all-embracing* ou abrangente. Todos os órgãos do MP fazem parte de uma totalidade resolutiva e obedecem a padrões internos de construção escalonada de soluções.

Aracaju, na avaliação de resolutividade do membro do Ministério Público, sugere seja verificado se o membro

tem empreendido esforços visando ao seu aperfeiçoamento funcional, principalmente por intermédio da participação em seminários, congressos, cursos de pós-graduação, cursos de aperfeiçoamento e capacitação realizados pela Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público ou pelas Escolas Institucionais do Ministério Público, além de publicações de livros ou artigos relacionados com as suas atividades institucionais. (CNMP, 2018b, art. 2º, parágrafo único).

Veja-se que todo o esforço de aperfeiçoamento (diretriz básica da resolutividade) deve estar relacionado, direta ou indiretamente, com as atividades institucionais. Numa análise apressada, pode-se concluir que qualquer aprendizado ou aperfeiçoamento fora dos limites da ciência jurídica carece de valor aferidor. Todavia, considerando que o perfil resolutivo pressupõe um amplo domínio sobre saberes e experiências sociais alheios à pura dogmática jurídica, o aperfeiçoamento cultural do membro ministerial será, necessariamente, multidisciplinar, tal como disposto no art. 1º, inc. X, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 1, de 15.3.2018, e na Carta de Brasília, de 2016 ("formação humanista, multidisciplinar e interdisciplinar dos membros" e "valorização das Escolas Institucionais e capacitação permanente dos Membros e Servidores, estimulando o conhecimento humanista e multidisciplinar") (CNMP, 2016a, Diretrizes estruturantes, alínea i).

Para os propósitos práticos do método resolutivo de atuação funcional, dentro de um *approach* simples e efetivo, impõem-se duas condições essenciais: qualificação ou conhecimento multidisciplinar, fugindo ao monolitismo intelectual da dogmática jurídica de perfil clássico, e disposição para fazer a diferença na arena social, fugindo ao modelo meramente reativo do demandismo lastreado na cultura de litigância e de confrontação.

Por fim, para encerrar este item, é preciso analisar em rapidíssimas pinceladas o nível de resolutividade embutido nos instrumentos jurídicos postos à disposição do membro do MP para entregar resultados efetivos à sociedade. A adequação dos meios ("instrumentos jurídicos") aos fins ("atribuições") é um elemento dominante ou orientador na obtenção de resultados úteis e socialmente relevantes. Sem esse elemento, não há efetividade no desempenho de qualquer encargo, seja legal ou constitucional.<sup>13</sup>

A Carta de Aracaju, quando se refere à avaliação do princípio da duração razoável do processo e da efetividade das diligências determinadas, fala da "adoção de instrumentos resolutivos" (art. 16, § 2º). Esses instrumentos resolutivos seriam aqueles já existentes na Constituição, nas leis e em outros atos normativos<sup>14</sup> ou seriam forjados, casuisticamente, pelo membro do MP? A segunda hipótese, de plano, deve ser descartada, pois atos extralegais, ainda que não ilegais, geram um risco demasiadamente elevado,

---

13 Cf. RODRIGUES, 2022, p. 2 e ss.

14 Esses instrumentos, que por convenção pessoal designamos de "mecanismos legais formais e cartoriais" (RODRIGUES, 2022, p. 7), se não forem acompanhados de outras variáveis (normativas, convergência estrutural, logística etc.), não se prestam a obter resolutividade.

principalmente de feitiço correcional. Além disso, todos os instrumentos jurídicos à disposição do membro do MP submetem-se a uma parametrização e a uma normatização, principalmente por parte do CNMP. A margem de manobra, nesse quadrante, é quase inexistente. Dessa forma, eventual resolutividade dos instrumentos jurídicos à disposição do membro ou é inteligentemente inerente ao próprio instrumento ou perde-se no processo de regulamentação normativa. Auxílios adventícios extranormativos sem contornos claros, além da efetividade não comprovada, podem violar a ética dos resultados. O máximo que se pode exigir do membro é o *timing* perfeito (ou quase perfeito, valendo-se do aludido “senso de oportunidade”) na utilização dos instrumentos jurídicos postos à sua disposição, pois, como diz Thoreau (1964, p. 37), “um passo dado a tempo vale por nove”.

## 2 TUTELA JURÍDICA DINÂMICA

O desafio atual lançado ao ordenamento jurídico e às instituições de acesso à Justiça, como o Ministério Público, não é simplesmente positivar direitos, elencá-los ou reconhecê-los, mas garanti-los, impedir que, apesar de solenes declarações positivas (*tutela jurídica estática*), eles sejam continuamente violados. Já não é suficiente formular os mais valiosos direitos e os inserir, pomposamente, num documento normativo.<sup>15</sup> De que vale, por exemplo, proibir a prática da tortura (criminalizando-a severamente), se, no dia a dia, esse direito fundamental absoluto é continuamente violado?<sup>16</sup> Não há como trabalhar com a efetividade de direitos fundamentais sem atentar aos deveres que asseguram a sua concretização à luz de uma profunda convicção democrática, de uma profunda vontade de conferir concretude aos objetivos fundamentais inscritos no art. 3º da Constituição Federal: criação de uma sociedade livre, justa e solidária; erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades sociais, promovendo “o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Ao sistema de tutela jurídica estática (*resultados esperados*), a resolutividade imprime a centelha do dinamismo, desenvolvendo ações e programas sistêmicos de caráter preventivo e garantidor (*resultados alcançados*). A *tutela jurídica dinâmica* insuflada pelo compromisso

15 “A titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para a sua efetiva reivindicação” (CAPPELLETTI, 1988, p. 11 e 13). Por outro lado, “se há uma tábua de direitos fundamentais inscrita na Constituição, há o correspondente dever de suas instituições de cumpri-la e fazer cumpri-la em qualquer situação. Apenas nesse sentido, teremos uma cultura de supremacia constitucional efetiva” (RODRIGUES, 2021, p. 154).

16 É preciso reconhecer, todavia, ser enganoso afirmar que um direito fundamental, quando não plenamente realizável ou continuamente violado, é como se não existisse. Quantas vezes, graças a um direito apenas existente no papel, foi possível denunciar seu descumprimento, suscitar o escândalo por sua violação, despertar a conscientização da sua negação, criando assim as condições políticas para reclamar, com mais força, sua tutela efetiva? Existem ações coletivas, formais ou não formais, que são possíveis pelo simples fato de que um direito está aí, sobre o papel, e, precisamente por isso, pode ser lido e identificado por uma opinião pública informada, por uma organização combativa, por uma pessoa de boa vontade (RODOTÀ, 2010, p. 60-61).

de proteger e tornar efetivos os direitos e as garantias constitucionais fundamentais é o principal desafio lançado ao módulo de ação resolutiva do Ministério Público.

O primeiro e decisivo passo para fazer frente a esses novos desafios de máxima efetividade é abrir espaço para o diálogo interno e externo (transcendendo a noção de um "si-mesmo" atomístico). Internamente, com os demais membros da instituição encarregados das mais diversas áreas de atuação, com vistas à harmonia institucional, pois "está politicamente demonstrado que uma casa dividida contra si mesma não pode subsistir" (GLASS, 1964, p. 52); e externamente, com os diversos setores da sociedade civil e os demais órgãos públicos,<sup>17</sup> para fomentar, por exemplo, o *benchmarking*.

É preciso sempre lembrar que "a democracia é um sistema de diálogos"<sup>18</sup> (JIMENEZ DE PARGA, 1971, p. 133; VERDU, 1974, p. 233). O diálogo proporciona, no mínimo, a satisfação moral de *sentir-se escutado*, o privilégio de afirmar a própria opinião (nem que seja para "constar em ata" ou "manter-se na pauta"). Portanto, audiências públicas, "audiências ministeriais" (art. 10, Recomendação CNMP n. 54/2017), reuniões com agentes externos ("em conselhos de controle social", por exemplo – Resolução CNMP n. 149/2016, art. 4º, XI), palestras, encontros de trabalho, visitas técnicas de campo e outras tantas ocasiões para escutar e se fazer escutar, não devem ser contabilizadas como perda de tempo, mas como um valioso investimento na construção do consenso e da melhor decisão, de modo a atender o superior interesse público. As coisas acontecem quando todos podem falar e ser escutados.<sup>19</sup>

É óbvio que nessas reuniões ou encontros de trabalho é importante e necessário registrar a pauta, a duração, as conclusões, as providências adotadas e eventuais resultados obtidos. Sem tais dados reunidos, fica difícil atribuir valor ao respectivo movimento institucional. Ademais, evita-se que atuações improficuas recebam o mesmo tratamento de ações plenamente resolutivas.

O princípio do diálogo ou da contradição é reconhecido como norma reguladora básica do discurso e critério de raciocínio nas relações estabelecidas pelo membro do MP imbuído do propósito de se inserir jurídica e socialmente. À luz do aludido princípio, o enlace e a exposição das ideias pressupõem a compreensão de suas próprias ideias e a possibilidade de fazê-las compreensíveis para os demais interlocutores. Eventual decisão, ação ou providência é extraída pelo diálogo e pelo olhar múltiplo como "produto de negociação", não imposta por meio de uma narrativa monocular prévia guiada pela "força do melhor argumento". O "melhor argumento" é definido pela força de

17 Um dos princípios a serem observados por ocasião do vitaliciamento do membro do Ministério Público é "disposição e iniciativas para atuar em rede e de forma integrada e cooperativa tanto no âmbito do Ministério Público quanto em relação a outros órgãos ou instituições de defesa de interesses sociais e/ou de interesses legítimos do Estado" (art. 1º, inc. XII, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 1, de 15.3.2018).

18 Ou na visão de Bertrand de Jouvenel (1996, p. 60), é "um regime de disputa bem regulada, em que se faz prevalecer a força sem violência".

19 "Há sempre esperança quando se forçam os indivíduos a ouvir um e outro lado" (MILL, 1963, p. 59).

persuasão e de convencimento, e não por eventual perfeição lógica interna e autorreferente. O “melhor argumento”, que conduz à “melhor decisão”, é produto coletivo; não há um criador, mas participantes em sua criação.

É importante frisar que nas hipóteses de avaliação dos resultados da atuação na resolução consensual é preciso aferir se o acordo obtido é “produto de negociação com a participação de representantes adequados e legítimos” (art. 13, § 2º, inciso III, da Carta de Aracaju – CNMP, 2018b). Ademais, devem ser levados em consideração “os argumentos favoráveis e contrários à proposta de acordo” (inc. VII), ou seja, se todas as partes envolvidas foram devidamente escutadas. O diálogo, portanto, conduz a um projeto participativo, no qual a narrativa é compartilhada e todos são escutados.

O *player* resolutivo, inserido nessa rede dialogal, não é o portador do “melhor argumento”, mas pode (e deve) construir o melhor argumento, mediante o diálogo, escutando as outras experiências e os outros saberes; aprendendo, corrigindo, ajustando e fortalecendo suas ideias. A validade e a robustez de um argumento dependem de a quanto atrito ou falseabilidade ele é capaz de resistir, sem perder seu poder de convencimento, quando submetido a uma longa discussão.

Essa noção de alteridade é preciosa ao agente resolutivo, tanto para consumo doméstico como, principalmente, para as fecundas relações com outros saberes e experiências. Estes *players*, sob a aludida noção, são protagonistas de suas próprias aspirações e não objetos (ou apêndices) estratégicos para definir, simplesmente, os movimentos institucionais do MP. A construção do consenso e a “resolução humanizada dos conflitos, controvérsias e problemas” passam, necessariamente, pelo respeito à alteridade.<sup>20</sup>

Sob uma capacidade razoável de articulação e de mobilização, as diferentes ideias e juízos não dividem os atores, antes os conectam. As convicções e os consensos são apurados, muitas vezes, sob a ação de ideias e energias contrárias. É preciso saber trabalhar essa diversidade para lograr o tão desejado êxito resolutivo. Essa aparente lei de instabilidade – diálogo e contradição – realiza, ao cabo, uma ordem providencial. Como diz o filósofo francês Charles Renouvier (1944, p. 56): “Tudo flui, tudo torna-se (*deviene*); a verdade encontra-se apenas na mudança. Nada se pode dizer de uma coisa que não desperte imediatamente seu contrário. Tudo nasce da discórdia”.

O interlocutor de um debate aberto e plural não é visto como opositor, mas como um elemento de colaboração e de cooperação para apurar o necessário consenso. O outro não é o inimigo. Em ambiência democrática, não há como ditar juízos sem encontrar “oposição” (ou um provisório juízo contrário) ou dissensão. *Contraria sunt complementa* (os opostos são complementares). O consenso é uma interpenetração dos opostos, e não é possível alcançar resultados úteis sem obter, antes, uma interconexão horizontal entre os diversos atores institucionais e sociais. A relação a ser estabelecida não pode

20 “Sem o diálogo, a pessoa deixa de existir. Transforma-se numa coisa que podemos explorar e oprimir. A reificação é completa. Só a dialética permite o jogo das relações interpessoais” (ERARD *et al.*, [19--?], p. 84).



ser mecanicista ou vertical do tipo “eu mando, você obedece” ou “eu falo, você escuta”, mas dialética, dialógica, trabalhando os opostos, principalmente em contextos de complexidade e de incerteza (em tais cenários, a abordagem deve ser do tipo *bottom-up* [de baixo para cima] e não *top-down* [de cima para baixo]). Logo, a capacidade de diálogo e de articulação é essencial para influenciar, positivamente, na arena social e, por consequência, é uma qualidade que cai a talho de foice ao modelo de MP resolutivo.<sup>21</sup>

Mesmo onde há uma grande divergência de opiniões, sempre haverá traços comuns à natureza humana que possibilitem uma compreensão “simpática” das atitudes morais com as quais não concordamos (FAGOT-LARGEAULT, 1999, p. 43; BATESON, 1997, p. 237). Os polos de contraste que dividem as pessoas são, na verdade, necessidades dialéticas objetivas do pluralismo social. Uma vez reconhecida sua relação dialética, como proceder face a esses polos? Antes de tudo, é preciso ver além da dicotomia entre ganhar e perder no “combate” logomáquico com seu adversário. E nada deve ser considerado como inconcebível ou impossível *a priori*, devendo o agente imbuído dessa nova mentalidade estar sempre disposto a retificar ou a reajustar seus juízos e suas opiniões à luz da diversidade e da pluralidade de ideias.

O arquétipo do promotor retórico e de tribuna representa um belo capítulo da história do MP, remetendo a nomes clássicos do júri como Roberto Lyra, mas, atualmente, assume a cena o membro ministerial capaz de escutar (de escutar ativamente). O *ouvinte dedicado* é o atributo mais consentâneo com o modelo resolutivo moderno de máxima efetividade.

### 3 INDICADORES DE RESOLUTIVIDADE

#### 3.1 ENTREGA DO BEM DA VIDA

Todo conflito ou insatisfação individual ou coletiva gira em torno de um bem ou de um interesse valioso à vida em seus vários aspectos (orgânico, biológico, psicológico, social, econômico, político, cultural etc.). A atuação ministerial é resolutiva quando, por meios extrajudiciais ou judiciais, torna efetivo o direito em liça (ou seja, entrega o bem da vida), não bastando uma decisão judicial favorável ou uma solução extra-autos. Nesse sentido, estabelece o art. 1º, § 3º, da Recomendação CNMP n. 54/2017 (que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro): “Considera-se resolutiva a atuação pela via extrajudicial ou judicial quando a respectiva solução for efetivada, não bastando para esse fim apenas o acordo celebrado ou o provimento judicial favorável, ainda que transitado em julgado”.

A Carta de Aracaju (CNMP, 2018b), em seu art. 14, vai além e considera “*materialmente resolutiva* a atuação do Ministério Público pela via extrajudicial ou judicial sempre

---

21 “A democracia requer instituições tanto para sustentarem o conflito e discordância como para sustentarem a legitimidade e o consenso” (LIPSET, 1960, p. 403).

que a respectiva solução for efetivada, não bastando para esse fim apenas o acordo celebrado ou o provimento judicial favorável, ainda que transitado em julgado” (grifo nosso). Este ato recomendatório sugere a existência de uma “resolutividade formal” quando é obtido acordo extrajudicial ou alcançado provimento judicial favorável, mas desacompanhado, em ambos os casos, da respectiva efetividade.

A “solução efetiva” equivale à entrega do bem da vida, como a preservação do meio ambiente, prevenção ou combate à corrupção, punição dos agentes ímprobos, recuperação de recursos públicos etc. Para onde o MP direcionar seu radar, os resultados jurídicos alcançados precisam ser efetivos, úteis e socialmente relevantes; do contrário, sua atuação não poderá alimentar quaisquer indicadores de resolutividade ou ser alcançada por estes.

As dificuldades, reais ou imaginadas, são muitas – o bem a perseguir e o mal a derrotar. De um lado, há o demandismo inefetivo e o parecerismo simbólico. De outro, ainda tentando consolidar-se, a resolutividade material e substancial, às voltas com as necessidades concretas e reais da sociedade, e sedenta por resultados eficientes e efetivos, capazes de modificar, para melhor, o conteúdo de vida e de experiência.

### **3.2 ALCANCE MASSIVO E RESULTADOS SOCIALMENTE RELEVANTES**

Um dos indicadores aferidores de resolutividade, contemplado na Carta de Aracaju, consiste em verificar se o membro do MP, no exercício regular de suas funções, “dá preferência à exigência de políticas públicas efetivadoras de direitos fundamentais de caráter geral, em vez de postular em juízo em favor de pessoa determinada” (art. 19, VI). De igual modo, o art. 23, VIII, que recomenda a “efetiva priorização da atuação coletiva”.

Também a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro recomenda atenção ao alcance massivo das medidas:

Dentro do possível, merecerão mais destaque na visualização institucional a atuação resolutiva e a produção de resultados jurídicos que forem socialmente mais relevantes, considerando-se, para tal fim, a natureza do direito protegido, com especial prestígio aos direitos fundamentais, e o número de beneficiários da atuação institucional. (CNMP, 2017, art. 4º, parágrafo único).

### **3.3 EFETIVIDADE DA ESTRATÉGIA EXTRAJUDICIAL**

De acordo com a Carta de Aracaju (art. 23, VII), “para a avaliação do impacto social da atuação Ministerial serão considerados, à luz do princípio da razoabilidade, entre outros, [...] a priorização de atuação extrajudicial/autocompositiva”.

A entrega do bem da vida, independentemente da sua natureza, se público, social, individual indisponível etc., pressupõe sua efetividade, sua realização concreta, batizada, impropriamente, de *resolutividade material*. Assim, não basta um acordo extrajudicial

celebrado, mas que a solução contida no acordo seja efetivada, produzindo todos os efeitos positivos previstos (ou acordados). A simples atuação extrajudicial, sem resultados úteis, relevantes e efetivos, não implica em resolutividade.

O modelo resolutivo de atuação não se restringe a ditar se é preferível, abstratamente, o movimento extrajudicial ou judicial, mas se, no caso concreto, é mais estratégico, em termos de efetividade, uma ou outra forma de atuação. Se numa situação X, após detido estudo e análise, o membro verificar que as providências extrajudiciais representam pura perda de tempo, sem qualquer resultado jurídico útil aos interesses protegidos, a judicialização pode ser a melhor alternativa resolutiva. Ou vice-versa. De todo modo, é a efetividade o norte magnético de qualquer estratégia adotada.

A "priorização da atuação extrajudicial", conforme recomendação da Carta de Aracaju, também não é absoluta, justamente porque não há uma "resolutividade intrínseca" apriorística e definitiva, mas deve ser aferida no caso concreto, estratégica e racionalmente. Não existe um modelo pronto e acabado de obter resultados e de alcançar efetividade. O modelo é construído e reconstruído sob as diretrizes da doutrina da resolutividade e sob os seus fundamentos mais específicos: estudo, planejamento e preparo técnico.

### 3.4 ATUAÇÃO PREVENTIVA EX OFFICIO

O perfil resolutivo valoriza e prioriza atuações preventivas, com antecipação de situações de crises ou de ilegalidades. A atuação preventiva ataca, por todos os ângulos, o ilícito, evitando sua prática, continuidade ou recorrência, constituindo-se na forma mais pura de manter efetivo o Direito (RODRIGUES, 2020, p. 178). Existem danos que são irreparáveis, sendo impossível voltar ao *status quo ante*, restando apenas a repressão punitiva ou compensatória. A repressão, portanto, em regra, é uma forma imperfeita de restaurar a efetividade (ou a imperatividade) do Direito.

A atuação preventiva do membro do MP revela parcela apreciável de resolutividade, mas se essa atuação se dá *ex officio*, e não após demanda, isso sugere um maior nível de resolutividade, acentuando o grande controle dos indicadores sociais e institucionais por parte do agente ministerial. E esse *discrimen* é devidamente assinalado na Recomendação CNMP n. 54/2017:

A valorização da atuação resolutiva e da produção de resultados jurídicos a ela relacionados será assegurada, dentre outros meios:

I – pela necessária consideração das informações relacionadas à atuação resolutiva e de produção de resultados jurídicos a ela relacionados para fins de promoção e outras situações em que são analisados o histórico funcional e/ou a quantidade de trabalho, em especial: [...]

e) da iniciativa do Membro em atuar preventivamente, de ofício, independentemente de provocação formal. (CNMP, 2017, art. 8º, I, e).

### 3.5 ALINHAMENTO COM O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA INSTITUIÇÃO

O modelo resolutivo de atuação pode ser definido como a capacidade de alcançar resultados através da ação planejada e da mobilização de elementos de apoio. A atuação solitária, intuitiva e quixotesca tem maior afinidade, até histórica, com o demandismo, não com a resolutividade, que pressupõe a convergência de energias (institucionais e sociais) em prol de um objetivo delineado a partir de diretrizes institucionais.

Tanto na gestão administrativa quanto na finalística, funciona como indicador de resolutividade o alinhamento com o planejamento estratégico da instituição. O Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da Carta de Aracaju, é enfático a respeito:

Para se considerar adequada a gestão administrativa, serão observados, à luz do princípio da razoabilidade, os seguintes parâmetros da unidade correicionada, entre outros: a existência de plano de atuação ou prática equivalente na Promotoria, Procuradoria, Ofício ou respectiva unidade de trabalho alinhados ao planejamento estratégico ou estabelecidos a partir de problemas relacionados com particularidades locais. (Art. 4º, inc. IV).

Na Gestão Finalística/Funcional, consideram-se os seguintes indicadores:

Art. 5º [...]

VII - Atuação pautada no Planejamento Estratégico aprovado democraticamente com a participação tanto dos membros e servidores quanto da sociedade;

VIII - Atuação com base em Planos de Atuação, em Programas Institucionais e em Projetos Executivos que estejam em sintonia com o Planejamento Estratégico Institucional e o cumprimento das metas Institucionais; [...].

Art. 6º [...]

I - Existência de plano de atuação da Promotoria, Procuradoria, Ofício ou respectiva unidade de trabalho alinhado ao planejamento estratégico e às metas institucionais ou a programas e projetos de atuação criados a partir de problemas decorrentes de particularidades locais ou regionais; [...].

No art. 15 do referido ato recomendatório, há diretrizes para avaliar se a atuação local da unidade ou do membro do Ministério Público está alinhada ao Planejamento Estratégico Institucional e ao Plano Geral de Atuação Funcional, observando se o membro:

I - conhece o Plano Geral de Atuação Funcional e sua importância para a estratégia Institucional;

II - possui Programa de Atuação Funcional, projetos no âmbito da sua unidade ou prática equivalente;

III - concebe o planejamento com objetivos, metas e atuação prática bem definidos;

IV - identifica e objetiva resultados sociais adequados;

V - procura adotar ou executar as medidas tendentes à eficiência da gestão administrativa da unidade e dos serviços locais.

Quanto às políticas públicas, o indicador de resolutividade prende-se em saber se o membro

atua para implementar políticas públicas socialmente necessárias e devidamente identificadas a partir do planejamento estratégico da Instituição, com a participação social e da comunidade ou dos grupos vulneráveis afetados, sem prejuízo da existência de programas e projetos de atuação que levem em conta questões específicas locais ou regionais. (CNMP, 2018b, art. 19, VII).

A Carta de Brasília (CNMP, 2016a) também indicava a rota a seguir:

A resolutividade da atuação do Ministério Público brasileiro pressupõe o alinhamento entre a atividade funcional qualitativa e regular de seus membros com a adoção de práticas institucionais estruturantes efetivamente ajustadas aos objetivos estratégicos pretendidos.

A assunção e a implantação consciente desse novo modelo resolutivo não podem ficar limitadas às iniciativas individuais de membros à frente de seu tempo, mas devem ser fruto de um planejamento estratégico da própria instituição (RODRIGUES, 2015, p. 84). Como objeto de uma ação coletiva e institucional, o novo método de atuação vai exigir um maior aporte de recursos materiais e humanos, manipulados, também, no interior de uma rotina resolutiva.

A instituição, por inteiro, acha-se englobada em cada uma de suas partes constituintes (promotorias e procuradorias de justiça), daí o relevo do alinhamento estratégico entre elas. O modelo resolutivo promove a integração entre o todo e a parte, entre a instituição e o membro, e assim implica uma nova visão sobre a independência funcional, diferentemente do demandismo, que reduz o todo institucional à unidade invariável e absoluta desse princípio. Os diversos órgãos de execução do MP são parte integral de um contexto institucional e não podem ser verdadeiramente concebidos, em seu alcance resolutivo, fora desse contexto.

Se a atuação funcional que entrega resultados jurídicos úteis e relevantes à sociedade for decorrente de iniciativa individual e isolada de um órgão de execução, não se inserindo no planejamento institucional, corre o sério risco de sofrer descontinuidade ou cancelamento, caso o titular do órgão seja removido, promovido ou colocado em disponibilidade. Ao integrar a grade de atuação institucional estratégica, a iniciativa resolutiva não se vincula ao profissional, individualmente considerado, mas integra os objetivos institucionais, compartilhando seu atributo de perenidade e de continuidade. Além disso, beneficia-se das energias convergentes derivadas do todo orgânico da instituição.

O arrasto friccional do modelo resolutivo a partir do alinhamento com o planejamento estratégico tem como efeito residual a relativização do postulado da independência funcional, no sentido de compatibilizá-lo com o todo, e não o eliminar do conjunto de garantias que cerca as atividades dos membros do Ministério Público.

Sempre será melhor uma *institucionalização* da conduta funcional do que um *personalismo*, pois, no último caso, quase sempre, os benefícios são predominantemente pessoais, e os danos, institucionais. O objetivo não é negar a individualidade e a personalidade criativa dos agentes ministeriais, mas, fundamentalmente, reafirmar os fins institucionais para retroalimentar a atuação dos órgãos de execução, fortalecendo-a.

Agir e construir soluções, antes de tudo, eis o lema principal que pavimenta a rota resolutive. Embora o órgão seja analítico para a tomada da decisão, não pode ficar paralisado por isso. Apesar dessa premissa essencial para a entrega de resultados socialmente relevantes, o Ministério Público ainda luta contra estruturas e sistemas que obstaculizam ou impedem a ação. São exemplos: sistema correccional mais preocupado em punir que orientar; preocupação obsessante com cifras, números e relatórios (parece que apenas é "real" aquilo capaz de ser reduzido a números); instâncias de controle e de gestão administrativo-burocráticas ineficientes; planejamento estratégico formal e decorativo.

Esses esquemas aprisionam a ação de forma tão brutal que, para fazer uso de uma imagem de Peters e Waterman (1993, p. 19), são como uma aranha quando captura a mosca em sua teia e lhe extrai a vida. De outro lado, o planejamento da ação não pode servir como pretexto para paralisá-la, na conhecida e frequente "síndrome da análise que paralisa".<sup>22</sup> Estudar, analisar e definir o problema é muito importante do ponto de vista gerencial e operacional, mas também o é a adoção de decisões operativas rápidas com o objetivo de alcançar resultados concretos. Órgãos executivos são forjados e moldados para "executar", para agir, não para serem convertidos em "torres de marfim analíticas" em que a planificação se torna um fim em si mesma. Uma vez traçado, o plano deve ser executado, posto em prática. A crença de que é o primeiro passo que conta revela a importância de uma ação progressiva para o completo engajamento e comprometimento com determinado assunto.

### 3.6 EFETIVIDADE DAS MEDIDAS JUDICIALIZADAS

Um provimento jurisdiccional eficaz e favorável pode coroar uma demanda iniciada pelo Ministério Público, mas se não for efetivo, ou seja, se não entregar, concretamente, o bem da vida e "fizer a diferença" (entre o antes e o depois), será um complemento inútil da tutela jurídica estática.

Considera-se resolutive a atuação judicial quando a solução vertida num provimento judicial favorável é efetivada no mundo fenomênico. Pouco importa se a decisão judicial transitou em julgado; ela precisará ser a chave que leva a resultados jurídicos úteis

---

22 "Embora os planos possam estimular a ação, também podem paralisá-la, investindo tanta energia para tramar o futuro no papel (ou simplesmente fazer o jogo dos números) e exigindo tanto comprometimento daqueles que devem agir, que as providências necessárias simplesmente não são tomadas (levando à frase popular 'paralisia por análise')" (MINTZBERG, 1994, p. 213). O mesmo autor ainda acrescenta, ao encerrar sua volumosa obra, que "o planejamento em demasia pode nos levar a caos... [Too much planning may lead us to chaos...]" (p. 416).

(vide art. 1º, § 3º, da Recomendação CNMP n. 54/2017). A realidade precisa ser sacudida, positivamente, pelo provimento judicial obtido.

Além disso, impõe-se ao agente resolutivo, quando da judicialização, uma análise estratégica das “possíveis repercussões sistêmicas na implementação das políticas públicas” (Carta de Aracaju, art. 19, IX – CNMP, 2018b). O resultado é vocacionado a trazer benefícios, não efeitos colaterais maléficos; não pode, tampouco, beneficiar individualmente e prejudicar coletivamente. Portanto, estamos falando de um demandismo repaginado, estratégico e resolutivo, capaz de entregar a mesma efetividade daquele que ocorre extra-autos. Ou seja, a nova forma de atuação ministerial – resolutive – deve se amoldar às regularidades do *status quo ante*, até porque num Estado Democrático de Direito o Judiciário (e a demanda perante ele) é um importante canal de acesso à justiça.

Outra variável importante para aferir o grau de resolutividade refere-se ao percentual de recursos interpostos pelo Ministério Público quando o provimento judicial não lhe é favorável. Isso deriva do dever de “acompanhamento da tramitação processual e fiscalização da execução dos provimentos jurisdicionais” (CNMP, 2016a), revelando o nível de zelo pela proteção dos interesses constitucionalmente atribuídos à guarda da instituição. Uma decisão judicial deve sempre fomentar um juízo crítico sucessivo por parte do membro do Ministério Público, e não uma indiferente resignação.

## CONCLUSÕES

O esforço de conhecimento, de análise e de planejamento destacado ao longo deste ensaio constitui algo inerente a essa atitude dinâmica e resolutive, dado que, sem colocar-se em relação com os problemas sociais (ou interrelacionar-se), através do diálogo, do debate e da articulação, o membro ministerial não se sente determinado (ou capacitado) a solvê-los, nem capaz de determinar-se a agir por meio de diretrizes aparentemente complexas.<sup>23</sup> Não é obra de um momento, portanto, tornar-se um agente ministerial resolutive.

À medida que imergimos nesse perfil resolutive e todo seu séquito de padrões dinâmicos, a realidade institucional mostra-nos que inexistem quaisquer blocos básicos de construção social isolados, confinados num espaço restrito e autorreferente. Ao contrário, exsurge sob o novo modelo uma complexa teia de relações entre as diversas partes do todo e, paralelamente, um horizonte de eventos ou de possibilidades. Essas relações incluem os órgãos de execução do MP, atores internos e externos e, de maneira essencial, a sociedade com suas demandas e interesses insatisfeitos, sob a expectativa das múltiplas promessas constitucionais.

---

23 Como diz Nietzsche (1973, p. 56), “conhecer é relacionar-se com algo, sentir-se determinado por ele e, por sua vez, determiná-lo. É, então, em todo caso, uma forma de verificar, designar, tomar consciência das relações [...]”.

O desafio que se impõe ao Ministério Público resolutivo, além de romper com os hábitos de pensamento que ainda sobrevivem de forma persistente, é encontrar meios para estimular seus membros a adotarem o novo modelo em sua faina funcional diária. E para isso, é necessário definir e adotar critérios aferidores da qualidade da atuação, levando em consideração a respectiva resolutividade e os resultados a si associados, garantindo a

mesma valorização institucional que os aferidores de quantidade e necessariamente considerando-os nos concursos de promoção e em todas as outras situações funcionais em que o histórico funcional e os indicadores de quantidade forem observados (art. 3º, II, da Recomendação CNMP n. 54/2017 – CNMP, 2017).

Não há uma “resolutividade intrínseca” a determinada área ou setor de atuação do Ministério Público; ela alcança todo e qualquer impulso funcional, desde que obedidas as diretrizes próprias ao modelo de obtenção de resultados jurídicos úteis e relevantes. Há, pelo menos, três esferas nas quais a resolutividade pode ser aferida – e dentro dessas esferas as possibilidades se multiplicam: 1) atuação extrajudicial; 2) obtenção e efetivação de provimentos judiciais favoráveis; 3) atuação não procedimental ou não paramétrica.

O modelo resolutivo aplica-se em todos os ângulos de atuação do Ministério Público – como deixamos claro ao longo do ensaio; logo, os mecanismos aferidores devem ser aptos a valorar os atos resolutivos onde quer que se apresentem, e não apenas nos espaços mais evidentes: “atuação extrajudicial e efetivação de provimentos judiciais”.<sup>24</sup> Há um terceiro espaço (ou esfera) aberto à atuação do MP: o espaço das “atuações não procedimentais” ou das atuações não paramétricas (incluindo-se aí, por óbvio, as atividades de negociação, mediação, conciliação, convenções processuais, acordo de resultados e práticas restaurativas), aparentemente infensas à medição e à categorização. Todavia, se forem obtidos resultados jurídicos úteis e impactos positivos/efetivos nos interesses constitucionalmente atribuídos ao MP, há resolutividade, e, portanto, devem ser desenvolvidos mecanismos normativos para aquilatar a qualidade funcional para todos os efeitos jurídicos (principalmente a valorização profissional), “assegurando-se-lhes o mesmo prestígio assegurado ao volume de trabalho” (art. 8º, I, a, da Recomendação CNMP n. 54/2017 – CNMP, 2017).

Não sendo criadas ferramentas para aferir a resolutividade ministerial – onde quer que ela se manifeste – ou para visualizar os resultados concretos, ocorre o que já era prenunciado pela Carta de Brasília, nos idos de 2016: as aferições de aspectos meramente formais forçarão “o membro do Ministério Público a se enclausurar em seu gabinete, gerando, com isso, desilusão institucional, desestímulo e perda da criatividade por parte dos seus membros” (CNMP, 2016a).

---

24 “Para os membros que não tenham atribuição para atuação extrajudicial e para a efetivação de provimentos judiciais, a obtenção de resultados jurídicos úteis à atuação resolutiva e as providências destinadas à efetivação desses resultados merecerão o mesmo tratamento dispensado à atuação resolutiva” (art. 3º, parágrafo único, da Recomendação CNMP n. 54/2017).



Se quisermos, efetivamente, induzir uma cultura institucional de resultados e de pacificação social, precisamos adotar, nos planejamentos estratégicos e nos órgãos correicionais, ferramentas e indicadores refinados de amplo alcance (quantitativo e qualitativo), aptos a conferir uma condição real de resolutividade, isenta de dúvidas e de subjetivismos. Os indicadores de desempenho devem ser transparentes e objetivos. Esses indicadores não apenas irão aferir o merecimento dos membros para efeito de progressão funcional, como funcionarão como fatores motivacionais – aquele indispensável “reforço positivo” – para a adesão ao novo modelo de atuação funcional.

O agente ministerial que encontra novas rotas resolutivas merece que seu esforço, seu empenho e seu engajamento sejam reconhecidos e recompensados pela instituição. Essa interconexão produtiva entre membro e instituição garante que as boas práticas sejam disseminadas e replicadas no ambiente institucional, favorecendo a consolidação e a expansão de uma efetiva cultura de resultados.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de *et al.* Ministério Público e a priorização da atuação preventiva: uma necessidade de mudança de paradigma como exigência do Estado Democrático de Direito. **MPMG Jurídico**, Belo Horizonte, ano 1, ed. 1, set. 2005.

BATESON, Gregory. **Espíritu y naturaleza**. Tradução de Leandro Wolfson. Buenos Aires: Amorrortu, 1997.

CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CAPRA, Fritjof. **The tao of physics: an exploration of the parallels between modern physics and eastern mysticism**. Boston: New Science Library, 1983.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Carta de Brasília**. Modernização do controle da atividade extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público. 7º Congresso Brasileiro de Gestão do CNMP, 22.9.2016. Brasília-DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2016a. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%Adlia-2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%Adlia-2.pdf). Acesso em: 6 jan. 2023.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 1, de 15.3.2018**. Brasília-DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2018a. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Recomenda%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_car%C3%A1ter\\_geral\\_CNMP-CN\\_n%C2%BA\\_01\\_de\\_15\\_de\\_mar%C3%A7o\\_de\\_2018.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Recomenda%C3%A7%C3%A3o_de_car%C3%A1ter_geral_CNMP-CN_n%C2%BA_01_de_15_de_mar%C3%A7o_de_2018.pdf). Acesso em: 11 jan. 2023.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 2, de 21.6.2018** (Carta de Aracaju). Brasília-DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2018b. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/6112>. Acesso em: 16 mar. 2023.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação n. 54, de 28.3.2017**. Brasília-DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2023.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 149, de 26.7.2016**. Brasília-DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2016b. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-149.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2023.

DEWEY, John. **Teoria da vida moral**. Tradução de Leonidas Gontijo de Carvalho. São Paulo: Ibrasa, 1964. (Coleção Clássicos da Democracia, v. 15).

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal. **Relatório da Ouvidoria do 4º trimestre de 2019**. Brasília: SDE, 2020. Disponível em: [https://www.sde.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/11/SDE\\_Relatorio\\_1\\_Trimestre\\_2020.pdf](https://www.sde.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/11/SDE_Relatorio_1_Trimestre_2020.pdf). Acesso em: 15 mar. 2023.

ERARD, M.; LUKIÉ, R.; MORENO, J.; BOSSERMAN, P.; TIRYAKIAN, E. **Uma sociologia pluralista**. Tradução de Maria Emília Garcia. Porto: Rés Ed., [19--?]. (Coleção Teoria e Conhecimento).

FAGOT-LARGEAULT, Anne. Os problemas do relativismo moral. In: CHANGEUX, Jean-Pierre (org.). **Uma ética para quantos?** Tradução de Maria Dolores Prades Vianna e Waldo Mermelstein. Bauru-SP: Edusc, 1999. p. 35-47.

GLASS, Bentley. **Ciência e educação liberal**. Tradução de J. Reis. São Paulo: Ibrasa, 1964. (Coleção Clássicos da Democracia, v. 18).

GOULART, Marcelo Pedrosa. **Ministério Público e democracia: teoria e praxis**. São Paulo: LED, 1998.

HAN, Byung-Chul. **Sociedade do cansaço**. 2. ed. Tradução de Enio Paulo Giachini. Petrópolis-RJ: Vozes, 2017.

JIMENEZ DE PARGA, Manuel. **Los regimenes políticos contemporaneos**. 5. ed. Madrid: Tecnos, 1971.

JOUVENEL, Bertrand de. **A ética da redistribuição**. Tradução de Rosélis Pereira. Porto Alegre: Ortiz, Instituto Liberal, 1996.

JUNGK, Robert. **O futuro já começou**. Tradução de Elena Cidade Moura. São Paulo: Melhoramentos, 1962.

LIPSET, Seymour Martin. **Political man**. New York: Doubleday & Company, 1960.

LIPSON, Leslie. **The great issues of politics: an introduction to political science**. New Jersey: Prentice Hall, 1976.

MILL, John Stuart. **Da liberdade**. Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1963. (Coleção Clássicos da Democracia, v. 1).

MINTZBERG, Henry. **The rise and fall of strategic planning**. New York: The Free Press, 1994.

NICOL, Eduardo. **Crítica de la razón simbólica**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

NIETZSCHE, Friedrich. **En torno a la voluntad de poder**. Tradução de Manuel Carbonell. Barcelona: Península, 1973.

NIETZSCHE, Friedrich. **Más allá del bien y del mal**. 1. ed., 10. reimp. Tradução de Andrés Sánchez Pascual. Madrid: Alianza Editorial, 2009.

PETERS, Thomas J.; WATERMAN, Robert H. **En busca de la excelencia**. Tradução de Fernando Posada. Bogotá: Norma, 1993.

RENOUVIER, Charles. **Los dilemas de la metafísica pura**. Tradução de José Ferrater Mora. Buenos Aires: Losada, 1944.

RIGAUX, François. **A lei dos juízes**. Tradução de Edmir Missio. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RODOTÀ, Stefano. **La vida y las reglas**. Entre el derecho y el no derecho. Tradução de Andrea Greppi. Madrid: Trotta, 2010.

RODRIGUES, João Gaspar. A natureza do método científico com aplicações à resolutividade do Ministério Público. **Revista Justitia**, São Paulo, v. 73, n. 208, p. 261-296, jul./dez. 2016.

RODRIGUES, João Gaspar. **Controle externo da atividade policial**: um projeto inacabado. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

RODRIGUES, João Gaspar. Força normativa, teoria especular e imperativo constitucional. **Revista Eletrônica CNJ**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 141-159, jan./jun. 2021.

RODRIGUES, João Gaspar. Lineamentos sobre a nova dinâmica resolutiva do Ministério Público. **Revista Jurídica ESMP-SP**, São Paulo, v. 8, p. 53-90, 2015.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público de resultados: a atual missão institucional. **Revista Justitia**, São Paulo, v. 66, n. 200, p. 393-411, jan./jun. 2009a.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público de resultados: a atual missão institucional. **Revista do Ministério Público** (Sindicato dos Magistrados do Ministério Público – SMMP), Lisboa, ano 30, n. 119, p. 121-148, jul./set. 2009b.

RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público resolutivo**: um novo perfil institucional. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2012.

RODRIGUES, João Gaspar. Perfil moderno de atuação das corregedorias-gerais do Ministério Público. **Revista De Jure**, Belo Horizonte, v. 19, n. 35, p. 161-191, jul./dez. 2020.

THOREAU, Henry David. **Escritos selecionados sobre natureza e liberdade**. Tradução de Aydano Arruda. São Paulo: Ibrasa, 1964. (Coleção Clássicos da Democracia, v. 25).

VERDU, Pablo Lucas. **Curso de derecho político**. Madrid: Tecnos, 1974. v. 2.

WALDO, Dwight. **Teoría política de la administración pública**. Tradução de M. D. L. Madrid: Tecnos, 1961.

## **João Gaspar Rodrigues**

<http://lattes.cnpq.br/3728284485798564>

Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Coimbra (UC). Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Amazonas (MPAM).



## MULTAS TRIBUTÁRIAS NA PERSPECTIVA DO NÃO CONFISCO SEGUNDO O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

### TAX FINES IN THE PERSPECTIVE OF NON-CONFISCATION ACCORDING TO THE SUPREME COURT

Recebido em 25.10.2022 • Aprovado em 2.2.2023

.....

**Leonora de Luiz Lopes**

#### RESUMO

A pesquisa apresenta estudo sobre o instituto das multas tributárias e tem o objetivo de analisar os parâmetros de fixação para não configuração de confisco, em observância ao art. 150, inciso IV, da Constituição Federal de 1988. O artigo adota o método dedutivo, mediante pesquisa bibliográfica e jurisprudencial sobre as penalidades pecuniárias tributárias, bem como elenca precedentes emanados do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema. Constatou-se que a fixação de um limite máximo a ser aplicado às multas tributárias é rediscutido, com novos temas instaurados em Repercussão Geral no STF. Por fim, verifica-se que a limitação, atualmente admitida pela Corte Suprema, é de 100% do valor do tributo para as multas punitivas e 20% para as multas moratórias.

**Palavras-chave:** Penalidade tributária. Multas. Confisco. Fixação. Limite. Precedentes.

#### ABSTRACT

The research presents a study on the institute of tax fines and aims to analyze the fixation parameters for non-confiscation, according to art. 150, item IV, of the Federal Constitution. The study adopts the deductive method, through extensive bibliographic and jurisprudential research on tax pecuniary penalties. In addition, the paper cites precedents of the Supreme Court on the subject. It was found that the setting of the ceiling to be applied to tax fines remains under debate, because there are new themes instituted in general repercussion in the Supreme Court. Finally, it was found that the limitation, currently admitted by the Supreme Court, is 100% if the value of the tax for punitive fines and 20% for moratorium fines.

**Keywords:** Tax penalties. Fines. Confiscation. Fixing. Limit. Precedents.

## INTRODUÇÃO

O Código Tributário Nacional (CTN) estabelece que a obrigação de pagar penalidade pecuniária nasce com a ocorrência de um fato gerador, nos termos do art. 113, § 1º, do CTN. Desse modo, a multa tributária pode ter como origem as seguintes situações fáticas por parte do contribuinte: o atraso no pagamento de um tributo; a prática de uma conduta proibida; ou a omissão no cumprimento de um dever.

Considerando a natureza de obrigação principal, aplica-se à cobrança das sanções tributárias regramento jurídico muito próximo ao do utilizado para cobrança dos tributos em espécie. Assim, a despeito de o art. 150, inciso IV, da Constituição Federal (CF) prever a proibição do confisco unicamente aos tributos, é pacífica, no Supremo Tribunal Federal (STF), a possibilidade de interpretação extensiva da referida norma constitucional, fazendo incidir a proibição ao confisco também às multas tributárias.

Isso posto, percebe-se que, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, em princípio, encontram-se consolidados ao menos dois entendimentos no tocante à fixação de limites máximos de incidência das multas tributárias. Entretanto, recorrentemente, observa-se a temática voltar a ser discutida, na tentativa de elevar ou reduzir os parâmetros hoje considerados adequados à não configuração do confisco segundo o Supremo Tribunal Federal.

Assim, a contribuição desta pesquisa é elucidar os motivos de novamente estar em voga no STF a temática a respeito das multas tributárias, apesar de terem se consolidado, em um primeiro momento, os percentuais máximos de 100% do valor do tributo para as multas punitivas e de 20% para as multas moratórias, conforme ARE 905.685 e RE 582.461, respectivamente.

Além disso, o presente estudo constitui contribuição para a comunidade jurídica, pois, embora ainda vigentes os mencionados percentuais, o atual momento é de (re)discussão da matéria com a instauração de novos temas em sede de repercussão geral no âmbito da Corte Suprema, os quais estão pendentes de julgamento, quais sejam: Tema 863 (RE 736.090); Tema 816 (RE 882.461); Tema 487 (RE 640.452); Tema 1195 (RE 1.335.293).

Nessa seara, o trabalho tem como objetivo central sistematizar as multas do Sistema Tributário Brasileiro, a partir do que se tem até hoje de produção jurisprudencial acerca da fixação de um limite máximo dessas reprimendas. Para tanto, existem duas vertentes de interesse: a não configuração do confisco em detrimento do contribuinte; em paralelo, a inafastável necessidade de reprovação adequada e suficiente àquele que descumpre de forma comissiva ou omissiva a legislação tributária vigente.

O artigo científico estrutura-se em três seções. A primeira, intitulada "Multas no Sistema Tributário Brasileiro", apresentará a natureza jurídica; as espécies; os fatos geradores; e a importância das multas tributárias no ordenamento jurídico brasileiro.

A segunda seção, intitulada "O princípio do não confisco e as multas tributárias", trabalhará a possibilidade de se aplicar a lógica da vedação ao confisco também às multas tributárias, mormente tendo em conta o prisma maior da proporcionalidade, de observância obrigatória em todo e qualquer sistema punitivo.

Por fim, na terceira seção, intitulada "Patamares máximos fixados pelo Supremo Tribunal Federal para aferição de multa tributária", a pesquisa sistematizará o que a Corte Suprema considera adequado como não configuração de confisco, bem como trará à tona novos temas em discussão no STF e indicará as razões de ainda se tratar de temática em voga entre os operadores do Direito Tributário.

## 1 MULTAS NO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

O Código Tributário Nacional (CTN), por opção legislativa, definiu a natureza das multas tributárias como de obrigação principal, porquanto o critério de enquadramento consistiu exclusivamente na expressão do caráter pecuniário da obrigação. É o que se extrai do art. 113, § 1º, do Código Tributário Nacional, *in verbis*:

Art. 113. A obrigação tributária é principal ou acessória.

§ 1º A obrigação principal surge com a ocorrência do fato gerador, tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária e extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente. (BRASIL, 1966).

Nesse sentido, a doutrina adota a premissa: "Multa tributária não é tributo, mas a obrigação de pagá-la tem natureza tributária" (ALEXANDRE, 2020, p. 345). Por consequência de tal raciocínio, tem-se que, embora não seja tributo, a cobrança das multas tributárias, em regra, submete-se ao mesmo regime jurídico utilizado para cobrança dos tributos, valendo-se de institutos como o da inscrição em dívida ativa, bem como o da execução fiscal.

Percebe-se então que o art. 113, § 1º, do CTN se vale da expressão "penalidade pecuniária" para se referir às multas tributárias, nomenclatura mais frequentemente utilizada entre os operadores do Direito Tributário. De mais a mais, a multa tributária vista de dentro do ordenamento jurídico brasileiro se revela como verdadeira espécie do gênero pena pecuniária em sentido amplo, "castigo ou punição representado por dinheiro" (HILDEBRAND, 2020, p. 118).

Ademais, o estabelecimento de sanções para coibir atos ilegais é de salutar importância no regime jurídico-tributário, conforme destaca Paulo de Barros Carvalho:

Os seres humanos, exclusivos destinatários das regras jurídicas do Direito posto, encontram-se diante de diferentes caminhos no constante inter-relacionamento tecido pela vida em sociedade: ou cumprem os deveres estabelecidos nos dispositivos legais, ou não realizam tais comportamentos, incorrendo, por via de consequência, nas chamadas sanções. O ordenamento jurídico, como forma de tornar possível a coexistência do homem em comunidade, garante, efetivamente, o

cumprimento das suas ordens, ainda que, para tanto, seja necessária a adoção de medidas punitivas que afetem a propriedade ou a própria liberdade das pessoas. Daí por que, ao criar uma prestação jurídica, o legislador enlaça concomitantemente uma providência sancionatória ao não cumprimento do referido dever. O Direito, por assim dizer, garante seu ato de vontade, mediante a pressão psicológica de sanções, associadas, uma a uma, a cada descumprimento de dever estabelecido. Mas o súdito, resistindo ao temor de punição do Estado, pode ser alvo do aparato coativo, inerente ao Poder Público, momento em que se desencadeia efetivamente o procedimento sancionatório. (CARVALHO, 2011, p. 584).

No âmbito do Direito Tributário, as punições pecuniárias podem ser de três tipos: moratórias; punitivas isoladas; punitivas acompanhadas do lançamento de ofício. Vale dizer que tal classificação leva em conta o fato gerador de cada uma, ou seja: a) o atraso no pagamento; b) uma conduta consubstanciada num comportamento legalmente rechaçado; c) ou omissão no cumprimento de um dever. Em voto no âmbito de julgamento de Agravo em Recurso Extraordinário, o ministro-relator Luís Roberto Barroso deixou clara tal diferenciação:

5. No âmbito do direito tributário existem basicamente três tipos de multas: as *moratórias*, as *punitivas isoladas* e as *punitivas acompanhadas do lançamento de ofício*. As *multas moratórias* são devidas em decorrência da impontualidade injustificada no adimplemento da obrigação tributária. As *multas punitivas*, por sua vez, *visam coibir o descumprimento às previsões da legislação tributária*. Se o ilícito não repercute no montante de tributo devido, *diz-se isolada a multa*. No caso dos tributos sujeitos a homologação, a constatação de uma violação geralmente vem acompanhada da supressão de pelo menos uma parcela do encargo devido. Nesse caso, aplica-se a multa e promove-se o lançamento do valor devido de ofício. Esta é a multa aplicada por sonegação. (ARE 836828 AgR. Relator: Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 16 de dezembro de 2014, Acórdão Eletrônico **DJe**-027. Divulg. 9 fev. 2015. Public. 10 fev. 2015). (Grifo nosso).

Dentro do debate jurisprudencial, destacam-se as multas moratórias e as punitivas, visando as primeiras ao desestímulo ao atraso no pagamento e as segundas, à reprimenda à prática de um comportamento não tolerado (fazer ou não fazer).

Considerando tais finalidades, o princípio do não confisco aplica-se de forma distinta a cada espécie de multa tributária, haja vista o grau de gravidade estabelecido casuisticamente pela legislação. É o que o ministro Luís Roberto Barroso explica em voto de sua relatoria:

6. Com base nas considerações expostas, observo que o fato de o princípio do não confisco ter um conteúdo aberto permite que se proceda a uma dosimetria quanto a sua incidência em correlação com as diversas espécies de multa. As multas moratórias possuem como aspecto pedagógico o desestímulo ao atraso. As multas punitivas, por sua vez, revelam um caráter mais gravoso, mostrando-se como verdadeiras reprimendas. Não é razoável adotar o mesmo parâmetro para o desestímulo e a reprimenda. (ARE 836828 AgR. Relator: Min. Roberto Barroso, Primeira Turma,



julgado em 16 de dezembro de 2014. Acórdão Eletrônico **DJe-027**. Divulg. 9 fev. 2015. Public. 10 fev. 2015). (Grifo nosso).

Diante da competência legislativa concorrente em matéria tributária, cada ente federativo, ao editar seu respectivo Código Tributário, instituiu as respectivas multas moratórias e punitivas, estabelecendo dessa maneira parâmetros legais de aferição do percentual das penalidades sobre os tributos a eles outorgados.

Nesse sentido, verificou-se, ao longo dos anos e ainda hoje, debate na jurisprudência e na doutrina acerca dos limites (percentuais) admitidos para fins de não caracterização de confisco em detrimento do contribuinte.

## 2 O PRINCÍPIO DO NÃO CONFISCO E AS MULTAS TRIBUTÁRIAS

O princípio do não confisco tem previsão expressa no art. 150, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, inserido entre os limites ao poder de tributar do Estado, *in verbis*:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

IV - utilizar tributo com efeito de confisco; [...]. (BRASIL, 1988).

Considerando a sucinta previsão constitucional, recorre-se ao estudo doutrinário para melhor compreensão da proibição ao confisco. Segundo Alexandre Mazza, em explicação objetiva, "o princípio da vedação do confisco, ou do não confisco, proíbe que a tributação seja estabelecida em patamar exorbitante a ponto de o bem tributado inviabilizar o exercício da atividade econômica" (MAZZA, 2018, p. 295).

Ademais, o princípio do não confisco, ao lado dos demais limites ao poder de tributar, constitui direito fundamental característico da tendência de "tributação como instrumento da sociedade", expressão utilizada por Luís Eduardo Schoueri ao explicar a virada de um Estado puramente de Direito rumo a um Estado também Social:

Transitamos do puro Estado de direito, em que se opunham nitidamente Estado e indivíduo, para um novo Estado, ainda de direito, mas também social, como estampa o art. 1º da nossa Constituição da República. Isso dá lugar a uma realidade que congrega a liberdade com a participação e a solidariedade. Demonstra que a Constituição brasileira de 1967 foi uma Constituição do Estado brasileiro, enquanto a de 1988 é da sociedade brasileira. (PAULSEN, 2022, p. 25-26).

Nessa perspectiva, não apenas a tributação propriamente dita transforma-se junto ao Estado Social, mas também a incidência das multas tributárias passa a ser vista sob tal prisma. A partir disso, desenvolve-se a lógica de que o princípio do não confisco também se aplica às multas tributárias, não se restringindo aos tributos.

Extrai-se da leitura literal da redação constitucional que a vedação ao efeito de confisco, *a priori*, vincularia apenas os tributos, restando a textualidade omissa quanto à aplicação desse princípio especificamente às penalidades pecuniárias (multas).

Diante do silêncio constitucional no que se refere à aplicação da vedação ao confisco às multas tributárias, surgiram enfrentamentos na doutrina que, posteriormente, restaram dirimidos pela jurisprudência e pela própria doutrina.

Nessa toada, Hugo de Brito Machado Segundo, em seu *Manual de Direito Tributário*, analisou sobre quais embasamentos estão fundadas as duas correntes doutrinárias no tocante à (in)aplicabilidade do princípio da vedação ao confisco na seara das multas tributárias:

Segundo parte dos estudiosos do Direito Tributário, a vedação ao confisco diz respeito apenas aos tributos, não alcançando as penalidades pecuniárias (multas). Para os partidários dessa corrente, o verdadeiro limite ao poder de aplicar multas é a proporcionalidade que deve haver entre o montante da multa e a gravidade da infração praticada. Infrações leves, havidas no âmbito de operações não tributadas, que não causam prejuízos ao erário, por exemplo, não devem ser punidas com multas pesadas em função da desproporção entre a infração e a multa, e não por conta do suposto caráter "confiscatório" destas. Para outros autores, porém, as multas também estão abrangidas pelo princípio, e não podem ser confiscatórias. Ambos estão corretos, em certo sentido, se admitirmos que as multas realmente não podem ser confiscatórias, e que o confisco acontece não quando desrespeitada a "capacidade contributiva" do autor, mas sim quando a multa é desproporcionalmente elevada diante da pequena gravidade do ilícito correspondente. (MACHADO SEGUNDO, 2018, p. 84).

Pode-se dizer então que a problemática quanto à aplicação do princípio do não confisco às multas tributárias é apenas aparente, revelando-se como mera questão terminológica. Isso significa que se fala em duas fundamentações principiológicas para a limitação do valor da multa tributária: a proporcionalidade e a proibição ao confisco propriamente dita.

Assim, tanto a proporcionalidade quanto a proibição ao confisco acabam por desaguar numa mesma solução, ou seja, o estabelecimento de patamares razoáveis para aplicação da penalidade pecuniária tributária, em respeito aos direitos e garantias individuais do contribuinte, notadamente ao direito fundamental à propriedade e à livre iniciativa no desenvolvimento das atividades empresariais (art. 5º, *caput*, CF/1988).

Portanto, verifica-se que a proibição ao confisco em realidade se traduz como próprio corolário da ideia mais ampla de proporcionalidade, ou seja, a proibição ao confisco decorre da obrigatória observância da proporcionalidade no âmbito de todo e qualquer sistema sancionador, mormente no das sanções tributárias.

### 3 PATAMARES MÁXIMOS FIXADOS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA AFERIÇÃO DE MULTA TRIBUTÁRIA

Compulsando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é notória a consolidação de entendimentos quanto à limitação das multas tributárias. Nesse sentido, tanto em controle concentrado quanto em controle difuso, observa-se intensa atuação do Poder Judiciário no afastamento de arbitrariedades no poder de tributar, especialmente no que concerne às sanções tributárias.

Em antigo julgamento em sede de Recurso Extraordinário (RE 57.904/SP), restou assentada a possibilidade de o Judiciário reduzir eventual caráter excessivo das penalidades tributárias:

EXECUTIVO FISCAL. GRADUAÇÃO DA MULTA, DE ACORDO COM A GRAVIDADE DA INFRAÇÃO E COM A IMPORTÂNCIA DESTA PARA OS INTERESSES DA ARRECADAÇÃO. PODE O JUDICIÁRIO, ATENDENDO AS CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO CONCRETO, REDUZIR A SANÇÃO EXCESSIVA, APLICADA PELO FISCO. LEGISLAÇÃO ESTADUAL NÃO TRAZIDA AOS AUTOS, IMPOSSIBILITANDO VERIFICAR SE O JUIZ EXORBITOU NA SUA APLICAÇÃO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO, MAS NÃO PROVIDO. (RE 57904. Relator: Min. Evandro Lins, Primeira Turma, julgado em 25 de abril de 1966. DJ 24 jun. 1966, PP-02255. EMENT VOL-00660-07, PP-02379).

Firmada uma primeira possibilidade de o Judiciário atuar na redução de sanções tributárias excessivas, deu-se sequência ao gradual processo de tentativa de integração da matéria, mormente no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Inicialmente, através do julgamento da ADI 551-RJ, encontrava-se em debate a constitucionalidade de normas do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, julgamento no qual ficou consignada a inconstitucionalidade das normas impugnadas por ofensa ao princípio da vedação ao confisco e ao princípio da proporcionalidade. Segue ementa do julgado emblemático sobre o tema:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. §§ 2º E 3º DO ART. 57 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. FIXAÇÃO DE VALORES MÍNIMOS PARA MULTAS PELO NÃO RECOLHIMENTO E SONEGAÇÃO DE TRIBUTOS ESTADUAIS. VIOLAÇÃO AO INCISO IV DO ART. 150 DA CARTA DA REPÚBLICA. A desproporção entre o desrespeito à norma tributária e sua consequência jurídica, a multa, evidencia o caráter confiscatório desta, atentando contra o patrimônio do contribuinte, em contrariedade ao mencionado dispositivo do texto constitucional federal. Ação julgada procedente. (ADI 551, Relator: Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 24 de outubro de 2002. DJ 14 fev. 2003, PP-00058. EMENT VOL-02098-01, PP-00039).

Vale dizer que a partir do julgamento da ADI 551 sedimentou-se de vez no Supremo Tribunal Federal a interpretação extensiva da norma do art. 150, inciso IV, da CF/1988, o qual faz menção tão somente aos tributos. Desse modo, o referido precedente possibilitou a aplicação da lógica da proibição do confisco às multas tributárias. É o que explica didaticamente Ricardo Alexandre em seu manual:

A interpretação extensiva é extensiva quando o intérprete percebe que no texto escrito o legislador disse menos do que pretendia, deixando de abranger casos que deveriam estar sob regulação, sendo necessário ampliar o conteúdo aparente da norma, de forma a atribuir-lhe o alcance que o legislador originariamente lhe quis conferir.

A título de exemplo, o legislador constituinte originário proibiu, no art. 150, IV, da CF/1988, a utilização de tributo com efeito de confisco. Entendendo que o objetivo do legislador era evitar que o Estado, no contexto da tributação, estipulasse quaisquer exações não razoáveis, o STF interpretou extensivamente a regra, aplicando-a, também, às multas tributárias (ADI 551/RJ). (ALEXANDRE, 2020, p. 323).

Nesse sentido, a Corte em diversas outras oportunidades reiterou sua posição no tocante à confiscatoriedade das multas fiscais fixadas em montantes desproporcionais à conduta do contribuinte. Sob tal premissa, estabeleceu-se quantificação máxima para as multas punitivas, até 100% do valor do tributo. É o que se extrai dos julgados a seguir colacionados:

EMENTA: DIREITO TRIBUTÁRIO. SEGUNDO AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ALEGADA SEMELHANÇA COM A MATÉRIA DISCUTIDA NO RE 736.090. INOCORRÊNCIA. MULTA PUNITIVA. PERCENTUAL DE 25% SOBRE O VALOR DA OPERAÇÃO. CARÁTER CONFISCATÓRIO. REDUÇÃO DO VALOR DA MULTA. IMPOSSIBILIDADE DE O PODER JUDICIÁRIO ATUAR COMO LEGISLADOR POSITIVO. 1. O paradigma de repercussão geral (Tema 863 da RG) aplica-se exclusivamente para a fixação do limite máximo da multa fiscal qualificada prevista no art. 44, I, § 1º, da Lei n. 9.430/1996. 2. Em relação ao valor máximo das multas punitivas, esta Corte tem entendido que são confiscatórias aquelas que ultrapassam o percentual de 100% (cem por cento) do valor do tributo devido. Precedentes. 3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal fixou entendimento no sentido de não competir ao Poder Judiciário atuar como legislador positivo para estabelecer isenções tributárias ou redução de impostos. Precedentes. 4. Agravo interno a que se nega provimento. (ARE 905685 AgR-segundo. Relator: Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 26 de outubro de 2018. Processo Eletrônico DJe-237. Divulg. 7 nov. 2018. Public. 8 nov. 2018).

AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ICMS. NÃO RECOLHIMENTO. MULTA. ART. 51, I, DA LEI 10.297/1996. 50% DO VALOR DO TRIBUTO. EFEITO CONFISCATÓRIO NÃO CONFIGURADO. 1. A jurisprudência do STF orienta no sentido de que o valor da obrigação principal deve funcionar como limitador da norma sancionatória, de modo que, apenas quando o percentual for superior a

100% do quantum do tributo devido, o caráter confiscatório se revela de forma mais evidente. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 1307464 ED-AgR. Relator: Min. Edson Fachin, Segunda Turma, julgado em 17 de maio de 2021. Processo Eletrônico **DJe**-107. Divulg. 4 jun. 2021. Public. 7 jun. 2021).

EMENTA: DIREITO TRIBUTÁRIO. MULTA APLICADA EQUIVALENTE A MAIS DE ONZE VEZES O VALOR DO IMPOSTO DEVIDO. CARÁTER CONFISCATÓRIO. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. COMPREENSÃO DIVERSA. REELABORAÇÃO DA MOLDURA FÁTICA. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. 1. O entendimento da Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal, no sentido da inconstitucionalidade da multa tributária aplicada em valor superior a 100% (cem por cento) do valor do tributo. Compreensão diversa demandaria a reelaboração da moldura fática delineada no acórdão de origem, a tornar oblíqua e reflexa eventual ofensa à Constituição, insuscetível, como tal, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. 2. As razões do agravo interno não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 3. Majoração em 10% (dez por cento) dos honorários anteriormente fixados, obedecidos os limites previstos no art. 85, §§ 2º, 3º e 11, do CPC/2015, ressalvada eventual concessão do benefício da gratuidade da Justiça. 4. Agravo interno conhecido e não provido. (ARE 1315562 AgR. Relatora: Min. Rosa Weber, Primeira Turma, julgado em 30 de agosto de 2021. Processo Eletrônico **DJe**-187. Divulg. 17 set. 2021. Public. 20 set. 2021).

No que concerne às multas moratórias, partindo da máxima de que o valor do acessório não pode superar o valor do principal, o Supremo Tribunal Federal entendeu por bem, ainda, fazer incidir de forma imperiosa a proporcionalidade na fixação das sanções de caráter moratório; estabeleceu-se, então, o patamar de 20% do valor do tributo para quantificação das reprimendas oriundas do atraso no pagamento. O entendimento foi assentado no julgamento do Recurso Extraordinário 582.461, Tema 214:

1. Recurso extraordinário. Repercussão geral. 2. Taxa Selic. Incidência para atualização de débitos tributários. Legitimidade. Inexistência de violação aos princípios da legalidade e da anterioridade. Necessidade de adoção de critério isonômico. No julgamento da ADI 2.214, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 19.4.2002, ao apreciar o tema, esta Corte assentou que a medida traduz rigorosa igualdade de tratamento entre contribuinte e fisco e que não se trata de imposição tributária. 3. ICMS. Inclusão do montante do tributo em sua própria base de cálculo. Constitucionalidade. Precedentes. A base de cálculo do ICMS, definida como o valor da operação da circulação de mercadorias (art. 155, II, da CF/1988, c/c arts. 2º, I, e 8º, I, da LC 87/1996), inclui o próprio montante do ICMS incidente, pois ele faz parte da importância paga pelo comprador e recebida pelo vendedor na operação. A Emenda Constitucional n. 33, de 2001, inseriu a alínea "i" no inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, para fazer constar que cabe à lei complementar "fixar a base de cálculo, de modo que o montante do imposto a integre, também na importação do exterior de bem, mercadoria ou serviço".

Ora, se o texto dispõe que o ICMS deve ser calculado com o montante do imposto inserido em sua própria base de cálculo também na importação de bens, naturalmente a interpretação que há de ser feita é que o imposto já era calculado dessa forma em relação às operações internas. Com a alteração constitucional a Lei Complementar ficou autorizada a dar tratamento isonômico na determinação da base de cálculo entre as operações ou prestações internas com as importações do exterior, de modo que o ICMS será calculado “por dentro” em ambos os casos.

4. Multa moratória. Patamar de 20%. Razoabilidade. Inexistência de efeito confiscatório. Precedentes. A aplicação da multa moratória tem o objetivo de sancionar o contribuinte que não cumpre suas obrigações tributárias, prestigiando a conduta daqueles que pagam em dia seus tributos aos cofres públicos. Assim, para que a multa moratória cumpra sua função de desencorajar a elisão fiscal, de um lado não pode ser pífia, mas, de outro, não pode ter um importe que lhe confira característica confiscatória, inviabilizando inclusive o recolhimento de futuros tributos. O acórdão recorrido encontra amparo na jurisprudência desta Suprema Corte, segundo a qual não é confiscatória a multa moratória no importe de 20% (vinte por cento).

5. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (RE 582461. Relator: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 18 de maio de 2011. Repercussão Geral - Mérito **DJe**-158. Divulg. 17 ago. 2011. Public. 18 ago. 2011. EMENT VOL-02568-02 PP-00177).

Assim, extraem-se da jurisprudência da Corte Constitucional brasileira ao menos dois entendimentos consolidados e reiterados ao longo dos anos acerca das sanções fiscais, em suma: a) não viola a vedação ao confisco a multa punitiva fixada em até 100% do valor do tributo; b) não é confiscatória a multa moratória de 20% sobre o valor do débito.

No entanto, o fortalecimento de tais parâmetros objetivos no âmbito do Supremo Tribunal Federal não colocou fim aos debates em torno das multas tributárias sob a perspectiva do não confisco. Observa-se recorrentemente contribuintes e fisco (federal, estadual, municipal, distrital) levarem ao Supremo Tribunal Federal controvérsias sobre o importe para fixação das reprimendas fiscais, notadamente na tentativa de elevar a fixação por parte do fisco; ou de reduzi-la por parte dos contribuintes.

Nesse sentido, encontram-se instaurados no Supremo Tribunal Federal quatro Temas em Repercussão Geral, pendentes de julgamento, nos quais se (re)discutem os parâmetros de fixação das multas tributárias: Tema 863 (RE 736.090); Tema 816 (RE 882.461); Tema 487 (RE 640.452); Tema 1195 (RE 1.335.293).

Isso posto, a fim de elucidar os motivos de ainda hoje estar em debate a temática sobre fixação das multas tributárias, é relevante trazer à baila excerto dos Temas sob Repercussão Geral no âmbito do Supremo Tribunal Federal:

Tema 863 (RE 736.090): Limites da multa fiscal qualificada em razão de sonegação, fraude ou conluio, tendo em vista a vedação constitucional ao efeito confiscatório.

Descrição: Recurso extraordinário em que se discute, à luz do art. 150, IV, da Constituição Federal, a razoabilidade da aplicação da multa fiscal qualificada em razão de sonegação, fraude ou conluio, no percentual de 150% sobre a totalidade

ou diferença do imposto ou contribuição não paga, não recolhida, não declarada ou declarada de forma inexata (atual § 1º c/c o inciso I do *caput* do art. 44 da Lei 9.430/1996), tendo em vista a vedação constitucional ao efeito confiscatório.

Tema 816 (RE 882.461): a) Incidência do ISSQN em operação de industrialização por encomenda, realizada em materiais fornecidos pelo contratante, quando referida operação configura etapa intermediária do ciclo produtivo de mercadoria. b) Limites para a fixação da multa fiscal moratória, tendo em vista a vedação constitucional ao efeito confiscatório.

Descrição: Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 93, IX, 150, IV, 153, § 3º, II, 155, § 2º, e 156, III, da Constituição Federal, a possibilidade de incidência do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN em operação de industrialização por encomenda, realizada em materiais fornecidos pelo contratante, quando referida operação configura etapa intermediária do ciclo produtivo de mercadoria. Debatem-se, ainda, as balizas para a aferição da existência de efeito confiscatório na aplicação de multas fiscais moratórias.

Tema 487 (RE 640.452): Caráter Confiscatório da "multa isolada" por descumprimento de obrigação acessória decorrente de dever instrumental.

Descrição: Recurso Extraordinário em que se discute, à luz do artigo 150, IV, da Constituição Federal, se multa por descumprimento de obrigação acessória decorrente de dever instrumental, aplicada em valor variável entre 5% e 40%, relacionado à operação que não gerou crédito tributário ("multa isolada") possui, ou não, caráter confiscatório.

Tema 1195 (RE 1.335.293): Possibilidade de fixação de multa tributária punitiva, não qualificada, em montante superior a 100% (cem por cento) do tributo devido.

Descrição: Trata-se de recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 2º, 24, I, 150, IV, e 155, II, da Constituição Federal, a possibilidade de o percentual de multas fiscais de caráter punitivo não qualificadas em razão de sonegação, fraude ou conluio ser fixado em montante superior ao valor do tributo devido, ante a proporcionalidade, a razoabilidade e o não-confisco em matéria tributária, bem como ser reduzido pelo Poder Judiciário.

É possível destacar dos Temas acima colacionados que a celeuma quanto à confiscatoriedade de reprimendas fiscais continua a repercutir em razão da pluralidade de espécies de sanções tributárias existentes no ordenamento jurídico, bem como em razão da dificuldade em se estabelecer uma quantificação objetiva a fazer jus em cada caso. Observa-se que estão em debate especificamente as seguintes espécies de sanções tributárias: multa fiscal qualificada; multa fiscal não qualificada; multa fiscal isolada; e novamente a multa moratória.

Dessa maneira, conclui-se que a fixação dos dois patamares no âmbito do Supremo, em relação às multas punitivas (100% do valor do tributo) e às multas moratórias (20% do valor do tributo), não pôs fim aos questionamentos. A complexidade do Sistema Tributário Brasileiro é um dos motivos da dificuldade de definição objetiva desses

limites, porquanto a estrutura não se restringiu ao estabelecimento de dois gêneros de multas tributárias (moratórias e punitivas), existindo ainda as demais subespécies de multas tributárias (qualificadas, não qualificadas, isoladas).

Além disso, é imprescindível a compatibilização de dois polos de interesses aparentemente antagônicos, isto é: a inafastabilidade de uma resposta estatal àquele contribuinte que não cumpriu de forma comissiva ou omissiva suas obrigações tributárias; e a obrigatoriedade de observância dos direitos fundamentais dos contribuintes, substanciada na proporcionalidade, resguardando dessa forma o direito à propriedade e à liberdade no exercício das atividades empresariais.

O cenário exposto demanda, portanto, técnica de ponderação de interesses por parte daqueles que interpretam a norma tributária e, principalmente, daqueles que a elaboram, para que assim sejam suplantados eventuais excessos ou insuficiências na cobrança das penalidades tributárias.

Por sua vez, àqueles que aplicam a norma tributária cumpre realizar detida individualização do *quantum* de sanção a ser imposto caso a caso, sem perder de vista a proporcionalidade, dentro das gradações de maior ou menor gravidade porventura estabelecidas pelo legislador. Nessa toada, destaca-se o papel das autoridades administrativas na prevenção de arbitrariedades, reduzindo judicializações que poderiam ser evitadas. Maria das Graças Patrocínio Oliveira, em seu trabalho, aponta para a prudência na avaliação das condições individuais do infrator:

O princípio da proporcionalidade é norma cogente não apenas para o legislador, no desempenho da tarefa institucional de prever abstratamente as sanções tributárias, mas também para a autoridade administrativa encarregada de aplicá-las, exigindo-se desta a maior prudência para, considerando as condições individuais do infrator, definir concretamente a sanção a ser imposta.

Um contribuinte que cometeu determinada infração com dolo, fraude ou simulação, com vistas a inadimplir com suas obrigações tributárias, deve se sujeitar a uma penalidade mais severa do que aquele que age com boa-fé, sem intenção de ludibriar o Fisco. (OLIVEIRA, 2020, p. 83).

Não obstante a (re)discussão dos patamares de incidência das multas tributárias, o que se observa é a forte tendência de o Supremo manter-se na linha do que foi consolidado ao longo dos anos, principalmente, no tocante às multas punitivas. Isso porque o patamar atualmente considerado pela Corte Suprema se fundamenta em premissa obrigacional, inerente ao Direito Civil, de que o valor de uma penalidade acessória não pode exceder o montante da própria dívida, sob pena de excesso da execução e locupletamento indevido do credor.

Considerando que a relação jurídico-tributária tem natureza eminentemente obrigacional, recorre-se à solução equivalente no que diz respeito ao estabelecimento de razoável fixação máxima para multas tributárias, limitando-se no caso das multas punitivas a 100% do valor do tributo. A respeito da natureza obrigacional tributária, Ricardo Alexandre elucida:



A relação jurídico-tributária é eminentemente obrigacional, tendo, no polo ativo (credor), um ente político (União, Estado, Distrito Federal ou Município) ou outra pessoa jurídica de direito público a quem tenha sido delegada a capacidade ativa e, no polo passivo (devedor), um particular obrigado ao cumprimento da obrigação. Essas duas pessoas, necessariamente presentes para que se forme o vínculo obrigacional, constituem elementos subjetivos da obrigação tributária e serão estudadas em item específico. (ALEXANDRE, 2020, p. 343).

Portanto, tem-se que a fixação de um patamar razoável para aplicação das multas tributárias se perfaz em autêntica manifestação da eficácia vertical do direito fundamental ao não confisco dentro da relação obrigacional tributária, na qual o ente político hodiernamente exerce o poder de império na cobrança de tributo a ele conferido e na aplicação de penalidades decorrentes de tal cobrança, e, em contrapartida, ao contribuinte recai o dever de pagar o respectivo tributo e, quando for o caso, a penalidade tributária.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo realizou estudo sobre as multas tributárias sob a perspectiva do princípio do não confisco. Em primeiro lugar, foi exposto que as multas tributárias apresentam natureza de obrigação tributária principal, devido ao caráter pecuniário de que se revestem. Logo, a elas se aplica regramento arrecadatário muito próximo do utilizado para cobrança dos tributos.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, considera-se indubitável a interpretação extensiva do art. 150, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, alcançando assim a proibição do confisco às multas tributárias. Ademais, a doutrina esclarece que a delimitação quantitativa das sanções tributárias é na origem manifestação do princípio da proporcionalidade, característico de todo sistema sancionador que preze pela justiça de suas reprimendas.

Na sequência, constatou-se que há atualmente ao menos dois entendimentos firmados na Corte Constitucional brasileira: a) não viola a vedação ao confisco a multa punitiva fixada em até 100% do valor do tributo; b) não é confiscatória a multa moratória de 20% sobre o valor do débito.

Não obstante os entendimentos, a matéria enfrenta novos debates com o reconhecimento de Repercussão Geral nos seguintes temas: Tema 863 (RE 736.090); Tema 816 (RE 882.461); Tema 487 (RE 640.452); Tema 1195 (RE 1.335.293).

Assim, concluiu-se que a fixação de um patamar máximo adequado das multas tributárias para não configuração do confisco é tarefa delicada e em constante dinamismo entre os juristas. A justificativa da controvérsia, que se delonga há tempos, é a complexidade do Sistema Tributário Brasileiro (competência concorrente em matéria tributária), bem como a diversidade de formas de evasão e elusão tributárias praticadas pelos contribuintes.

Diante desse cenário, o legislador em matéria tributária não pôde se limitar ao estabelecimento de dois gêneros de multas tributárias (moratórias e punitivas), existindo ainda as demais subespécies de multas tributárias (qualificadas, não qualificadas, isoladas).

Os novos enfrentamentos a respeito das multas tributárias sob a perspectiva do não confisco demandarão trabalho para além da análise da proporcionalidade. Observa-se que mais uma vez está a cargo do Supremo Tribunal Federal equalizar interesses aparentemente antagônicos, isto é: uma resposta estatal adequada àquele contribuinte que não cumpriu de forma comissiva ou omissiva suas obrigações tributárias; e a observância dos direitos fundamentais dos contribuintes, viabilizando, portanto, a propriedade privada e o desenvolvimento das atividades empresariais.

Assim, o presente estudo enriquece a matéria atinente às multas tributárias, servindo de fonte aos operadores do Direito Tributário na busca pela compreensão do atual espectro da proibição ao confisco. Por consequência disso, colabora-se para o amadurecimento do debate, visando à equalização de interesses entre contribuintes e fisco, relação historicamente envolta de meandros.

Em que pese a limitação da pesquisa em razão de os temas em repercussão geral ainda não terem sido julgados, propõe-se que se mantenha a linha do que foi estabelecido ao longo dos anos. Isso porque os percentuais hoje vigentes têm amparo na adequada premissa obrigacional de que o valor de uma penalidade acessória não pode exceder o montante da própria dívida, sob pena de excesso da execução e locupletamento indevido do credor.

Por fim, propõe-se ainda que alterações legislativas pontuais no Código Tributário Nacional ou na legislação interna de cada ente federativo (estadual e municipal), com intuito de incorporar o escorreito entendimento jurisprudencial, são capazes de conferir maior segurança jurídica a ambas as partes, fisco e contribuintes.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário**. 14. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

BRASIL. [Código Tributário Nacional (1966)]. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm). Acesso em: 26 maio 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 26 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). ARE 1315562 AgR. Relatora: Min. Rosa Weber, julgado em 30 de agosto de 2021. Processo eletrônico **DJe-187**. Divulg. 17 set. 2021. Public. 20 set. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 26 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). ARE 836828 AgR. Relator: Min. Roberto Barroso, julgado em 16 de dezembro de 2014. Acórdão eletrônico **DJe-027**. Divulg. 9 fev. 2015. Public. 10 fev. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 26 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). ARE 905685 AgR-segundo. Relator: Min. Roberto Barroso, julgado em 26 de outubro de 2018. Processo eletrônico **DJe-237**. Divulg. 7 nov. 2018. Public. 8 nov. 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 26 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). RE 57904. Relator: Min. Evandro Lins, julgado em 25 de abril de 1966. **DJ** 24 jun. 1966. PP-02255. Ement Vol-00660-07 PP-02379. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 26 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). ARE 1307464 ED-AgR. Relator: Min. Edson Fachin, julgado em 17 de maio de 2021. Processo eletrônico **DJe-107**. Divulg. 4 jun. 2021. Public. 7 jun. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 26 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). ADI 551. Relator: Min. Ilmar Galvão, julgado em 24 de outubro de 2002. **DJ** 14 fev. 2003. PP-00058 Ement Vol-02098-01 PP-00039. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur15511/false>. Acesso em: 26 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). RE 582461. Relator: Min. Gilmar Mendes, julgado em 18 de maio de 2011. Repercussão Geral – Mérito. **DJe-158**. Divulg. 17 ago. 2011. Public. 18 ago. 2011. Ement Vol-02568-02 PP-00177. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 26 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Tema 487. RE 640452 RG. Relator: Min. Joaquim Barbosa, julgado em 6 de outubro de 2011. Processo eletrônico **DJe-232**. Divulg. 6 dez. 2011. Public. 7 dez. 2011. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 26 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Tema 816. RE 882461 RG. Relator: Min. Luiz Fux, julgado em 21 de maio de 2015. Processo eletrônico **DJe-112**. Divulg. 11 jun. 2015. Public. 12 jun. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 26 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Tema 863. RE 736090 RG. Relator: Min. Luiz Fux, julgado em 29 de outubro de 2015. Processo eletrônico **DJe-240**. Divulg. 26 nov. 2015. Public. 27 nov. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 26 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Tema 1195. RE 1335293 RG. Relator: Min. Presidente, julgado em 17 de fevereiro de 2022. Processo eletrônico **DJe-036**. Divulg. 22 fev. 2022. Public. 23 fev. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 26 maio 2022.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

HILDEBRAND, Antonio Roberto. **Dicionário jurídico**. 12. ed. São Paulo: JH Mizuno, 2020.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de direito tributário**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito tributário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

OLIVEIRA, Maria das Graças P. **Sanções tributárias e os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade**. São Paulo: Grupo Almedina, 2020. *E-book*. (Coleção Universidade Católica de Brasília). Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788584936250/>. Acesso em: 21 dezembro 2022.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553623255/>. Acesso em: 21 dezembro 2022.

PONTES, Helenilson Cunha. A proporcionalidade das multas tributárias na visão do STF. **Revista Consultor Jurídico**, [s. l.], 5 fev. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-fev-05/consultor-tributario-proporcionalidade-multas-tributarias-visao-stf>. Acesso em: 27 maio 2022.

### **Leonora de Luiz Lopes**

<http://lattes.cnpq.br/6244081318954821>

Especialista em Advocacia Cível pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FESMP-RS). Analista Processual na Procuradoria Regional da República da 1ª Região (PRR 1ª Região).

## ANÁLISE COMPORTAMENTAL DO DIREITO: EXPOSIÇÃO DA TEORIA E UM ESTUDO DE CASO

### BEHAVIORAL ANALYSIS OF LAW: THEORY EXPOSITION AND A CASE STUDY

Recebido em 1º.3.2023 • Aprovado em 18.4.2023

.....

**Mário Medeiros**  
**Julio Cesar de Aguiar**

#### RESUMO

A análise comportamental do direito une o behaviorismo skinneriano à teoria dos sistemas sociais de Luhmann, proporcionando uma visão bastante original dos fenômenos jurídicos, com grande alcance prático. No presente artigo, ela é mobilizada para estudar as razões do fracasso da tentativa, feita pela Lei n. 10.792/2003, de pôr um fim ao exame criminológico realizado para instrução de pedidos de progressão de regime carcerário e obtenção de outros benefícios, como previsto na redação original do art. 112 da Lei de Execuções Penais. Ao fim, é possível apreciar a utilidade das ferramentas da análise comportamental para o entendimento do fenômeno jurídico em sua dinâmica, ou seja, como processo social.

**Palavras-chave:** Análise comportamental. Criminologia. Exame criminológico. Lei n. 10.792/2003.

#### ABSTRACT

*The behavioral analysis of law unites Skinnerian behaviorism with Luhmann's theory of social systems, providing a very original view of legal phenomena, with great practical reach. In this article, the behavioral analysis of law is mobilized to study the reasons for the failure of the attempt, made by Law 10.792/2003, to put an end to the criminological examination carried out for the instruction of requests for progression of the prison regime and to obtain other benefits, as foreseen in the original version of article 112 from Law 7.210/1984. Finally, it is possible to appreciate the usefulness of behavioral analysis tools for understanding the legal phenomenon in its dynamics, that is, as a social process.*

**Keywords:** Behavioral analysis. Criminology. Criminological examination. Law 10.792/2003.

## INTRODUÇÃO

A dogmática jurídica, isto é, o estudo orgânico e sistemático das normas jurídicas, vem concentrando de modo preponderante as atenções dos operadores do Direito há mais de um século. Concessões são feitas à hermenêutica e à lógica nos estritos limites do necessário para resolução de problemas ligados ao universo das normas. Disciplinas como Criminologia, Sociologia e Antropologia Jurídicas são negligenciadas, criando um estado de coisas que gera dificuldades para o desenvolvimento científico do direito, privado de instrumentos para que os juristas entendam e enfrentem de forma técnica as consequências sociais da instituição, modificação e aplicação das normas jurídicas.

A teoria analítico-comportamental do direito se propõe a transpor esse abismo lógico entre ser e dever-ser, utilizando uma abordagem científica unificada do direito. Para tanto, enfeixa elementos do behaviorismo de B. F. Skinner (1904-1990) com categorias da teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann (1927-1998). Alia, portanto, um dos mais completos modelos de explicação do comportamento humano a uma das mais influentes teorias sociológicas contemporâneas, para iluminar e ajudar a compreender de modo naturalístico os fenômenos jurídicos.

No presente artigo, a teoria analítico-comportamental do direito é apresentada com a explanação dos seus principais elementos. Em seguida, a partir da crônica de um fracasso legislativo – a tentativa de supressão, pela Lei n. 10.792/2003, do exame criminológico para instrução de requerimentos de progressão de regime carcerário –, é visto como a teoria analítico-comportamental do direito ajuda a entender o que se passou. O objetivo do artigo, portanto, vai além da simples apresentação da teoria, contemplando a demonstração de uma aplicação prática, capaz de evidenciar a sua relevância e utilidade. A partir dessa demonstração prática, como resultado complementar, obtém-se uma visão inédita de uma controvérsia que ainda hoje divide juristas, criminólogos e psicólogos.

Escusado dizer que a análise da tentativa de supressão do exame criminológico é feita apenas com o intuito de ilustrar a aplicação prática de categorias da análise comportamental do direito, sem tomada de posição frente aos méritos, deméritos, utilidade ou prestabilidade daquele instrumento como meio de prova. Tampouco se trata da adoção de qualquer visão acerca do sistema de justiça criminal, muito embora sejam conhecidas as ressalvas de Skinner ao controle coercitivo do comportamento humano (2003, p. 198-210 e 363-380).

### 1 EM QUE CONSISTE A ANÁLISE COMPORTAMENTAL DO DIREITO

A análise comportamental do direito (ACD) propõe a investigação das questões jurídicas a partir de dois paradigmas: a) o direito é um sistema social funcionalmente especializado, tal qual preconiza a teoria sociológica de Niklas Luhmann; b) o comportamento dos participantes desse sistema – como o de todos os indivíduos – é regido pela chamada seleção ou aprendizagem operante, nos moldes do proposto pelo behaviorismo radical de B. F. Skinner (AGUIAR, 2017, p. 17-19).

Antes de ingressar na explicação desses paradigmas, alguns dos conceitos do behaviorismo radical skinneriano serão brevemente apresentados.

## **1.1 AS QUATRO VARIÁVEIS EXPLICATIVAS DO COMPORTAMENTO INDIVIDUAL HUMANO**

A teoria da evolução de Darwin inaugurou uma nova espécie de explicação causal, a que Skinner chamou de seleção pelas consequências. Ele defendia que esse modelo explicativo também se aplicaria ao comportamento humano, que seria o resultado da conjugação de três processos de seleção comportamental pelas consequências: o filogenético (seleção de comportamentos que favoreçam a sobrevivência e a reprodução da espécie); o ontogenético (seleção de comportamentos que favoreçam a adaptação dos indivíduos às circunstâncias mutáveis do ambiente durante o seu tempo de vida); e o sociocultural (seleção de comportamentos que favoreçam a sobrevivência e reprodução do grupo social) (AGUIAR, 2014, p. 248-251). Skinner buscou lançar as bases para uma análise científica do comportamento humano, superando as limitações do que se vinha tentando em psicologia até então (1973, p. 7-25).

Aqui nos interessa particularmente a seleção comportamental ontogenética. Skinner expunha que o aumento ou diminuição da frequência de um padrão comportamental no repertório de um indivíduo é um processo similar ao da seleção natural, porquanto há uma competição entre os diversos padrões comportamentais por recursos escassos do indivíduo, especialmente o seu esforço e o seu tempo (AGUIAR, 2017, p. 26-28).

O mecanismo básico da seleção comportamental ontogenética é o condicionamento operante, que pode ser descrito por intermédio de quatro variáveis: a) padrão comportamental operante; b) consequência reforçadora ou punitiva; c) contexto; d) estado motivacional (AGUIAR, 2017, p. 31-33; MOREIRA; MEDEIROS, 2019, p. 121).

### **1.1.1 PADRÃO COMPORTAMENTAL OPERANTE**

O padrão comportamental operante é constituído por ações publicamente observáveis (comer, fumar, passear) ou privadas (imaginar, rememorar). Chama-se operante para destacar o fato de que o indivíduo, ao se comportar, causa alterações no ambiente que, por sua vez, tem a propriedade de também atuar sobre ele, modificando-o. Tal modificação é responsável pelo aumento ou diminuição da probabilidade de que o mesmo comportamento volte a ocorrer no futuro, em função de suas consequências reforçadoras positivas ou negativas (AGUIAR, 2017, p. 33-34). Diz-se, assim, que as consequências do comportamento podem retroagir sobre o organismo (SKINNER, 2003, p. 65).

A principal dimensão quantitativa do padrão comportamental operante é a frequência, com base na qual se pode prever a probabilidade de ocorrência futura do mesmo comportamento, dados o estado motivacional e o contexto, e desde que as consequências resultantes, reforçadoras ou punitivas, se mantenham estáveis (AGUIAR, 2017, p. 35).

### 1.1.2 CONSEQUÊNCIA REFORÇADORA OU PUNITIVA

Consequência reforçadora ou punitiva é a variável relacionada à alteração ambiental decorrente de um padrão comportamental, que tem a propriedade de alterar a frequência com que esse comportamento tende a ocorrer no futuro (MOREIRA; MEDEIROS, 2019, p. 47).

A consequência é denominada reforçador quando tende a aumentar a frequência de ocorrência do comportamento (v.g., prazer) e é chamada de punidor quando tende a diminuí-la (v.g., dor).

As consequências podem ser primárias ou condicionadas. Consequência primária é aquela cuja capacidade de reforçar ou punir um comportamento é inata, isto é, não depende de aprendizagem (v.g., estimulação sexual). Consequência condicionada é aquela que adquire suas propriedades reforçadoras ou punitivas a partir de um processo de aprendizagem denominado pareamento, que ocorre com a vinculação a outras consequências reforçadoras ou punitivas (v.g., o som da broca de um dentista é comumente pareado com a estimulação aversiva da dor provocada pela broca) (AGUIAR, 2017, p. 38).

Um reforçador ou punidor pode se tornar generalizado quando é pareado com várias espécies de reforçador ou punidor primário ou condicionado. O exemplo clássico é o pagamento em dinheiro (pareado com comida, diversão etc.) (BAUM, 2008, p. 82).

Skinner assinalava que os efeitos reforçadores ou punitivos extraem a sua natureza da sua significação biológica. A maior sensibilidade a eles constituiria, por essa razão, uma significativa vantagem evolutiva (2003, p. 92).

### 1.1.3 CONTEXTO

O contexto representa o controle exercido pelo ambiente sobre a probabilidade momentânea de ocorrência de um determinado padrão comportamental por meio da sinalização da disponibilidade do respectivo reforçador ou punidor (SKINNER, 2003, p. 147-148). Exemplificativamente, as expressões faciais podem sinalizar a predisposição do indivíduo a reforçar ou não determinados comportamentos. Outro exemplo é constituído pelos dias da semana: o fato de ser domingo pode tornar mais prováveis comportamentos como ir à praia ou à igreja (AGUIAR, 2017, p. 39-40).

Dois fenômenos se relacionam ao contexto: a generalização e a discriminação. Pela generalização, as propriedades sinalizadoras de um contexto são estendidas a outros semelhantes. Pela discriminação, as propriedades sinalizadoras entre contextos diversos, similares em certos aspectos e distintos em outros, são apartadas (AGUIAR, 2017, p. 41).

### 1.1.4 ESTADO MOTIVACIONAL

Estado motivacional é a variável que indica a probabilidade momentânea de ocorrência de um padrão comportamental operante em razão da alteração de um reforçador



positivo ou negativo naquele dado momento. Dentre os estados motivacionais, merecem destaque as privações e as estimulações aversivas (SKINNER, 2003, p. 155). A privação tende a aumentar a probabilidade momentânea de ocorrência de padrões comportamentais positivamente reforçados no passado com a obtenção de determinado reforçador. Já a estimulação aversiva é o estado motivacional que tende a aumentar a probabilidade momentânea de ocorrência de padrões comportamentais negativamente reforçados no passado com a cessação da estimulação aversiva em questão (AGUIAR, 2013, p. 168-169). Importante notar que, em razão do estado motivacional, um mesmo estímulo pode, em circunstâncias distintas, ter efeitos diversos. Assim, beber água em estado de privação é comportamento reforçado por suas consequências, o mesmo não se podendo afirmar quando ele ocorre em estado de saciação (SKINNER, 2003, p. 155-156).

Estabelecidos esses conceitos, é possível prosseguir para vermos como eles se articulam na teoria da análise comportamental do direito com o modelo de sistemas sociais funcionalmente especializados, proposto por Luhmann.

## **1.2 O SISTEMA JURÍDICO COMO SISTEMA SOCIAL FUNCIONALMENTE ESPECIALIZADO**

De todo o rico e complexo edifício teórico erigido por Luhmann, a teoria da análise comportamental do direito seleciona a ideia de sistemas sociais funcionalmente especializados, constituídos por normas sociais em rede que governam o comportamento dos indivíduos em determinada sociedade (LUHMANN, 2014). A interface com o behaviorismo é clara: o governo do comportamento se faz com base no reforço ou punição de determinadas condutas, pressupostas como favoráveis ou desfavoráveis ao cumprimento da função social que caracteriza o sistema em questão.

Assim, os sistemas sociais funcionalmente especializados surgem quando padrões relativamente estáveis de influência comportamental recíproca entre as várias organizações e os seus respectivos ambientes sociais externos se especializam no cumprimento de determinadas funções sociais, isto é, na solução de problemas recorrentes relacionados à sobrevivência e reprodução dos grupos sociais humanos (sistema econômico, político, jurídico, científico, educacional etc.) (AGUIAR; OLIVEIRA-CASTRO, 2020, p. 26-28).

São cinco os elementos do modelo de sistemas sociais funcionalmente especializados formulado pela análise comportamental do direito: macroproblemas, organizações e seus produtos, consequências condicionadas socialmente generalizadas, problemas e regras sociais (AGUIAR, 2017, p. 73).

### **1.2.1 MACROPROBLEMAS**

Os macroproblemas são aqueles relacionados à sobrevivência e à reprodução do grupo social como um todo, para cuja solução os sistemas sociais se especializam.

Para o sistema político, tem-se como macroproblema a tomada e implementação de decisões coletivas vinculantes; para o jurídico, o controle coercitivo de comportamentos politicamente definidos como socialmente indesejáveis (AGUIAR, 2017, p. 73-76). Esses são apenas exemplos de sistemas e macroproblemas, havendo diversos outros, como o sistema econômico e a escassez, o sistema educacional e a socialização dos indivíduos (LUHMANN, 2014).

### 1.2.2 ORGANIZAÇÕES E SEUS PRODUTOS

Para o cumprimento da função social do sistema, as organizações geram produtos. As organizações políticas produzem decisões coletivas vinculantes (leis, políticas públicas etc.), e as organizações jurídicas produzem *enforcement* para determinadas normas sociais (AGUIAR, 2017, p. 76-80).

### 1.2.3 AS CONSEQUÊNCIAS CONDICIONADAS SOCIALMENTE GENERALIZADAS

O conceito de consequências condicionadas socialmente generalizadas (CCSGs) remete à noção de pareamento desenvolvida por Skinner.

Como já visto, no modelo do comportamento operante, uma das variáveis que mais se destacam é a das consequências reforçadoras ou punitivas. Trata-se das alterações ambientais decorrentes de um comportamento humano que têm o efeito de reforçá-lo, ou seja, de tornar mais provável a sua repetição (reforçador), ou de puni-lo, tendendo a diminuir a sua frequência (punidor). Como também exposto, um reforçador ou punidor condicionado se torna generalizado quando é pareado com várias espécies de reforçador ou punidor primário ou condicionado. Por exemplo, o dinheiro é pareado com comida, diversão etc., razão por que se torna um reforçador generalizado.

Pois bem, as CCSGs são aquelas consequências reforçadoras ou punitivas cujo pareamento com diversos reforçadores ou punidores primários ou condicionados é socialmente mediado, isto é, efetuado por intermédio de comportamentos humanos (AGUIAR, 2017, p. 80-81). No sistema político, desponta a votação, processo por meio do qual o eleitor reforça o comportamento verbal do candidato; o comportamento de votar, por sua vez, é reforçado pela conduta do eleito de deliberar de acordo com o seu programa político. Daí as sanções jurídicas para combater comportamentos disfuncionais para o sistema.

No sistema jurídico, a aplicação de sanções é a CCSG por excelência. Para funcionar como sanção, uma consequência tem que preencher dois requisitos: primeiro, tem de ser percebida como aversiva pelos destinatários da regra jurídica (inclusive aqueles encarregados de aplicá-la); segundo, tem que ser consistentemente tornada contingente a condutas consideradas como socialmente indesejáveis pelos membros da sociedade. As sanções podem perder sua aversividade em certos subgrupos. Podem, também, ser vistas como insuficientes pelos indivíduos – inclusive autoridades jurídicas –, o que é capaz, exemplificativamente, de levar à extinção de comportamentos punitivos

relacionados a determinado delito no repertório comportamental dos indivíduos. De outro lado, quando a aplicação de sanções é percebida como demasiado aversiva pelos punidores potenciais, tornam-se mais prováveis os comportamentos tendentes a diminuir a probabilidade de que tal aplicação ocorra, uma situação que leva à diminuição progressiva da força do direito (AGUIAR; OLIVEIRA-CASTRO, 2020, p. 32-34).

### **1.2.4 PROBLEMAS**

Para que uma CCSG funcione como reforçador ou punidor de determinado comportamento, em determinado momento, é necessário que o indivíduo esteja no estado motivacional adequado, isto é, diante um problema. No caso do sistema político, surgirão problemas referentes ao aumento ou diminuição da probabilidade de ganhar votos. No sistema jurídico, por exemplo, a testemunha de um crime defronta-se com o problema da reação adequada: acionar a polícia, intervir fisicamente, omitir-se etc. (AGUIAR; OLIVEIRA-CASTRO, 2020, p. 34-36).

### **1.2.5 REGRAS SOCIAIS**

Regras sociais são padrões de comportamento cuja probabilidade de ocorrência depende da sua capacidade de alterar a frequência de ocorrência de determinado padrão comportamental no repertório de um dado indivíduo ou grupo de indivíduos (AGUIAR, 2017, p. 89-90).

Para poderem ser consideradas como pertencentes ao sistema, as regras devem induzir a comportamentos socialmente adequados. Por exemplo, uma regra que mande o vendedor ocultar vícios do produto resolve o problema do vendedor de maximizar ganhos, mas não é socialmente adequada e, portanto, não pertence ao sistema econômico, que considera a assimetria de informações fonte de ineficiência.

Como é natural, as regras jurídicas são objeto de especial atenção pela ACD, que formula um modelo analítico próprio. Na realidade, a principal tarefa da teoria analítico-comportamental do direito é formular um paradigma ou modelo de análise das regras jurídicas que auxilie na modelagem do comportamento de enunciação das regras jurídicas enquanto regras científicas. Ele será exposto sinteticamente a seguir.

## **1.3 AS REGRAS JURÍDICAS**

O pressuposto fundamental das regras jurídicas é a relação causal entre o controle coercitivo de determinada conduta comissiva ou omissiva e a obtenção de um estado de coisas definido politicamente como socialmente benéfico (AGUIAR, 2017, p. 132-134). A decisão acerca da importância social geral do estado de coisas a ser protegido depende de uma decisão coletiva vinculante a cargo do sistema político (lei).

A regra jurídica pode ser analiticamente decomposta nos seguintes elementos: premissas factuais relevantes, meta social e contingência jurídica.

### 1.3.1 PREMISSAS FACTUAIS RELEVANTES

As premissas factuais relevantes são extraídas do conhecimento científico e estabelecem uma relação causal da contingência entre comportamento e sanção, de um lado, e a obtenção do estado de coisas socialmente desejável, de outro lado (AGUIAR, 2017, p. 143-147).

### 1.3.2 META SOCIAL

Por meta social, entende-se o estado de coisas politicamente definido como desejável (AGUIAR, 2017, p. 140).

### 1.3.3 CONTINGÊNCIA JURÍDICA

Trata-se da contingência coercitiva entre fato jurídico e sanção (AGUIAR, 2017, p. 147). É um aspecto capital da análise comportamental, consentânea com a relevância atribuída por Luhmann ao *enforcement* para o sistema especializado jurídico (LUHMANN, 2014, p. 206-207).

## 1.4 REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DA REGRA JURÍDICA

Os elementos da regra jurídica acima conceituados (premissas factuais relevantes, meta social e contingência jurídica) podem ser representados na seguinte fórmula (AGUIAR, 2014, p. 265):

{**DADO QUE** [as seguintes premissas factuais relevantes são válidas segundo o estado atual da arte das várias ciências], **SE** [tal consequência mediata ou imediata da imposição da contingência jurídica abaixo é uma meta social], **ENTÃO** [a seguinte contingência jurídica deve ser instituída pelo sistema jurídico (SE tal conduta, **ENTÃO**, tal sanção)]}

Exemplificativamente, a regra jurídica que tipifica o comportamento delitivo do furto (art. 155 do Código Penal) pode ser expressa da seguinte maneira:

{**DADO QUE** [as seguintes premissas comportamentais relevantes são válidas segundo o estado atual da ciência comportamental humana: a) o comportamento "subtrair coisa alheia móvel" na ausência de sanção penal privativa de liberdade e multa, tende a ser frequente em tal magnitude a ponto de prejudicar o bem-estar social; b) a sanção penal "reclusão, de um a quatro anos, e multa" é em geral eficaz para reduzir a ocorrência do comportamento "subtrair coisa alheia móvel" a níveis socialmente toleráveis], **SE** [a proteção da propriedade privada de bens definíveis como coisas móveis é uma meta social, ou seja, um estado de coisas que presumidamente favorece o bem-estar do grupo social como um todo], **ENTÃO** [a seguinte contingência jurídico-penal deve ser imposta pelo sistema jurídico (Art. 155 – Subtrair, para si ou para outrem, coisa alheia móvel: reclusão, de um a quatro anos, e multa)]}

Trata-se de um modelo extremamente útil, na medida em que permite bem visualizar as falhas de concepção da regra jurídica que interferirão na sua efetividade.<sup>1</sup>

Apresentada sucintamente a teoria da análise comportamental do direito, possível verificar o seu potencial explicativo em um caso concreto, representado pela tentativa legislativa de suprimir a etapa de realização do exame criminológico antes da decisão judicial acerca da progressão de regime ou concessão de benefícios aos sentenciados ao cumprimento de penas privativas de liberdade.

## 1.5 CRÍTICAS À TEORIA DA ANÁLISE COMPORTAMENTAL DO DIREITO

Como é natural, a análise comportamental do direito sujeita-se às mesmas críticas que a sua base behaviorista enfrenta. No livro *Sobre o Behaviorismo*, publicado em 1974, Skinner passa em revista diversas dessas críticas, propondo-se a respondê-las. Muitas das críticas que ele responde, como, por exemplo, as relativas à acusação de ignorar a consciência, os propósitos cognitivos, a complexidade da mente ou a circularidade da teoria, decorriam ou da adoção de um referencial teórico diverso (v.g., psicanálise freudiana) ou mesmo da má compreensão do que a análise comportamental realmente advoga.

Entretanto, uma crítica, fundada na discordância quanto a um ponto central do behaviorismo, merece ser destacada por seu potencial de desconforto aos juristas. Trata-se da negação, pela análise do comportamento, da noção tradicional de livre-arbítrio, entendido como a capacidade que as pessoas teriam para se comportar como bem entendem. O assunto ocupou longamente o próprio Skinner no livro *O mito da liberdade*, datado de 1971, e continua a merecer a atenção de analistas do comportamento. Baum, por exemplo, defende a adoção da noção de livre-arbítrio proposta pelo filósofo Daniel Dennett (1942), que o concebe como a deliberação antes da ação. Seria uma solução conciliadora, pois a deliberação é ela própria um comportamento que pode ser determinado pela hereditariedade e pelo ambiente passado. Isso obviaria as dificuldades na conciliação, por exemplo, da ideia de eleições democráticas com o determinismo behaviorista, ou na atribuição de responsabilidades pelo sistema judiciário. Em relação ao primeiro ponto, é dito que as pessoas não precisam ter livre-arbítrio – como tradicionalmente concebido – para que as eleições tenham sentido; basta que o seu comportamento esteja aberto à influência e à persuasão, determinantes ambientais de curto prazo. Quanto ao sistema de justiça, a legitimação da atribuição de consequências pela transgressão de normas não precisaria ser tratada como uma questão puramente moral (BAUM, 2008, p. 25-30).<sup>2</sup> É certo, todavia, que o determinismo behaviorista representa um enorme

1 Aqui entendida como a capacidade real de produção de efeitos. Ou, nas palavras de Barroso, “a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social” (BARROSO, 1993, p. 9).

2 Kelsen incluiu em sua obra *Teoria Pura do Direito* toda uma seção dedicada ao tema, denominada “O problema da liberdade”. Nela, ele defende a distinção entre a liberdade do homem, como “fato natural”, e a liberdade “como personalidade moral ou jurídica”. A primeira não existiria, pois o homem – como

desafio teórico para os juristas, bastando observar como várias das categorias da teoria geral do crime estão fundadas justamente em uma concepção libertária de livre-arbítrio; ou pelo menos são justificadas com apelo a ela.

A teoria de sistemas sociais de Luhmann – o outro vértice da análise comportamental do direito – é, por sua vez, criticada principalmente por um possível distanciamento moral e político no diagnóstico da sociedade contemporânea. Ela teria um matiz conservador, com tendência tecnocrática. Sem embargo, trabalhos como o de Bachur, que se propõe a aproximá-la da teoria marxista para analisar as múltiplas dimensões da desigualdade social e a dinâmica dos conflitos e das contradições da sociedade atual, sugerem que a crítica pode ser superada, havendo espaço para visões diversas. Em verdade, toda abordagem de base naturalista sujeita-se a uma leitura que, em lugar de perceber descrição e explicação, enxerga a defesa de um determinado *status quo*. Quanto a isso, cabe ao leitor se precaver.

## 2 A TENTATIVA DE SUPRESSÃO DO EXAME CRIMINOLÓGICO

O art. 112 da Lei de Execuções Penais (LEP) tinha, originariamente, a seguinte redação:

Art. 112. A pena privativa de liberdade será executada em forma progressiva, com a transferência para regime menos rigoroso, a ser determinada pelo Juiz, quando o preso tiver cumprido ao menos 1/6 (um sexto) da pena no regime anterior e seu mérito indicar a progressão.

Parágrafo único. A decisão será motivada e precedida de parecer da Comissão Técnica de Classificação e do exame criminológico, quando necessário.

Com a edição da Lei n. 10.792, de 1º de dezembro de 2003, ele passou a ter a seguinte redação:

Art. 112. A pena privativa de liberdade será executada em forma progressiva com a transferência para regime menos rigoroso, a ser determinada pelo juiz, quando o preso tiver cumprido ao menos um sexto da pena no regime anterior e ostentar bom comportamento carcerário, comprovado pelo diretor do estabelecimento, respeitadas as normas que vedam a progressão.

§ 1º A decisão será sempre motivada e precedida de manifestação do Ministério Público e do defensor.

§ 2º Idêntico procedimento será adotado na concessão de livramento condicional, indulto e comutação de penas, respeitados os prazos previstos nas normas vigentes.

[...]

---

parte da natureza – tem a sua conduta determinada por fatos e leis da própria natureza. A segunda autorizaria a imputação de fatos às pessoas, com a recompensa ao mérito ou a punição ao delito (KELSEN, 1999, p. 64-70). Em uma perspectiva própria do realismo jurídico, a concepção desenvolvida por Alf Ross, de responsabilidade como o preenchimento das condições subjetivas e objetivas – necessárias e suficientes – para a condenação, dispensa a noção tradicional de livre-arbítrio como pressuposto da responsabilização moral ou jurídica (ROSS, 1975, p. 16-23).

No que interessa aos propósitos deste estudo, percebe-se que a lei suprimiu o parecer da Comissão Técnica de Classificação e deixou de prever a realização de exame criminológico antes da decisão judicial acerca da progressão de regime de cumprimento de pena privativa de liberdade. Assim, segundo a nova redação do dispositivo, passou a ser necessário apenas o cumprimento do requisito temporal (ao menos um sexto da pena no regime anterior) e a apresentação de atestado de bom comportamento carcerário, expedido pelo diretor do estabelecimento prisional.

O exame criminológico realizado com base na antiga redação do art. 112 da LEP articulava-se com um outro, feito quando do ingresso do apenado no regime fechado ("exame criminológico de entrada"). O exame criminológico "de entrada" não foi suprimido pelo legislador. A forma como ele se associava com o exame para instrução de pedido de progressão de regime ou outros benefícios, e o objetivo de cada um, conforme pretendido pela LEP, são assim explicados por Kolker (2005, p. 198-199):

[...] ao ingressar na prisão os apenados deverão ser submetidos a uma longa avaliação, quando serão colhidos seus antecedentes pessoais e familiares, seu grau de escolarização e profissionalização, suas habilidades e interesses, seus antecedentes penais e a história de seu delito, e a cada mudança de regime ou pedido de livramento condicional deverão ser apuradas as mudanças operadas em seu comportamento e se as condições do apenado fazem supor que ainda estão presentes as razões que o levaram a delinquir.

Dessa forma, o exame criminológico, que tem natureza pericial (SÃ, 1997, p. 164; BITENCOURT, 1988, p. 267), decompõe-se em diagnóstico criminológico e prognóstico criminológico, incumbidos respectivamente da investigação das possíveis relações entre o ato criminoso, a personalidade, a história pessoal, as condições físicas e mentais do apenado, e da análise da maior ou menor probabilidade de reincidência (BESSA, 2000, p. 211; SÃ, 2007, p. 219).

A sua supressão não foi acidental. O exame criminológico vinha sendo fortemente atacado, havia já alguns anos, por juristas e psicólogos. Os ataques se voltavam fundamentalmente para o prognóstico criminológico.

Os críticos reclamavam especificamente: a) da falta de cientificidade do exame (HOENISCH, 2007, p. 191; SCHMIDT, 2004, p. 2; BARROS, 2004, p. 184; FRASSETO; NETTO, 2010, p. 7; CARVALHO, 2005, p. 149; MARQUES, 2003, p. 383; BANDEIRA; CAMURI; NASCIMENTO, 2011); b) da qualidade dos laudos, que seriam superficiais e padronizados (BARROS, 2004, p. 188; SÃ, 2007, p. 228); c) da inconstitucionalidade da sindicância da personalidade do sentenciado, com ofensa à autonomia de consciência e pretensão de sua modificação (LOPES JR., 2003, p. 11; PRADO, 2005, p. 6; CARVALHO, 2005, p. 144; MARQUES, 2003, p. 378); d) da impossibilidade de refutação dos laudos, com a violação ao contraditório e ampla defesa (LOPES JR., 2003, p. 11; PRADO, 2005, p. 7; GUINDANI, 2003, p. 137); e) da ofensa ao direito ao silêncio e à presunção de inocência

(LOPES JR., 2003, p. 12; PRADO, 2005, p. 7; MARQUES, 2003, p. 379); f) da transferência de responsabilidades do juiz para os peritos, passando os primeiros à condição de meros homologadores de laudos, com o conforto de suas consciências (SCHMIDT, 2004, p. 3; GUINDANI, 2003, p. 142; CARVALHO, 2005, p. 144); g) da violação a deveres éticos dos peritos psicólogos e incompreensão do que seria o seu verdadeiro papel no sistema carcerário (GUINDANI, 2003, p. 138; CARVALHO, 2005, p. 152; MARQUES, 2003, p. 376).

Todas essas críticas são largamente fundamentadas no garantismo de Ferrajoli (PRADO, 2005, p. 6; GUINDANI, 2003, p. 145; CARVALHO, 2005, p. 148; MARQUES, 2003), nas análises feitas pelo filósofo francês Michel Foucault (1926-1984) (ARANTES, 2005; CARVALHO, 2005, p. 147; KOLKER, 2005; HOENISCH, 2007; BANDEIRA; CAMURI; NASCIMENTO, 2011), e na assim chamada criminologia crítica (GUINDANI, 2003, p. 139; KOLKER, 2005; HOENISCH, 2007).

Além desses fundamentos de natureza teórica geral, certamente também foi decisiva para a supressão do exame criminológico a percepção de que a demora em sua confecção agravava o problema da superlotação carcerária. Isso consta, inclusive, no parecer à emenda n. 17, apresentado pelo deputado Ibrahim Abi-Ackel, relator do Projeto de Lei n. 5.073/2001, que buscava precisamente reintroduzir o exame criminológico no art. 112 da LEP.

Após a edição da nova regra, passou-se imediatamente a se defender a nulidade das decisões que determinassem a realização de exames criminológicos ou, quando menos, das que negassem benefícios com amparo em suas conclusões (SCHMIDT, 2004, p. 3; MARCÃO, 2010, p. 66).

Entretanto, promotores e juízes que trabalhavam nas varas de execução penal persistiram requerendo e determinando a realização de exame criminológico, sob o argumento de que a supressão da previsão legal não correspondia à sua proibição e de que ele seria necessário para a avaliação do mérito dos sentenciados para obtenção da progressão de regime e demais benefícios. E, com efeito, o legislador não excluiu a menção feita ao exame criminológico pelos arts. 8º, 96 e 114, II, da LEP, e nem a referência feita pelo Código Penal, em seu art. 33, § 2º, ao mérito do sentenciado como condição para a progressão de regime. Além disso, no que diz respeito à liberdade condicional, o legislador não alterou o art. 83, parágrafo único, do Código Penal, que prevê a necessidade de demonstração, por parte do condenado pela prática de crimes dolosos cometidos com violência ou grave ameaça à pessoa, de que reúne condições pessoais a indicar que não voltará a delinquir.

Por força de *habeas corpus* ou recursos interpostos pela defesa, a questão acabou chegando aos tribunais superiores, que acolheram a argumentação dos juízes e promotores. Em 4 de abril de 2006, o STF decidiu, no HC 88.005/SP,<sup>3</sup> que o juiz da execução poderia ordenar, mediante decisão fundamentada, a realização de exame criminológico, reconhecendo a sua importância "na aferição da personalidade e do grau de periculosidade do

3 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n. 88.005-SP. Relatora: Min. Ellen Gracie. Julgamento em: 10 de outubro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 nov. 2006.



sentenciado". Na ementa do acórdão, consta expressamente que a Lei n. 10.792/2003, a despeito de omitir qualquer referência ao exame criminológico, não lhe vedou a realização.

A jurisprudência acabou se sedimentando nesse sentido, com a edição, em dezembro de 2009, da Súmula Vinculante 26, pelo STF, e, em abril de 2010, da Súmula 439 pelo STJ.

Com isso, retornou-se ao regime anterior. A exigência de que a decisão seja fundamentada pouco significa, pois: a) a redação original do art. 112 da LEP, ao empregar a conjunção condicional "quando necessário", já reclamava fundamentação; b) toda decisão judicial deve ser fundamentada (CF, art. 93, IX); c) o STJ vem entendendo que essa decisão não necessita ser extensamente fundamentada, "cuidando-se, em verdade, de mero despacho ordenatório de diligência técnica para instruir a futura decisão de concessão do benefício pleiteado, que, esta sim, não prescinde de válida fundamentação" (HC 135.211-SP, 2010).<sup>4</sup>

A controvérsia, entretanto, não cessou aí. Em julho de 2010, pouco após a edição da Súmula 439 pelo STJ, o Conselho Federal de Psicologia, a pretexto de regulamentar a atuação dos psicólogos no sistema prisional, vedou-lhes a realização de exame criminológico e a participação em ações ou decisões que envolvessem práticas de caráter punitivo ou disciplinar, ou a elaboração de documento escrito oriundo da avaliação psicológica com fins de subsidiar decisão judicial durante a execução da pena do sentenciado (Resolução CFP n. 9/2010, art. 4º, alínea a). Interessante observar que os *consideranda* da resolução e alguns de seus artigos reproduzem com exatidão argumentos com extrato na criminologia crítica e no pensamento de Foucault, que nutrem as críticas ao exame criminológico.

A reação não tardaria a vir. Após colher manifestações contrárias à Resolução CFP n. 9/2010, oriundas da Sociedade Brasileira de Psicologia e da Associação Brasileira de Psicoterapia e Medicina Comportamental, que questionavam a falta de debates prévios e a interferência indevida na prática do psicólogo jurídico (ou forense), o Ministério Público Federal exarou a Recomendação PRDC/RS n. 1/2010, para que os efeitos da Resolução CFP n. 9/2010 fossem imediatamente suspensos em todo o território nacional.

O Conselho Federal de Psicologia acatou a recomendação. Posteriormente, em 25 de maio de 2011, editou a Resolução CFP n. 12/2011, que, em relação aos exames criminológicos, passou a prever que: a) não podem ser realizados pelo profissional que atua no acompanhamento da pessoa em cumprimento da pena, na atenção psicossocial, atenção à saúde integral ou projetos de reintegração social; b) a atuação do psicólogo deve ser restrita à realização de perícia psicológica, a partir dos quesitos elaborados pelo demandante; c) é vedada a realização de prognóstico de reincidência, a aferição de periculosidade e o estabelecimento de nexos causal a partir do binômio delito-delinquente (art. 4º).

Embora tenha havido um certo recuo, persiste a tensão, pois, muito dificilmente, o exame criminológico, com os limites impostos aos psicólogos, atenderá ao que dele se espera. Com efeito, avolumam decisões que determinam a sua realização em função de

4 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n. 135.211-SP. Relator: Min. Sebastião Reis Júnior. Julgamento em: 8 de abril de 2021. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 16 abr. 2021.

considerações acerca da personalidade do sentenciado, o que indica que se espera alguma prognose de reincidência. Tais decisões falam em "periculosidade" (STJ, HC 226.386-SP, 2012);<sup>5</sup> "agressividade e indisciplina" (STJ, HC 162.126-ES, 2011);<sup>6</sup> "dificuldade do sentenciado em reintegrar-se ao convívio social" (STF, HC 110.423-SP, 2012);<sup>7</sup> "aferição da personalidade e do grau de periculosidade do sentenciado" (STF, HC 88.052-DF, 2006).<sup>8</sup>

### 3 ANÁLISE COMPORTAMENTAL DA TENTATIVA DE SUPRESSÃO DO EXAME CRIMINOLÓGICO

O modelo analítico-comportamental da regra jurídica a decompõe, como visto, em premissas factuais relevantes, meta social e contingência jurídica. A seguir, analisaremos a alteração legislativa em estudo, apontando aspectos problemáticos em cada uma dessas três dimensões.

#### 3.1 PREMISSAS FACTUAIS RELEVANTES

Para ser um instrumento útil à sobrevivência, reprodução e bem-estar da sociedade, o sistema jurídico precisa ser capaz de controlar coercitivamente os comportamentos tidos como socialmente indesejáveis. Todavia, é necessário que esse controle incida sobre condutas omissivas ou comissivas que, de fato, estejam causalmente relacionadas (em geral negativamente), de acordo com o estado da arte das ciências, à obtenção dos estados de coisas socialmente desejáveis (AGUIAR, 2017, p. 143).

No caso em exame, as premissas factuais relevantes que conduziram o trabalho do legislador podem ser assim formuladas: a exigência de exame criminológico para concessão de progressão de regime e benefícios na execução penal, segundo o estado atual da arte das ciências "Psi", do pensamento criminológico e do sistema de direitos e garantias processuais (com destaque para a garantia da razoável duração do processo), é insustentável, sendo apenas instrumento para injustiças.

Essa avaliação, entretanto, é controvertida. Há quem afirme que a maioria das críticas feitas ao exame criminológico ou carece de solidez teórica e técnica, ou decorre de indevida confusão com o exame de sanidade mental ou com o parecer de cessação de periculosidade de inimputáveis (SÁ, 2007, p. 228). Outras respostas, bastante ponderáveis, são dadas às diversas objeções. Se é certo que muitos exames são feitos de forma

5 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n. 226.386-SP. Relator: Min. Reynaldo Soares da Fonseca. Julgamento em: 19 de outubro de 2021. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 27 out. 2021.

6 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n. 162.126-ES. Relator: Min. Ribeiro Dantas. Julgamento em: 1º de dezembro de 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 9 dez. 2020.

7 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n. 110.423-SP. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em: 5 de junho de 2012. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 1º ago. 2012.

8 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n. 88.052-DF. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Julgamento em: 4 de dezembro de 2007. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 26 mar. 2008.

massificada, é não menos correto que a má utilização do instrumento não autoriza a sua condenação. Afirmar que o exame criminológico é marcado por subjetivismo significa reduzi-lo apenas a uma de suas partes, a prognose. Por outro lado, pode-se questionar qual seria a objetividade da eleição de um marco temporal em lugar de outro qualquer, ou mesmo da avaliação de conduta carcerária, como optado pelo legislador (SÁ, 2007, p. 227). Mesmo uma crítica aparentemente mais profunda, como a que aponta um problema epistemológico no exame, que partiria de pressupostos positivistas, abraçando uma concepção ontológica de crime e a existência de relação intrínseca entre o condenado e o crime, não resiste à observação de que o que está em análise é o comportamento humano. Sá (2007, p. 228-229) bem explica o ponto:

O que é um pressuposto básico do exame é que existe uma relação entre suas condições pessoais (históricas, familiares, sociais, psicológicas ou até mesmo orgânicas, não necessariamente e nem igualmente todas) e seu comportamento que o Direito Penal tipifica como crime. Aliás, coisa mais do que natural, pois, se existe relação entre as condições pessoais de um indivíduo e seus comportamentos em geral, por que não haveria com relação àqueles comportamentos que o Direito Penal, bem ou mal, tipifica como crime? Além do mais, ao se reconhecer e se estudar essa relação, não se pressupõe que ela seja pré-determinista, assim como nenhuma outra é pré-determinista. Como muito bem diz Pires (1993), a conduta definida como crime pelo Direito Penal é, independentemente dessa definição, um comportamento humano, ainda que um comportamento socialmente problemático. Portanto, buscar entender o contexto complexo (pessoal, familiar, social) no qual está inserido o autor desse comportamento, e que estaria associado ao mesmo, não implica de forma absolutamente alguma nenhuma pressuposição positivista e nenhuma relação pré-determinista.

Não se pode falar, tampouco, em invasão de privacidade, pois além de ninguém ser obrigado a se submeter ao exame, ele não invade, mas busca compreender a intimidade, a partir da pesquisa da personalidade do indivíduo. A esse respeito, o STF vem decidindo que “[o] denominado exame criminológico é procedimento que não constrange quem a ele se submete, pois se trata de avaliação não-invasiva da pessoa, já que se efetiva por meio de entrevistas com técnicos ou especialistas, não produzindo qualquer ofensa física ou moral.” (HC 155.410-SP, 2010).<sup>9</sup> Curioso observar que o argumento contrário prova demais, pois finda por impossibilitar a análise da cessação de periculosidade de inimputáveis, ou mesmo a avaliação da personalidade do acusado pelo juiz, na fase de cominação da pena (CP, art. 59).

O caráter controverso das críticas ao exame criminológico acolhidas pelo legislador ficou bem indicado, como já visto, por ocasião da edição da Resolução CFP n. 9/2010, que vedou aos psicólogos a participação em exames criminológicos. Naquela oportunidade, o Ministério Público Federal colheu manifestações da Sociedade Brasileira de Psicologia e da Associação Brasileira de Psicoterapia e Medicina Comportamental,

9 BRASIL Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n. 155.410-SP. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em: 23 de junho de 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 25 jun. 2020.

contrárias à postura do órgão de classe. Percebe-se, portanto, que não havia consenso técnico-científico a propósito da imprestabilidade dos laudos criminológicos.

Em relação ao pensamento criminológico contemporâneo, deve-se reconhecer que a criminologia crítica detém virtual monopólio das atenções acadêmicas no Brasil. Ela rejeita fortemente as teorias criminológicas com abordagem psicológica (ANDREWS; BONTA, 2010, p. 93), o que explica a repulsa ao exame criminológico. Entretanto, há outras teorias concorrentes, que granjearam significativo apoio e validação empírica. Pode ser citada, exemplificativamente, a teoria da aprendizagem social da conduta criminosa, desenvolvida por Ronald L. Akers, que toma por base a teoria da associação diferencial de Edwin H. Sutherland (1883-1950), nela incorporando princípios do behaviorismo radical de Skinner (AGUIAR; MEDEIROS, 2021). Uma outra teoria criminológica bastante prestigiada atualmente é a teoria do autocontrole, desenvolvida por Gottfredson e Hirschi (BURT, 2014). Essas duas teorias trilham caminhos inteiramente diversos daqueles traçados pela criminologia crítica e não são inconciliáveis com os pressupostos técnicos e metodológicos do exame criminológico.

Por fim, restam as críticas envolvendo a incompatibilidade entre o exame criminológico e o sistema de direitos e garantias processuais. Quanto a esse ponto, a Súmula Vinculante 26 do STF e a Súmula 439 do STJ demonstram que, qualquer que seja a representatividade dessa avaliação entre os juristas, ela não conquistou a adesão dos principais tribunais do País (NUCCI, 2014, p. 250).

Ainda na dimensão da análise das premissas factuais relevantes, é postulada a teoria analítico-comportamental do direito a necessidade de que o legislador avalie a possibilidade de que da sua intervenção decorram consequências sociais indesejáveis. Assim acontece porque qualquer intervenção planejada no sistema social gera resultados sistêmicos que necessariamente causarão outros problemas, os quais, se possível, devem ser antevistos para que se avalie a utilidade social da atuação legiferante (AGUIAR, 2017, p. 145).

No caso em análise, confrontado com o problema da possível colocação em liberdade (ou semiliberdade) de apenados sem condições pessoais para tanto, o legislador acolheu a premissa de que o atestado de bom comportamento carcerário, emitido pelo diretor do estabelecimento prisional, poderia minorá-lo, ocupando com vantagens o espaço deixado pelo exame criminológico.

Sem embargo, o atestado de bom comportamento não foi aceito como instrumento adequado para avaliação do mérito subjetivo do apenado para a progressão de regime e obtenção de outros benefícios. Sucede que, em razão do fenômeno conhecido como "prisionalização", pode haver adesão do condenado às regras disciplinares do estabelecimento prisional, sem que isso signifique necessariamente que ele reúna condições subjetivas para retorno progressivo à vida em sociedade (BESSA, 2000, p. 209). Isso para não falar em outro grave problema identificado por Sá (2007, p. 227):

Todos nós sabemos, e os diretores das unidades prisionais o sabem muito melhor, que os presos "cadeeiros", os líderes, estão muito bem habilitados a "levar sua cadeia", não cometem faltas, são os comandantes, e que, quando há algo "errado"

a ser feito, os mais frágeis é que são obrigados a fazê-lo, sob pena de perderem a proteção ou a vida. [...] Onde está a objetividade de tudo isso?

Por outro lado, em uma curiosa retorção da crítica de que os exames tornariam os juízes “meros homologadores de laudos”, o STF decidiu que, em verdade, esse seria um problema da aceitação dos atestados de bom comportamento carcerário como suficientes para avaliação do mérito dos apenados, conforme destacado (STF, HC 113.717-SP, 2013).<sup>10</sup>

A análise das premissas factuais relevantes feita pelo legislador revela-se, portanto, bastante problemática.

### 3.2 META SOCIAL

A partir do histórico feito na seção anterior, a meta social buscada pelo legislador, ou seja, o estado de coisas por ele entendido como desejável no campo da execução penal, pode ser identificada na busca de celeridade para colocação em liberdade de presos que já tenham cumprido o requisito temporal para progressão de regime ou obtenção de outros benefícios, e tenham tido bom comportamento carcerário.

Colocou-se em relevo a necessidade de lidar com o problema da superlotação carcerária, não havendo quem deixasse de lembrar ironicamente a conveniência da abertura de novas vagas nas penitenciárias, em razão da instituição, pela mesma Lei n. 10.792/2003, do regime disciplinar diferenciado (PRADO, 2005, p. 6).

Ocorre que o meio eleito para atendimento a essa meta foi percebido por grande parte do sistema jurídico, inclusive pelos tribunais superiores, como conflitante com a meta social explicitamente acolhida pela Lei de Execução Penal: “proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado” (art. 1º). Isso fica bastante claro na leitura da Recomendação PRDC/RS n. 1/2010, que, como visto, promoveu a suspensão dos efeitos da Resolução CFP n. 9/2010, a qual proibia a participação de psicólogos em exames criminológicos.

Do ponto de vista analítico-comportamental, a questão é bastante relevante, por interferir na motivação para punir. Ocorre que, exceto com relação às condutas universalmente aversivas, para se obter motivação para punir determinado comportamento, é preciso vinculá-lo causalmente a algum estado de coisas que já seja considerado aversivo por parcela significativa da sociedade (AGUIAR, 2017, p. 161).

Ora, a tentativa de vinculação da determinação de realização de exame criminológico ao problema da superlotação carcerária e ao problema da mora na colocação de presos em liberdade, aparentemente, foi suplantada pela vinculação do comportamento “requisitar o exame” a uma consequência a ele reforçadora: a alegada maior criteriosidade na progressiva colocação em liberdade de egressos do sistema prisional.

---

10 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n. 113.717-SP. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em: 10 de junho de 2014. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 3 fev. 2015.

Inversamente considerada a questão, a não requisição do exame criminológico foi vinculada a um problema social bastante aversivo: a recidiva na prática de crimes considerados graves (consequência social indesejável da aplicação da sanção).

Somados esses dois processos acima, o resultado foi uma clara preponderância no repertório comportamental de juízes e promotores do comportamento "requisitar o exame", que só poderia ser compensada se houvesse algum tipo de punição a tal comportamento, o que, como veremos na próxima seção, não foi o caso.

### 3.3 CONTINGÊNCIA JURÍDICA

O legislador não erigiu uma relação coercitiva entre o fato jurídico "determinar a realização de exame criminológico" e alguma sanção. A conduta que se pretendeu evitar não foi explicitamente proibida sob pena de alguma sanção, o que a torna uma regra jurídica incompleta (AGUIAR, 2017, p. 147).

Isso explica a facilidade com que foi acolhido pelo STF o argumento de que o legislador, embora tenha omitido o exame, não o proibiu, com o que a sua realização teria se tornado facultativa.<sup>11</sup> Explica também por que não prosperou a tese de que decisões desfavoráveis proferidas com fundamento em exame criminológico seriam nulas (SCHMIDT, 2004, p. 3; MARCÃO, 2010, p. 37).

Interessante observar que havia bons argumentos jurídicos contrários à tese de que a subsistência do exame criminológico em outros dispositivos legais (arts. 8º, 96 e 114, II, da LEP) indicaria que ele poderia ser requisitado pelos juízes.

Com efeito, é bastante ponderável o argumento segundo o qual os mencionados dispositivos legais em realidade tratam do chamado "exame criminológico de entrada", que se presta apenas à classificação inicial e ao estabelecimento do programa individual de cumprimento de pena, e não do exame para progressão de regime ou concessão de benefícios (BARROS, 2004, p. 190). Igualmente plausível é o argumento de que o legislador não afrontou a regra do art. 33, § 2º, do Código Penal, que condicionava a progressão de regime ao mérito do sentenciado: o legislador apenas teria tornado objetiva a análise do mérito, a partir da simples verificação de bons antecedentes carcerários (BARROS, 2004, p. 181). Robusta, também, a argumentação tecida em torno do princípio "lei especial derroga lei geral" para solucionar o conflito entre a omissão do exame criminológico na nova redação do art. 112 da LEP e a sua subsistência em outros artigos (SCHMIDT, 2004, p. 3; BARROS, 2004, p. 182).

Esses argumentos possivelmente teriam prosperado caso o legislador houvesse, *v.g.*, instituído sanção de nulidade para decisões denegatórias fundadas em laudos de

---

11 *V.g.*, BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n. 100.028-SP. Relator: Min. Cezar Peluso. Julgamento em: 10 de novembro de 2009. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 26 fev. 2010; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n. 86.631-PR. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento em: 28 de setembro de 2006. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 27 out. 2006.

exame criminológico. Ao menos, o legislador haveria tornado obrigatório o acidentado caminho da declaração de inconstitucionalidade (BARROS, 2004, p. 180).

Pode-se pressupor que a instituição de sanção tornaria a conduta sancionada aversiva para a média dos membros da sociedade, principalmente aqueles que cumprem funções de autoridades jurídicas (AGUIAR, 2017, p. 165). Ao revés, sem sanção, a existência de fortes argumentos em favor da eficácia da norma não foi suficiente para suplantar os fatores causais acima apontados como responsáveis pela manutenção, no repertório de membros do Ministério Público e juízes, do comportamento de, respectivamente, requerer e deferir a realização do exame criminológico.

A importância da sanção é tamanha que, possivelmente, a despeito dos problemas envolvendo as premissas factuais relevantes e a meta social, houvesse ela sido prevista, o legislador poderia haver alcançado o seu intento. Isso é natural, na medida em que, em um sistema democrático de governo, a apreciação das premissas factuais relevantes e da meta social é primordialmente tarefa do sistema especializado político (AGUIAR, 2017, p. 159).

## CONCLUSÃO

A teoria analítico-comportamental do direito é um instrumento bastante útil para análise dos problemas que envolvem a criação e a aplicação de normas jurídicas. No presente artigo, viu-se como ela possibilita que se vejam de modo bastante claro vários dos problemas que, somados, levaram à frustração do objetivo perseguido pela Lei n. 10.792/2003.

Pôde-se observar como a avaliação feita pelo legislador, de que o estado atual da arte das ciências "Psi", do pensamento criminológico e do sistema de direitos e garantias processuais recomendava a supressão do exame criminológico (premissas factuais relevantes), não era consensual; ao contrário, continua bastante polêmica. Por outro lado, ao condicionar a obtenção de benefícios à apresentação de atestado de bom comportamento carcerário, o legislador buscou antecipar e resolver eventuais consequências sociais indesejáveis decorrentes de sua intervenção, mas não o fez de modo considerado adequado: o atestado é amplamente tido como insuficiente para esse préstimo.

Procurou o legislador atender à meta social de colocação em liberdade, sem demora, dos presos que já tivessem cumprido o requisito temporal para progressão de regime ou obtenção de outros benefícios e ostentassem bom comportamento carcerário. Entretanto, elegeu meio que foi percebido como conflitante com a meta social da harmônica integração social do apenado. Deparou-se, assim, com a vinculação do fim do exame criminológico ao problema social bastante aversivo da reincidência na prática de crimes considerados graves.

A falha mais grave, contudo, foi a ausência de previsão de sanção para a conduta que buscou combater. É lícito especular que, malgrado os demais problemas, havia chance de sucesso caso o legislador não tivesse se descuidado dessa dimensão, abarcada pela teoria analítico-comportamental no conceito de contingência jurídica.

O retumbante fracasso do legislador evidencia a importância de não confinar o estudo do fenômeno jurídico ao campo dogmático. Por outro lado, a teoria analítico-comportamental do direito é bem mais rica do que o estudo do caso escolhido sugere. Ela provê instrumentos bastante úteis para entendimento de fenômenos tão diversos como a propensão para punir (MELO, 2019) e a interpretação de regras jurídicas (AGUIAR, 2017, p. 170 e ss.). Tudo isso de forma convergente com a moderna e crescente tendência de estudo naturalista e cientificamente fundamentado do direito.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Julio Cesar de. Análise comportamental do direito: uma abordagem do direito como ciência do comportamento humano aplicada. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 34, n. 2, jul./dez. 2014.

AGUIAR, Julio Cesar de; MEDEIROS, Mário Alves. A teoria da aprendizagem social do comportamento criminoso. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n. 184, p. 277-300, 2021.

AGUIAR, Julio Cesar de. O direito como sistema de contingências sociais. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 37, n. 2, p. 181-211, 2013.

AGUIAR, Julio Cesar de; OLIVEIRA-CASTRO, Jorge M. **Direito, política e economia na Lei de Responsabilidade Fiscal**: uma análise comportamental da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Brasília: Technopolitik, 2020. E-book.

AGUIAR, Julio Cesar de. **Teoria analítico-comportamental do direito**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2017.

ANDREWS, D. A.; BONTA, James. **The psychology of criminal conduct**. 5. ed. New Providence: Anderson Publishing, 2010.

ARANTES, Esther Maria de Magalhães. Pensando a psicologia aplicada à justiça. In: GONÇALVES, Hebe Signorini; BRANDÃO, Eduardo Ponte (org.). **Psicologia jurídica no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nau, 2005. p. 15-49. (Coleção Ensino da Psicologia).

BACHUR, João Paulo. **Distanciamento e crítica**: limites e possibilidades da teoria de sistemas de Niklas Luhmann. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BANDEIRA, Maria Márcia Badaró; CAMURI, Ana Claudia; NASCIMENTO, Aline Ribeiro. Exame criminológico: uma questão ética para a psicologia e para os psicólogos. **Mnemosine**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 27-61, 2011.

BARROS, Carmen Silvia de Moraes. As modificações introduzidas no arts. 6º e 112 da LEP pela Lei 10.792/2003 e a jurisdicionalização e a individualização da pena na execução penal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 12, n. 48, p. 179-193, maio/jun. 2004.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 2. ed. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

BAUM, William M. **Compreender o behaviorismo**: comportamento, cultura e evolução. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Artmed, 2008.



BESSA, Noeli Kühn Svoboda. Os instrumentos técnicos previstos pela Lei de Execução Penal brasileira para formalizar a classificação dos condenados e avaliar o requisito subjetivo por ocasião da progressão de regime ou livramento condicional. **Direito e Sociedade**, Curitiba, n. 1, v. 1, p. 207-217, set./dez. 2000.

BITTENCOURT, Cezar Roberto. Regimes penais e exame criminológico. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 77, n. 638, p. 260-269, dez. 1998.

BURT, Callie H. Self-control and crime: a sociological perspective. In: BEAVER, Kevin M.; BARNES, J. C.; BOUTWELL, Brian B. **The nurture versus biosocial debate in criminology**: on the origins of criminal behavior and criminality. Los Angeles: Sage Publishing, 2014. p. 143-171.

CARVALHO, Salo de. O (novo) papel dos "criminólogos" na execução penal: as alterações estabelecidas pela Lei 10.792/03. In: CARVALHO, Salo de (org.). **Crítica à execução penal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 159-176.

CARVALHO, Salo de. O papel da perícia psicológica na execução penal. In: GONÇALVES, Hebe Signorini; BRANDÃO, Eduardo Ponte (org.). **Psicologia jurídica no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nau, 2005. p. 141-156. (Coleção Ensino da Psicologia).

FRASSETO, Flávio Américo; NETTO, Alexandre Orsi. Um engodo chamado exame criminológico. **Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais**, São Paulo, ano 17, n. 209, p. 7-8, abr. 2010.

GUINDANI, Miriam Krenzinger A. Os (des)caminhos da avaliação criminológica. **Revista de Estudos Criminais**, Porto Alegre, n. 10, v. 3, p. 137-146, 2003.

HOENISCH, Julio César Diniz. A psicologia entre nuvens e granito: problematizando as perícias criminais. In: CARVALHO, Salo de (org.). **Crítica à execução penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 189-195.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6. ed. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

KOLKER, Tania. A atuação dos psicólogos no sistema penal. In: GONÇALVES, Hebe Signorini; BRANDÃO, Eduardo Ponte (org.). **Psicologia jurídica no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nau, 2005. p. 157-204. (Coleção Ensino da Psicologia).

LOPES JUNIOR, Aury. A (im)prestabilidade jurídica dos laudos técnicos na execução penal. **Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais**, São Paulo, ano 11, n. 123, p. 11-13, fev. 2003.

LUHMANN, Niklas. **A sociological theory of law**. 2. ed. New York: Routledge, 2014.

MARCÃO, Renato Flávio. O exame criminológico e a equivocada Resolução n. 009/2010 do Conselho Federal de Psicologia. **Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal**, Porto Alegre, n. 37, v. 7, p. 35-38, ago./set. 2010.

MARQUES, Jader. Exame de classificação e de observação criminológica na execução penal. In: FAYET JÚNIOR, Ney (org.). **Ensaio penais em homenagem ao Professor Alberto Rufino Rodrigues de Sousa**. Porto Alegre: Ricardo Lenz, 2003. p. 375-388.

MELO, Rosana Rabelo de. **Propensão a punir**: uma análise comportamental dos efeitos do nível de aversividade de atos delitivos. 2019. 64 f. Dissertação (Mestrado em Ciências do Comportamento) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

MOREIRA, Márcio Borges; MEDEIROS, Carlos Augusto. **Princípios básicos de análise do comportamento**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2019.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Individualização da pena**. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PRADO, Fabiana Lemes Zamalloa. Execução penal e garantismo: as alterações introduzidas na lei de execuções penais sobre o exame criminológico. **Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais**, São Paulo, n. 146, p. 6-8, jan. 2005.

ROSS, Alf. **On guilt, responsibility and punishment**. Los Angeles: University of California Press, 1975.

SÁ, Alvino Augusto de. **Criminologia clínica e psicologia criminal**. São Paulo: RT, 2007.

SÁ, Alvino Augusto de. O exame criminológico e seus elementos essenciais. **Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 18, n. 214, p. 4-5, set. 2010.

SÁ, Alvino Augusto de. Os três instrumentos de avaliação dos apenados na legislação penal brasileira. **Justiça e Democracia**, Cotia, n. 3, p. 163-169, 1997.

SCHMIDT, Andrei Zenkner. Crônica acerca da extinção do exame criminológico. **Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 11, n. 134, p. 2-3, jan. 2004.

SKINNER, B. F. **Ciência e comportamento humano**. 11. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SKINNER, B. F. **O mito da liberdade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1973.

SKINNER, B. F. **Sobre o behaviorismo**. 10. ed. São Paulo: Cultrix, 2019.

## **Mário Medeiros**

<https://orcid.org/0000-0001-5873-6350>

Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Especialista em Direito pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (Uesb). MBA em Administração Pública pela Fundação Getulio Vargas (FGV-RJ). Procurador da República no Distrito Federal (PR-DF).

## **Julio Cesar de Aguiar**

<http://lattes.cnpq.br/7152243130773982>

<https://orcid.org/0000-0002-8252-2894>

PhD in Law pela University of Aberdeen (UK). Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Filosofia pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Professor e pesquisador na Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getulio Vargas (FGV EPPG).

## A APLICAÇÃO DA LGPD AO SETOR PÚBLICO NO ÂMBITO DA PERSECUÇÃO DOS INTERESSES PÚBLICOS SECUNDÁRIOS

### *THE APPLICATION OF THE BRAZILIAN DATA PROTECTION LAW ON THE PUBLIC SECTOR WITHIN THE PURSUIT OF SECONDARY PUBLIC INTERESTS*

Recebido em 1º.12.2022 • Aprovado em 2.2.2023

.....

**Pedro de Castro Ruschel**

#### RESUMO

A LGPD estatuiu um regime especial dedicado às operações de tratamento de dados pessoais realizadas pelo Poder Público, a quem destinou uma base legal específica. Esse regime aloca a "persecução do interesse público" como condição necessária aos tratamentos de dados realizados pelo Estado. Destaca-se que o uso normativo da expressão "interesse público" está geralmente associado à satisfação do interesse público primário, portanto, relacionado às atividades finalísticas do Estado. No entanto, uma parcela massiva das operações de tratamento realizadas pela Administração Pública dá-se em função de suas atividades-meio, as quais, por sua vez, estão associadas aos ditos interesses públicos secundários. Assim, o presente artigo investigou se o aludido regime especial engloba as atividades-meio desenvolvidas pela Administração Pública na persecução dos interesses secundários, bem como algumas possíveis implicações aptas a advir do tratamento de dados nessa sorte de ati-

vidades. O método consistiu em verificar a abrangência da acepção de "interesse público" no âmbito da LGPD por meio da análise dos conceitos doutrinários de "interesse público primário" e "interesse público secundário". Concluiu-se que os interesses públicos secundários, por estarem associados às atividades instrumentais à realização do interesse público propriamente dito, estão abrangidos pelo regime legal estatuído pela LGPD. Por fim, verificou-se que as atividades-meio se revelam um campo de atuação propício para a eventual invocação de outras bases legais, como o consentimento e o legítimo interesse, por não atraírem, em regra, vigor da supremacia do interesse público e prerrogativas típicas decorrentes desse princípio.

**Palavras-chave:** Proteção de dados. LGPD. Setor público. Interesse público secundário. Atividades-meio.

#### ABSTRACT

*The Brazilian data protection law (LGPD) established a special regime dedicated to the*

processing of personal data carried out by the Public Power, to whom it allocated a specific legal basis. This regime allocates the "pursuit of the public interest" as a necessary condition for data processing carried out by the State. It so happens that the normative use of the expression "public interest" is usually associated with the satisfaction of the primary public interest, therefore, related to the core-activities of the State. However, a massive portion of the processing operations carried out by the Public Administration is due to its secondary activities, which, in turn, are associated with the so-called secondary interests. Thus, the present study investigated whether the aforementioned special regime encompasses the Public Administration's activities on pursuit of secondary interests, as well as some possible implications that may arise from the processing of data in this sort

of activity. The method consisted of verifying the scope of the meaning of "public interest" within the scope of the LGPD through the analysis of the doctrinal concepts of "primary public interest" and "secondary public interest". It was concluded that secondary public interests, as they are associated with instrumental activities to the realization of the public interest itself, are covered by the legal regime established by the LGPD. Finally, it was found that the support activities reveal a favorable field of action for the eventual invocation of other legal bases, such as consent and legitimate interest, as they do not, as a rule, attract the typical prerogatives of the state as the target-activities.

**Keywords:** Data protection. LGPD. Public sector. Secondary public interest. Support activities.

## INTRODUÇÃO

Tema candente à ciência jurídica é a assimetria de poder nas relações jurídicas. Facilmente observável nas relações de trabalho e de consumo, a vulnerabilidade toma o foco como problema a ser resolvido pelo Direito. Cabe a essa ciência, nessa linha, instaurar um paradigma protetivo destinado a aquilatar a vulnerabilidade de um dos sujeitos nessas relações, "dedicando-lhes normas para tutelá-los na exata medida de suas fraquezas" (BIONI, 2019, p. 223).

No campo das relações entre o Estado e o particular, o tema assume peculiar relevância no que concerne ao tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Ao mesmo tempo que o cumprimento das funções públicas depende ativamente do tratamento de dados para a concretização dos direitos fundamentais, a existência de prerrogativas típicas do Estado perante a esfera privada sobreleva a necessidade de uma tutela eficaz dos direitos fundamentais de liberdade e privacidade (WIMMER, 2022, p. 283).

Historicamente, o Poder Público destacou-se como o primeiro agente a coletar e processar dados em larga escala, e a intensidade do fluxo informacional gerido pelo setor público aumentou à medida que o Estado assumiu as rédeas da concretização de direitos fundamentais de segunda geração (DONEDA, 2020, p. 24-25).

Com efeito, o Estado desenvolve uma miríade de atividades concatenadas à satisfação do interesse público, que se traduz, em termos gerais, na plena realização dos direitos fundamentais plasmados no ordenamento jurídico. Mas, para tornar efetivos esses anseios coletivos, são necessários, em primeiro lugar, o aparelhamento e a gestão inteligente dos recursos públicos que compõem o aparato administrativo. Nesta toada, distinguem-se as atividades-fim, diretamente relacionadas com a satisfação dos anseios coletivos, das atividades-meio ou instrumentais, que se prestam ao aparelhamento do Estado, ou seja, configuram meios para realização do interesse público propriamente dito (SUNDFELD, 2012, p. 80).

O interesse público, portanto, deve ser realizado mediante a concatenação de meios e fins, de modo que os tratamentos de dados desempenhados pelo Estado não se limitem ao seu campo finalístico de atuação, mas se desenvolvam também (e de modo intenso) no âmbito de suas atividades-meio relacionadas à gestão interna de seu pessoal, de bens e de serviços. Fala-se aqui, exemplificativamente, das operações envolvendo dados de servidores públicos e estagiários para fins de operacionalização da folha de pagamento ou o cadastro e colheita de imagens de visitantes de espaços públicos, entre outras. Daí a necessidade de que as normas que tutelam a autodeterminação informativa no âmbito do tratamento de dados pelo Poder Público abranjam as operações realizadas no recôndito do aparato administrativo.

No contexto da União Europeia, o Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) abrange expressamente as atividades-meio do Estado ao dispor que o tratamento de dados é lícito "se for necessário ao exercício de funções de interesse público ou ao exercício da autoridade pública de que está investido o responsável pelo tratamento" (artigo 6º, n. 1, alínea e, grifo nosso). No mesmo sentido, o Regulamento (UE) n. 2018/1725, relativo às operações envolvendo dados pessoais no âmbito das próprias instituições, órgãos e organismos da União, prevê expressamente que suas normas se aplicam às atividades-meio, ao dispor, em seu considerando de n. 22, que "o tratamento de dados pessoais para o desempenho de funções de interesse público pelas instituições e pelos órgãos da União inclui o tratamento de dados pessoais necessários à gestão e ao funcionamento dessas instituições e órgãos" (UNIÃO EUROPEIA, 2018, grifo nosso).

Contudo, no direito brasileiro, a Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD), não contém semelhante previsão. Mas não apenas isso, as normas regentes do setor público são permeadas por expressões que mais remetem a atividades-fim, como "execução de políticas públicas" (vide o art. 7º, III,<sup>1</sup> o art.

---

1 Art. 7º, III: "[...] pela Administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis [...]" (grifo nosso).

11, II, alínea b;<sup>2</sup> o art. 24, parágrafo único;<sup>3</sup> o art. 25;<sup>4</sup> o art. 26;<sup>5</sup> e o art. 33, VII<sup>6</sup>) e “atribuições legais do serviço público” (vide o art. 23,<sup>7</sup> o art. 33, VII, e o art. 25) (BRASIL, 2018).

Diante desse quadro, o presente artigo propõe-se a analisar o regime direcionado ao setor público e a base legal atribuída ao Poder Público pela LGPD a fim de investigar se as suas normas se aplicam às operações de tratamento de dados pessoais realizadas no escopo das atividades-meio da Administração.

Nessa linha, considerando que a LGPD, em seu art. 23,<sup>8</sup> aloca a “persecução do interesse público” como condição para que o Estado possa tratar dados pessoais, exsurge a relevância de investigar se o respectivo regime legal engloba, também, os chamados interesses públicos secundários, pois estes são associados a atividades instrumentais do aparato administrativo.

Para o escopo da investigação, primeiramente, será fornecida uma visão panorâmica da LGPD, com especial enfoque nas normas que conformam o regime direcionado ao Poder Público, ocasião em que o problema a ser investigado será delimitado com maior precisão. Em um segundo momento, com base na doutrina do Direito Administrativo, analisar-se-á o conceito de interesse público e das categorias dos interesses primários e secundários, os quais, na sequência, serão associados às diferentes atividades desempenhadas pela Administração Pública. Por fim, com base nas lições hauridas ao longo do estudo, apresentaremos as conclusões acerca do problema submetido a investigação.

2 Art. 11, II, alínea b: “[...] tratamento compartilhado de dados necessários à execução, pela Administração pública, de políticas públicas previstas em leis ou regulamentos” (grifo nosso).

3 Art. 24, parágrafo único: “[...] As empresas públicas e as sociedades de economia mista, quando estiverem operacionalizando políticas públicas e no âmbito da execução delas, terão o mesmo tratamento dispensado aos órgãos e às entidades do Poder Público, nos termos deste Capítulo” (grifo nosso).

4 Art. 25: “Os dados deverão ser mantidos em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado, com vistas à execução de políticas públicas, à prestação de serviços públicos, à descentralização da atividade pública e à disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral” (grifo nosso).

5 Art. 26: “O uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas [...]” (grifo nosso).

6 Art. 33, VII: “quando a transferência for necessária para a execução de política pública ou atribuição legal do serviço público, sendo dada publicidade nos termos do inciso I do caput do art. 23 desta Lei; [...]” (BRASIL, 2018).

7 Art. 23: “[...] com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público [...]” (BRASIL, 2018).

8 Dispõe o mencionado dispositivo que “o tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público [...]” (BRASIL, 2018).

## 1 A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS NO SETOR PÚBLICO

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei n. 13.709/2018 – LGPD), que entrou em vigor em 18 de setembro de 2020, instituiu normas sobre o tratamento de dados pessoais para garantir o livre desenvolvimento da personalidade e a dignidade da pessoa humana, aplicando-se aos agentes de tratamento dos setores público e privado que realizem operações com dados pessoais (BRASIL, 2018).

A LGPD definiu seu espectro de incidência em função de um fato, o tratamento de dados pessoais por pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado.<sup>9</sup> A teor do art. 5º, incisos I e X, da LGPD, tratar dados pessoais significa realizar basicamente qualquer operação envolvendo informações relacionadas a pessoa natural identificada ou identificável, tal como a coleta, a produção, a recepção, a classificação, a utilização, ou o acesso a tais dados (BRASIL, 2018).

A lógica básica é que essas operações só poderão ser iniciadas mediante o cumprimento das condições de legitimidade, a saber, a subsunção do tratamento às bases legais previstas na LGPD e a adstrição desse procedimento aos princípios elencados no art. 6º da LGPD (MENDES, 2019, p. 47-48).

As bases legais trazem as situações fáticas que autorizam o tratamento de dados pessoais e estão taxativamente descritas nos arts. 7º e 11 da LGPD (BRASIL, 2018). Por sua vez, o art. 6º da lei traz princípios que nortearão todo o ciclo de vida dos dados pessoais e servirão como parâmetro para práticas que digam respeito ao seu tratamento. Nomeadamente, fala-se dos princípios: (I) da finalidade; (II) da adequação; (III) da necessidade; (IV) do livre acesso; (V) da qualidade; (VI) da transparência; (VII) da segurança; (VIII) da prevenção; (IX) da não discriminação; e (X) da responsabilização e prestação de contas.<sup>10</sup>

Em razão das especificidades que permeiam o contexto das operações desempenhadas pelo Estado,<sup>11-12</sup> a LGPD inaugurou, em seu capítulo VI (arts. 23 a 36), um regime

---

9 Conforme o art. 5º, X, da LGPD, considera-se tratamento de dados “toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração”.

10 Destaque-se que as noções contidas em cada um desses princípios buscam enaltecer a posição da pessoa perante as instituições que coletam, armazenam e processam seus dados, de modo a prestigiar o princípio da autodeterminação informativa (VAINZOF, 2021, p. 144).

11 Todavia, estão expressamente excluídas do âmbito de aplicação da LGPD as atividades relacionadas a segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado, bem como as atividades de investigação e repressão de infrações penais, na medida em que esses temas deverão ser regidos por lei específica, ainda não editada (BRASIL, 2018, art. 4º, inciso III).

12 Deve ser ressalvado que, conforme o art. 24, parágrafo único, da LGPD, tal regime não se aplica às empresas públicas e sociedades de economia mista que atuem em regime de concorrência, as quais observarão as normas da LGPD relacionadas ao setor privado, o que se dá em função da necessidade de preservação do equilíbrio concorrencial.

especial dedicado ao setor público,<sup>13</sup> ao mesmo tempo que atribuiu ao Poder Público uma base legal própria, descrita no art. 7º, inciso III, cujo conteúdo é refletido no art. 11, II, *b*, dedicado aos dados sensíveis (BRASIL, 2018).

O capítulo destinado ao setor público é introduzido pelo art. 23 da LGPD, que define o âmbito subjetivo de aplicação desse regime por meio de remissão legal às pessoas jurídicas e órgãos descritos no parágrafo único do art. 1º da Lei de Acesso à Informação.<sup>14</sup> O art. 23 aloca também a “persecução do interesse público” como norte justificador das atividades de tratamento de dados desempenhadas pelo Estado:

Art. 23. O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público. (BRASIL, 2018).

Os artigos seguintes definem obrigações especiais a serem cumpridas pelo Estado ao operar dados pessoais. Assim, além de obedecer aos princípios elencados no art. 6º e aos procedimentos descritos em caráter geral pela LGPD, o Poder Público deverá cumprir, entre outros, os seguintes: (I) dever de prestar informações claras e por meios de fácil acesso (preferencialmente, em sítios eletrônicos) acerca das operações que envolvam o tratamento de dados pessoais<sup>15</sup> (art. 23, I); (II) dever de manter os dados pessoais em formato estruturado e interoperável para uso compartilhado (art. 25); (III) dever de adstrição a regras especiais relacionadas ao compartilhamento de dados pessoais pelo Poder Público, incluindo a vedação, por regra, da transferência de dados pessoais a entidades privadas (art. 26, § 1º, e art. 27 da LGPD); (IV) a sujeição à prestação de informações detalhadas sobre operações de tratamento à autoridade nacional, que também poderá editar normas complementares sobre o compartilhamento de dados pelo setor público (arts. 29 e 30 da LGPD) (BRASIL, 2018).

A base legal atribuída ao Poder Público vem descrita no inciso III do art. 7º e autoriza “o tratamento e uso compartilhado de dados, pela ‘Administração Pública’, necessários

---

13 Segundo Miriam Wimmer (2019, p. 127), embora haja pontos de conexão entre as racionalidades que movem o setor público e o privado (por exemplo, a busca pelo incremento da eficiência e a melhor alocação de recursos), as bases de legitimidade regentes de suas operações são distintas. Se o tratamento de dados no setor privado, em geral, ocorre preponderantemente por bases voluntárias, no âmbito do setor público, como regra, o tratamento de dados não se apoia no consentimento, mas decorre do próprio contrato social, que exige que o Estado conheça os cidadãos para bem atender ao interesse público, o que avoca a compulsoriedade que é característica da relação Estado-indivíduo.

14 Art. 1º, parágrafo único: “Subordinam-se ao regime desta Lei: I - os órgãos públicos integrantes da Administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”.

15 Essas informações devem conter, obrigatoriamente, a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para execução dessas atividades, conforme determina o art. 23, inciso I, da LGPD.



à execução de 'políticas públicas' previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres". Em paralelo, quanto aos dados sensíveis, o inciso II, alínea b, do art. 11 versa sobre o "tratamento compartilhado de dados necessários à execução, pela 'Administração Pública', de 'políticas públicas' previstas em leis ou regulamentos"<sup>16</sup> (BRASIL, 2018).

A doutrina aponta que a redação desses artigos é problemática, pois deixa de abranger uma ampla gama de atividades realizadas pelo Estado que envolvem intenso tratamento de dados pessoais. Com efeito, nas palavras de Miriam Wimmer (2019, p. 131), "o Poder Público não se resume à Administração Pública e as inúmeras atividades por ele desempenhadas transcendem, em grande medida, a execução de políticas públicas".

De fato, a acepção de "Administração Pública" é menos abrangente que a de "Poder Público" (WIMMER, 2019, p. 130), pois se limita ao exercício da função administrativa, a qual, por sua vez, é apenas uma das atribuições públicas do Estado, ao lado da função jurisdicional e da função legislativa (CARVALHO FILHO, 2011, p. 4).<sup>17</sup> Por sua vez, o conceito de "políticas públicas" está, no campo do Direito, mais comumente associado às atividades legislativas e executivas dirigidas à prestação material de direitos consagrados na Constituição em benefício da sociedade, tais como as ações relacionadas à educação, à saúde e ao saneamento.<sup>18</sup>

Sendo assim, Wimmer (2019, p. 131) aponta que dificilmente poderiam ser enquadradas como políticas públicas atividades como o processamento de uma ação judicial pelo Estado-Juiz, o exercício do poder de polícia administrativo ou mesmo a gestão interna da Administração, tal como o pagamento de salários, gestão de pessoal etc. A solução para esse problema seria interpretar sistematicamente a LGPD de modo a estender o espectro semântico dessa base legal às diferentes atividades desempenhadas pelo Poder Público. Nesta linha, a base legal estatuída no art. 7º, III, deve ser lida em conjunto com o já citado art. 23 da LGPD.

Primeiramente, o teor do art. 23 da LGPD supre a limitação do termo "Administração Pública", pois contempla a administração direta dos três Poderes, incluindo as cortes de

16 Também podemos mencionar o art. 33, VII, que traz algumas hipóteses de transferência internacional de dados pessoais, entre as quais, "quando transferência for necessária para a execução de política pública ou atribuição legal do serviço público".

17 Na lição de José dos Santos Carvalho Filho: "Enquanto o ponto central da função legislativa consiste na criação de direito novo (*ius novum*) e o da função jurisdicional descansa na composição de litígios, na função administrativa o grande alvo é, de fato, a gestão dos interesses coletivos na sua mais variada dimensão, consequência das numerosas tarefas a que se deve propor o Estado moderno". Ainda, segundo o autor, embora a função administrativa seja vocacionada ao Poder Executivo, é sabido que ela também pode ser exercida na estrutura dos Poderes Legislativo e Judiciário.

18 Conforme Maria Dallari Bucci (2009, p. 12), "política pública é, por definição, prospectiva, resultando de uma atividade programada, de escala ampla. [...] O objeto de uma política pública é, sempre, não apenas plúrimo, mas abrangente de uma coletividade previamente definida, e.g., as crianças do Município, os doentes com determinada moléstia, os habitantes do Estado, as empresas exportadoras do produto tal ou qual e assim por diante".

contas e o Ministério Público, além das entidades da administração indireta. Segundo, ao autorizar os tratamentos de dados para o exercício das “competências legais” do Estado, o dispositivo contempla um leque de atividades que ultrapassam a estanque concepção de “política pública”.<sup>19</sup>

Isoladamente, a expressão “exercício de competências legais” também possuiria elástico hábil a englobar as atividades-meio que a Administração Pública exerce na persecução dos interesses públicos secundários.<sup>20</sup> No entanto, o contexto da LGPD deixa margem a dúvidas nesse tocante. Isso porque, em primeiro lugar, como foi visto, o próprio art. 23 da LGPD subordina textualmente os tratamentos de dados performados pelo Estado à persecução do “interesse público”, expressão que é costumeiramente associada à noção de interesse público primário<sup>21</sup> e, portanto, às atividades finalísticas do Estado, conforme será visto na sequência; em segundo lugar, porque as normas do regime aplicável ao setor público estão repletas de expressões como “execução de políticas públicas” (vide art. 7º, III; art. 11, II, b; art. 24, parágrafo único; art. 25; art. 26; e art. 33, VII) e “atribuições legais do serviço público” (vide art. 23, art. 33, VII, e art. 25), as quais conotam interesse público primário.

Assim, é de se questionar se o Estado poderia lançar mão da base legal inculpada no inciso III do art. 7º da LGPD para subsidiar as operações realizadas no âmbito de suas atividades-meio. E não apenas isso, seria de se indagar se, em todas essas operações, o Estado estaria adstrito às mesmas obrigações especiais atribuídas ao Poder Público pelo regime especial.

Destas dúvidas emerge a necessidade de melhor delinear o conceito de interesse público e o conteúdo de sua cisão em interesses públicos primários e secundários.

## 2 INTERESSES PÚBLICOS PRIMÁRIOS E SECUNDÁRIOS

Conforme mencionamos anteriormente, se por um lado o art. 23 da LGPD impõe textualmente o “interesse público” como norte aos tratamentos de dados performados pelo setor público, por outro, ao voltarmos os olhos ao ordenamento jurídico brasileiro,

19 Isso porque as funções públicas estão esquadrihadas e distribuídas no bojo da Constituição da República, com especial destaque à função administrativa, que tem por característica marcante a sua subserviência à ordem constitucional e legal (CARVALHO FILHO, 2011, p. 2-4).

20 Com efeito, Moreira Neto (2014, p. 196) define os interesses secundários como “atividades-meio da Administração pública as quais, por atenderem à gestão interna de seu pessoal, de seus bens, de seus atos e de seus serviços, conformam a Administração introversa”. Em exposição panorâmica, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2021, p. 198) expõem que os interesses públicos secundários são usualmente caracterizados pela doutrina como de cunho patrimonial, mas também são mencionados como manifestação de interesses secundários os “atos internos de gestão administrativa, ou seja, as atividades-meio da Administração, que existem para fortalecê-la como organismo, mas que só se justificam se forem instrumentos para que esse organismo atue em prol dos interesses primários”.

21 Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Melo (2005, p. 55-56), o *interesse primário* equivale ao “interesse público propriamente dito”.

verificamos que há uma clara tendência de se associar o uso normativo da expressão “interesse público” ao interesse coletivo primário.

Isso é o que defluiu, por exemplo, do chamado princípio do interesse público, previsto no art. 2º, *caput*, da Lei n. 9.784/1999 (BRASIL, 1999), que o vincula à exigência de “atendimento a fins de interesse geral” (inciso II). Essa tendência é enaltecida ao analisarmos a Constituição da República, em cujo texto, nos casos em que o termo “interesse público” é mencionado, nenhuma de suas acepções está associada a interesses públicos secundários, mas sim a interesses coletivos propriamente ditos (MACHADO, 2006, p. 100).<sup>22</sup>

No campo infraconstitucional,<sup>23</sup> entre outros exemplos, o uso normativo do termo interesse público consta no art. 10, § 1º, da Lei Federal n. 12.527/2011 (BRASIL, 2011), que veda a imposição, ao solicitante, de exigências que inviabilizam o acesso a informações de “interesse público”; no art. 37 da Lei Federal n. 8.987/1995 (BRASIL, 1995), relativo a hipóteses de encampação do serviço público concedido “por motivo de interesse público”; e no art. 53 da Lei Federal n. 9.784/1999 (BRASIL, 1999), relativo à convalidação dos atos administrativos, que é proscriba quando houver “lesão ao interesse público”.

Portanto, observa-se que a expressão é marcadamente associada às atividades-fim direcionadas ao atendimento do interesse primário. Desse modo, para prosseguirmos com a investigação proposta (isto é, verificar se o regime especial contido na LGPD engloba os

22 Conforme Raquel Cavalcanti Ramos Machado: “Na Constituição, o uso do termo ‘interesse público’ também pode ser encontrado. Importa observar, contudo, que em nenhum dos casos o termo está associado ao interesse arrecadatório da Fazenda Pública, ou mesmo a interesses do Estado” (MACHADO, 2006, p. 100). A título de exemplo, pode-se citar o art. 19, I, da Constituição, que veda alianças entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios com igrejas, “ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público”; o art. 57, § 6º, II, segundo o qual o Congresso Nacional poderá ser convocado “em caso de urgência ou interesse público relevante”; o art. 37, IX, ao dispor que “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”. Também pode ser citado como referência o disposto no art. 66, § 1º; art. 93, VIII e IX; art. 95, II; art. 114, § 3º; e art. 231, § 6º (BRASIL, 1988).

23 Em todos esses casos, conforme se depreende dos exemplos, o interesse público é exigido pelas normas jurídicas como uma condição para que os efeitos jurídicos nelas previstos sejam deflagrados. Desse modo, os conteúdos específicos dos interesses públicos exigidos em cada uma das situações descritas nas normas deverão ser identificados e justificados pela Administração Pública nos casos concretos. Sem embargo, em todos esses casos, verifica-se que o uso normativo da expressão remete, no plano geral, aos interesses da coletividade em si mesma considerada. Tais exemplos conotam o que Daniel Hachem (2011, p. 49) designa como “interesse público em sentido estrito”, que é observado, segundo a classificação por ele proposta, nos casos em que o texto legal faz remissão expressa ao “interesse público” com o fito de atribuir à administração, concretamente, o dever-poder de “verificar se está presente um fato subsumível à categoria do interesse público, momento em que serão deflagrados os efeitos jurídicos pretendidos pela norma”. O interesse público, nessa conotação, funcionaria como “condição positiva de validade” da atividade administrativa. Interessa ressaltar, no entanto, que todas essas hipóteses de “interesse público em sentido estrito” associam-se, nas palavras do autor, “ao interesse da coletividade em si mesma considerada (interesse geral)”, podendo, inclusive, “prevalecer sobre interesses específicos (individuais e coletivos) igualmente protegidos pelo ordenamento jurídico, nos termos definidos pelo Direito positivo”.

interesses públicos secundários), impõe-se aprofundar o conceito de interesse público e, em particular, de sua cisão em interesse público primário e secundário.

Como uma primeira aproximação de interesse público, Odete Medauar (2018, p. 127) vincula-o à noção de “bem de toda a coletividade, à percepção geral das exigências da vida na sociedade”. Essa ideia se coaduna com a definição dada por Barroso (2018, p. 221), para quem o interesse público primário “é a razão de ser do Estado e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover, justiça, segurança e bem-estar social”, isto é, “os interesses de toda a sociedade”.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2005, p. 80-88), com base na doutrina do jurista italiano Alessi, popularizou no direito brasileiro a cisão do interesse público nas categorias de “interesses primários” e “interesses secundários”. Para o autor, o interesse primário corresponde ao interesse público propriamente dito, titularizado pelo Estado e direcionado à satisfação dos anseios da coletividade, ao passo que os interesses secundários dizem respeito às aspirações do aparato estatal e só podem ser objetivados quando atrelados à satisfação dos interesses primários:

[I]nteresse público ou primário [...] é o pertinente à sociedade como um todo, e só ele pode ser validamente objetivado, pois este é o interesse que a lei consagra e entrega à compita do Estado como representante do corpo social. Interesse secundário é aquele que atina tão só ao aparelho estatal enquanto entidade personalizada, que por isso mesmo pode lhe ser referido e nele encarnar-se pelo simples fato de ser pessoa. (2005, p. 88).

Com efeito, uma vez que a função administrativa é vocacionada à realização do interesse público propriamente dito (interesse primário), o Estado apenas pode defender os interesses secundários na medida em que eles estejam teleologicamente vinculados à satisfação dos primeiros. Nas palavras de Bandeira de Mello, isto ocorrerá

sempre que a norma donde defluem os qualifique como instrumentais ao interesse público e na medida em que o sejam, caso em que sua defesa será, *ipso facto*, simultaneamente a defesa de interesses públicos, por concorrerem indissociavelmente para a satisfação deles. (MELLO, 2005, p. 55).

Significa dizer que, para Celso Antônio Bandeira de Mello, os interesses secundários são passíveis de realização na medida em que sejam *instrumentais* à realização do interesse público propriamente dito.

Essa relação de instrumentalidade é o ponto-chave de que parte Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2014, p. 196; p. 709-713) para definir as categorias de interesses públicos primário e secundário. Para o autor, os interesses públicos primários ou “substantivos” corresponderiam às “atividades-fim” vocacionadas ao atendimento direto dos direitos fundamentais plasmados no ordenamento: o exercício da polícia, a prestação de serviços públicos, a execução do ordenamento econômico e do ordenamento social e o oferecimento do fomento público. Referidas atividades compõem campo de atuação que Moreira Neto denomina “administração extroversa”.

Por outro lado, os interesses públicos secundários seriam as "atividades-meio" desempenhadas pelo Estado para concretizar o interesse público primário. Referem-se à gestão interna de seu pessoal, de seus bens, de seus atos e de seus serviços, compondo o que Moreira Neto denomina de "administração introversa". Desse modo, para que o Estado possa exercer as atividades-fim incumbidas à administração extroversa, é imprescindível que ele, antes,

*satisfaça seus próprios interesses institucionais, conotados a seus atos, pessoas, bens e serviços, desdobrando, desse modo, outra e distinta classe de interesses a serem atendidos, a dos interesses públicos secundários, ou interesses públicos instrumentais, ou, ainda, derivados, caracterizando, por seu turno, as atividades-meio da Administração pública as quais, por atenderem à gestão interna de seu pessoal, de seus bens, de seus atos e de seus serviços, conformam a administração introversa.* (MOREIRA NETO, 2014, p. 196, grifos no original).

Segundo essa perspectiva, porque os interesses públicos secundários não derivam diretamente das necessidades coletivas, eles seriam "axiologicamente subsidiários" aos primários, ou meramente "auxiliares à funcionalização dos direitos fundamentais". Por essa razão, são também denominados de "adjetivos", "derivados" ou "instrumentais" (MOREIRA NETO, 2014, p. 196).

Em sintonia com essas ideias, Philip Gil França destaca o liame instrumental que conecta o interesse público secundário ao interesse primário, mas destaca a *subserviência* dos interesses secundários, ao defini-los como "subinteresses públicos":

o Estado busca a realização de um interesse público primário (da coletividade, fruto do produto da consideração dos anseios e das aspirações determináveis de uma sociedade em um dado tempo e espaço). Assim estabelecido, na verificação da confluência com o interesse público primário, o interesse público secundário deve ser efetivado. E tal perspectiva secundária do interesse público é, normalmente, observada a partir do interesse da Administração não diretamente ligado ao produto dos anseios sociais, mas que neles, necessariamente, espelham-se. São subinteresses públicos que, ao final, para assim se caracterizar, possuem o mesmo destino do primário. (FRANÇA, 2017, cap. 2).

Assim, ao mesmo tempo que o interesse público secundário se aproxima do interesse primário, por lhe ser instrumental, dele se aparta por lhe ser axiologicamente subsidiário e, portanto, subserviente. Nessa medida, em termos gerais, os interesses secundários não atraem o vigor da supremacia do interesse público no mesmo grau que os interesses primários.<sup>24</sup>

Isso porque a supremacia do interesse público está tipicamente presente nas relações de subordinação, em que a imperatividade da atuação estatal exsurge como necessária à realização do interesse público primário. No entanto, em muitos casos, notadamente

24 A esse propósito, Luís Roberto Barroso (2018, p. 221) chega a afirmar que o interesse público secundário "jamais desfrutará de supremacia *a priori* e abstrata em face do interesse particular".

na persecução de interesses públicos secundários, a Administração estabelece relações em patamar de paridade com o particular, nas quais prescinde das prerrogativas inerentes ao regime de direito administrativo. Conforme expõe Moreira Neto,

a indisponibilidade dos interesses públicos foi revista em função da reavaliação dos interesses juridicamente protegidos quando ocasionalmente concorrentes com duas distintas categorias de interesses públicos – os primários e os secundários.

Como consequência, essa reavaliação axiológica do emprego do poder estatal restringiu o conceito de imperatividade apenas às hipóteses em que o Estado dela necessite e esteja intitulado a exercê-la a todo risco, para dar prevalência a interesses legalmente dispostos como públicos e, mesmo assim, desde que respeitados os limites constitucionais, *ela é somente aplicável quando o "ato próprio" da Administração pública, de que se cogita, não se refra exclusivamente a seus interesses patrimoniais, como pessoa jurídica de direito público interno e, por isso mesmo, tidos como interesses secundários e disponíveis.* (2014, p. 162-163, grifos nossos).

Essas ideias remontam também à vetusta classificação dos atos administrativos em "atos de império", aqueles "praticados pela Administração com todas as prerrogativas e privilégios de autoridade e impostos unilateral e coercitivamente ao particular", e aos "atos de gestão", aqueles praticados "em situação de igualdade com os particulares, para a conservação e desenvolvimento do patrimônio público e para a gestão de seus serviços" (DI PIETRO, 2020, p. 505).

Por essa razão, é possível afirmar que nem sempre um interesse público gozará de supremacia, principalmente se for de natureza secundária. Essa constatação, como é evidente, surte efeito no âmbito do tratamento de dados pelo Poder Público. Isso passaremos a analisar no tópico seguinte, em que traremos novamente à baila o contexto da LGPD e faremos a correlação das ideias anteriores com o tratamento de dados pessoais realizado pelo Poder Público.

### **3 A LGPD E OS INTERESSES PÚBLICOS SECUNDÁRIOS**

Conforme foi visto, o art. 23 da LGPD inaugura um regime especial destinado às operações de tratamento de dados pessoais performadas pelo setor público ao mesmo tempo que serve de norte interpretativo para definir o alcance da base legal atribuída a esse setor. Uma vez que o aludido dispositivo aloca a persecução do interesse público como vetor legitimante dessas operações, o presente estudo buscou melhor definir a expressão jurídica de interesse público com o fito de investigar se as operações associadas aos interesses públicos secundários estariam englobadas nas disposições especiais da LGPD, e, por conseguinte, na referida base legal.

Viu-se que a Administração Pública performa o tratamento de dados pessoais tanto no bojo de suas atividades-fim (v.g., o exercício da polícia ou prestação de serviços públicos) quanto no recôndito de atividades-meio (v.g., nas contratações públicas de pessoal, de bens e de serviços). Essas atividades-meio atinam aos interesses públicos secundários, e não se cingem ao âmbito do Poder Executivo, pois desenvolvem-se vigorosamente na

administração introversa dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como no bojo das demais entidades públicas.

Conforme foi visto, o interesse público secundário está umbilicalmente jungido ao interesse público primário conformador das atividades finalísticas da Administração Pública. Essa relação de instrumentalidade ratifica, ao fim e ao cabo, a sua caracterização como interesse público. Nesta linha, podemos afirmar que o Estado, ao tratar dados pessoais no exercício de atividades-meio, ainda que de forma indireta, *age na persecução do interesse público*. Essa necessária vinculação do interesse público secundário ao interesse primário permite, a nosso ver, o pleno enquadramento dos interesses secundários no âmbito semântico do art. 23 da LGPD, de modo a atrair regime especial instituído por essa lei ao Poder Público.

Essa conclusão também é corroborada por uma análise mais pragmática do problema: não se poderia imaginar que a Administração Pública, a par de sujeitar-se a todos os deveres especiais ao tratar dados no exercício de suas atividades-fim, estivesse isenta de cumpri-los pelo simples fato de operá-los na autogestão dos próprios interesses internos (os quais, conquanto indiretamente, também estão voltados ao bem-estar coletivo). Tome-se como exemplo o dever de manter os dados em formato estruturado e interoperável para uso compartilhado,<sup>25</sup> obrigação que, a toda evidência, se mostra plenamente aplicável e até mesmo imperativa para aprimorar a eficiência nos tratamentos de dados na administração introversa. O mesmo se diga quanto ao dever especial de transparência, que bem atende o princípio da publicidade previsto no art. 37 da Constituição da República.<sup>26</sup>

Portanto, a acepção de interesse público contida no art. 23 da LGPD deve ser ampliada de modo a albergar, conjuntamente, os interesses públicos secundários, cuja realização se traduz no *exercício das competências legais* do Poder Público. Nessa linha, as atividades da administração introversa devem ser contempladas na base legal respectiva, uma vez que o art. 23 complementa a exegese das bases previstas nos arts. 7º, III, e 11, II, b, da LGPD.

Firmada essa conclusão, as ponderações aqui tecidas seriam incompletas se não considerássemos, também, o ponto que aparta os interesses secundários dos interesses primários. Conforme foi visto, os interesses públicos secundários tendem a não atrair o vigor das prerrogativas inerentes à supremacia do interesse público, tal como nas atividades finalísticas da Administração. Este ponto traz à baila a questão referente

---

25 Com efeito, manter os dados em formato estruturado significa que devem ser organizados de modo a propiciar o acesso com eficiência. Isso é requisito para viabilizar a almejada interoperabilidade, que se refere "à capacidade de diversos sistemas e organizações trabalharem em conjunto (interoperar) de modo a garantir que pessoas, organizações e sistemas computacionais interajam para trocar informações de maneira eficaz e eficiente". Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/interoperabilidade>. Acesso em: 12 ago. 2022.

26 Conforme o art. 37 da Constituição, "a Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, *publicidade* e eficiência e, também, ao seguinte [...]" (BRASIL, 1988, grifo nosso).

à possibilidade de invocação de outras bases legais pelo Poder Público – o que, em regra, encontraria óbice justamente na desigualdade Administração-administrado, que deriva do regime de direito público.

Embora a lei não seja nesse tocante, sabe-se que, no contexto da União Europeia, há uma tendência a limitar o tratamento de dados pelo Estado ao âmbito do cumprimento de suas competências legais específicas, havendo expressa vedação, por exemplo, ao uso do legítimo interesse<sup>27</sup> e ressalvas quanto ao uso do consentimento.<sup>28</sup> Isso se dá em razão das prolapadas prerrogativas do Poder Público em face dos particulares, o que poderia ensejar abusos por parte do Estado no manejo desses dados.

No entanto, o uso de outras bases legais afigurar-se-ia plausível nos casos em que não se verifica desigualdade de relações do Poder Público com o particular. Segundo Miriam Wimmer (2022, p. 298), “quando determinada relação entre cidadão e Poder Público é verdadeiramente facultativa, poderia ser considerado legítimo o tratamento de dados fundamentado em outras bases legais, inclusive com base no consentimento livre e informado”.

Neste sentido, o próprio *Guia Orientativo das Operações de Tratamento de Dados pelo Poder Público*, editado pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) (BRASIL, 2022), indica a possibilidade de utilização de bases como o consentimento e o legítimo interesse quando não se verifica a incidência das prerrogativas estatais típicas.

Com efeito, no que concerne ao consentimento, a ANPD ressalva que

poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória, e a atuação estatal não deve, em regra, basear-se no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais. (BRASIL, 2022, p. 6).

Como exemplo, é citada a hipótese de inscrição online de alunos para um evento acadêmico promovido por universidade pública, caso em que, no momento do cadastro, além do nome e da matrícula do estudante (condições para sua participação gratuita), ofereceu-se ao interessado a opção de fornecer seu e-mail para receber informações sobre outros eventos, sendo essa opção facultativa e não condicionante da gratuidade. Nesse caso, não se divisa compulsoriedade que pudesse tornar nulo o consentimento por infringência à voluntariedade, permitindo-se a colheita de dados mediante o consentimento.

---

27 O Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD), no Considerando 47 e artigo 6º, 1, f, dispõe sobre a inaplicabilidade do legítimo interesse ao tratamento de dados pessoais efetuado por autoridades públicas quando estas agem no cumprimento de suas atribuições legais. Com base nessa disposição, autoridades de proteção de dados europeias admitem o excepcional recurso ao legítimo interesse apenas quando o tratamento estiver associado a outras finalidades, fora do escopo das atribuições legais típicas da autoridade pública (UNIÃO EUROPEIA, 2016).

28 Com efeito, o parágrafo 43, presente no setor introdutório da norma, veda o uso do consentimento quando haja uma disparidade de poderes entre o titular e o controlador, em especial quando o controlador é uma autoridade pública (UNIÃO EUROPEIA, 2016).



Na mesma linha, a ANPD não afasta, de modo peremptório, a utilização do legítimo interesse em situações análogas. O próprio guia citado fornece um exemplo que conota exercício de típica atividade-meio relacionada à segurança da informação:

Entidade pública realiza tratamento de dados pessoais de seus servidores com a finalidade de garantir a segurança dos sistemas de informação utilizados, como, por exemplo, para viabilizar a autenticação de usuários e prevenir que softwares maliciosos possam criar vulnerabilidades na rede interna. Considerando que o tratamento não está associado ao exercício de prerrogativas estatais típicas, é possível recorrer à base legal do legítimo interesse. Nesse caso, devem ser observados os requisitos previstos na LGPD, em particular a necessidade de ponderação entre os interesses da entidade pública e os direitos e as expectativas legítimas dos titulares. É necessário, ainda, que sejam adotadas medidas para garantir a transparência do tratamento de dados pessoais baseado no legítimo interesse. (BRASIL, 2022, p. 8-9).

Como se vê, as situações acima versam sobre atividades-meio atreladas à persecução dos interesses secundários, no bojo das quais não se verifica a presença da imperatividade dos atos administrativos, comumente existente nas relações de sujeição. Por essa razão, os direitos dos titulares são preservados, de modo que se faria possível, em tese, a invocação de outras bases legais nas operações realizadas com seus dados pessoais.

Com essas ponderações não se está afirmando, peremptoriamente, que os interesses públicos secundários *sempre* autorizarão a invocação de outras bases legais pelo Estado, pois o espectro de atividades a eles correlatas é demasiadamente amplo, de modo que apenas a análise em concreto revelará em que medida estarão preservados os direitos dos titulares em frente à Administração. Essas ideias apontam, tão somente, que, no âmbito dessa discussão, o campo *mais propício* para se cogitar da aplicabilidade de bases distintas aos tratamentos de dados no setor público ocorre justamente na seara das atividades conotadas com os indigitados interesses secundários – precisamente por envolverem uma relativização das prerrogativas típicas de Estado.

Uma ressalva final deve ser feita: independentemente de qual seja a base legal invocada para tratar dados pessoais na seara do interesse público secundário, o Estado sempre estará sujeito aos deveres especiais cominados no capítulo IV da LGPD, pois eles não se vinculam necessariamente apenas à base legal própria do Poder Público, mas à natureza da relação entre titular e agente de tratamento e ao interesse da sociedade em conhecer essas atividades de tratamento para o exercício do controle social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente investigação se prestou a analisar a aplicação do regime de proteção de dados atribuído pela LGPD ao Poder Público com enfoque nos interesses públicos secundários. Dela podemos extrair as seguintes conclusões:

- I. O Estado realiza operações de tratamento de dados pessoais não apenas em suas atividades finalísticas, associadas ao interesse público primário, mas também em

suas atividades-meio, imprescindíveis à plena realização dos direitos fundamentais, que são vinculadas aos interesses públicos secundários.

- II. Considerando a relação de instrumentalidade que junte os interesses públicos secundários à satisfação dos interesses primários, conclui-se que a acepção de interesse público contida no art. 23 da LGPD deve ser ampliativa, de modo a albergar, também, os interesses públicos secundários, cuja realização, por seu turno, deve ser conotada com o pleno exercício das competências legais do Estado. Assim, tem-se que as atividades-meio encontram-se albergadas pelo regime jurídico estatuído ao setor público no âmbito da LGPD.
- III. A concepção ampliativa de interesse público contida no art. 23 da LGPD deve servir de filtro à interpretação da base legal instituída ao Poder Público, o que conduz à conclusão de que os tratamentos de dados realizados no escopo das atividades-meio compõem o espectro de aplicabilidade da base legal contida no art. 7º, inciso III, da Lei.
- IV. Sem prejuízo de sua referida submissão à LGPD, as atividades conotadas com os interesses secundários, por não atraírem o vigor da supremacia do interesse público, constituem o campo mais propício para que se cogite a incidência de outras bases legais nas atividades de tratamento de dados desempenhadas pelo Estado. No entanto, mesmo nesses casos, é imprescindível a análise do caso em concreto para averiguar a (in)existência de disparidade na relação com o particular.
- V. Ainda que o Poder Público possa invocar outras bases legais para subsidiar o tratamento de dados pessoais em suas atividades instrumentais, sempre deverá cumprir os deveres especiais instituídos no capítulo IV da LGPD, os quais derivam da relação entre titular e o Estado, assim como do interesse da sociedade em conhecer essas atividades de tratamento para o exercício do controle social.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BIONI, Bruno Ricardo. **Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

BRASIL. Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD. Guia orientativo das operações de tratamento de dados pelo poder público. **Presidência**, Brasília, jan. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

**Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 1917, 14 fev. 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm). Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Lei do processo administrativo no âmbito da administração pública federal. Regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 1, 1º fev. 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm). Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de acesso à informação. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Presidência,** Brasília, nov. 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 59, 15 ago. 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm). Acesso em: 20 ago. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites. **Fórum Administrativo:** Direito Público, Belo Horizonte, v. 9, n. 103, p. 7-16, set. 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 25. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2011.

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

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

FRANÇA, Phillip Gil. **Interesse público e o regime jurídico do ato administrativo.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. *E-book*.

GABARDO, Emerson; REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Políticos,** Belo Horizonte, n. 115, p. 267-318, jul./dez. 2017.

HACHEM, Daniel Wunder. A dupla noção jurídica de interesse público em direito administrativo. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional,** Curitiba, ano 11, n. 44, p. 59-110, abr./jun. 2011.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Análise crítica da invocação do interesse público.** 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/cp021950.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2022.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo moderno.** 21. ed. Belo Horizonte: Forum, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MENDES, Laura Schertel. A lei geral de proteção de dados pessoais: um modelo de aplicação em três níveis. In: SOUZA, Carlos Affonso Pereira de; MAGRANI, Eduardo; SILVA, Priscilla. (coord.). **Caderno especial:** lei geral de proteção de dados (LGPD). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 35-56.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 16. ed. São Paulo: Forense, 2014. E-book.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 5. ed. 3. tir. São Paulo: Malheiros, 2012.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016 (Regulamento Geral de Proteção de Dados – RGPD). Relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE. **Jornal Oficial da União Europeia**, Bruxelas, 4 maio 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:02016R0679-20160504&from=EN>. Acesso em: 20 ago. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2018/1725 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018. Regula a proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União e à livre circulação desses dados. **Jornal Oficial da União Europeia**, Bruxelas, 21 nov. 2018. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32018R1725>. Acesso em: 20 ago. 2022.

VAINZOF, Rony. Comentários ao art. 6º. In: MALDONADO, Viviane Nobrega; BLUM, Renato Opice (coord.). **LGPD: Lei Geral de Proteção de Dados comentada**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais; Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 21-189.

WIMMER, Miriam. O regime jurídico do tratamento de dados pessoais pelo poder público. In: BIONI, Bruno *et al.* (coord.). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 282-299. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530992200/>. Acesso em: 28 abr. 2022.

WIMMER, Miriam. Proteção de dados pessoais no setor público: incidência, bases legais e especificidades. **Revista do Advogado**, São Paulo, ano 39, v. 144, p. 126-133, nov. 2019.

## **Pedro de Castro Ruschel**

<http://lattes.cnpq.br/2653597497006603>

Especialista em Direito Digital e Proteção de Dados pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Analista jurídico no Ministério Público Federal no Paraná (MPF-PR).

## ANÁLISE DE EFICIÊNCIA DAS UNIDADES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO NA PANDEMIA DE COVID-19

### EFFICIENCY ANALYSIS OF THE BRAZILIAN LABOR PROSECUTION OFFICE'S UNITS DURING THE COVID-19 PANDEMIC

Recebido em 3.11.2022 • Aprovado em 17.1.2023

.....

**Rodrigo Silveira Xavier**

#### RESUMO

A nova realidade imposta pela disseminação do vírus Sars-CoV-2 (covid-19) afetou diretamente a economia global, trazendo impactos significativos às questões trabalhistas em vários países do mundo, inclusive no Brasil. Diante desse cenário, o presente estudo teve por objetivo analisar a eficiência relativa da atuação das unidades regionais do Ministério Público do Trabalho no âmbito dos procedimentos investigatórios referentes à pandemia de covid-19. Por meio de uma pesquisa quantitativa, foi realizada a compilação de dados alusivos ao período de 2020 e 2021, extraídos do Portal da Transparência e do sistema estatístico interno denominado MPT Gaia, estudados por meio da técnica de análise envoltória de dados (*Data Envelopment Analysis – DEA*). Como resultado, foram construídas as fronteiras de produção e identificados os níveis de eficiência relativa das 24 procuradorias regionais da instituição, detalhando-se os alvos e as unidades referências a serem adotadas no processo de *benchmarking* interno. De modo geral, constatou-se que boa parte das PRTs se mantiveram eficientes (score 1,00) ao longo do biênio (com destaque para

a *performance* da Procuradoria Regional do Trabalho da 2ª Região/SP), enquanto outras unidades obtiveram algum grau de ineficiência tanto em 2020 quanto em 2021, como a PRT4 (RS), PRT5 (BA), PRT7 (CE), PRT10 (DF/TO), PRT19 (AL) e PRT21 (RN), algumas delas com desempenho bastante distinto do padrão pré-pandemia verificado nas demais áreas temáticas em anos anteriores. Com isso, espera-se ter auxiliado o direcionamento de esforços na atuação finalística do órgão, com o intuito de aperfeiçoar a resposta institucional a novas situações emergenciais que possam surgir.

**Palavras-chave:** Análise envoltória de dados. Covid-19. Eficiência. Ministério Público do Trabalho. Pandemia.

#### ABSTRACT

*The new reality imposed by the spread of the Sars-CoV-2 virus (covid-19) directly affected the global economy, bringing significant impacts to labor issues in several countries around the world, including Brazil. In this context, the present work aimed to analyze the relative efficiency of all regional units of the Brazilian Labor Prosecution Office in the scope of investigative procedures related to*

the covid-19 pandemic. Through a quantitative research, data from 2020 to 2021, extracted from transparency portals and from the internal statistical system called "MPT Gaia", was systematized and interpreted. The study of such data was carried out using the technique of Data Envelopment Analysis (DEA). As a result, production frontiers were built and the relative efficiency levels of the 24 regional units were identified, detailing the targets and references to be adopted in the benchmarking process. In general, it was found that most of the PRTs remained efficient (score 1.00) throughout the biennium (emphasis on the performance of the Regional Labor Attorney of the 2nd Region

– PRT2), while other units obtained some degree of inefficiency in both 2020 and 2021, such as PRT4 (RS), PRT5 (BA), PRT7 (CE), PRT10 (DF/TO), PRT19 (AL) and PRT21 (RN), some of them with performance quite different from the standard pre-pandemic seen in other thematic areas in previous years. It is expected to have helped directing efforts in the finalistic performance of the Brazilian Labor Prosecution Office, aiming to improve the institutional response to new emergency situations that may arise.

**Keywords:** Data Envelopment Analysis. Covid-19. Efficiency. Labor Prosecution Office. Pandemic.

## INTRODUÇÃO

A eficiência da máquina estatal tem ganhado destaque cada vez maior no transcorrer do processo evolutivo da gestão pública patrimonialista à burocrática e, posteriormente, à administração gerencial e aos modernos preceitos da Nova Gestão Pública (ABRUCIO, 2007). Sobretudo a partir da década de 1930, a pressão da sociedade e a necessidade de se produzir mais com menos culminaram na implantação de reformas gradativas nos órgãos de todos os três Poderes (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Em um primeiro momento, o foco de tais reformas se detinha quase que exclusivamente nos gestores públicos do Poder Executivo. Entretanto, com o passar dos anos, a progressiva necessidade de melhores resultados demandou níveis mais elevados de eficiência também nos demais Poderes, o que naturalmente se irradiou inclusive aos ramos do Ministério Público brasileiro (ALMEIDA, 2010).

Nesse cenário, a Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998, por meio da alteração do caput do art. 37 da atual Carta Magna, alçou a eficiência ao rol dos princípios constitucionais que regem a gestão estatal, passando a exigir que toda a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedeça aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Assim, a eficiência no setor público se tornou uma indiscutível demanda da nova tendência mundial em satisfazer os interesses coletivos de modo rápido e efetivo. Não obstante ainda existam divergências quanto às premissas, causas e soluções dos problemas enfrentados pelos entes estatais, a ênfase dada à eficiência das políticas governamentais e dos serviços públicos tornou-se uma preocupação crescente (CAMARGO; GUIMARÃES, 2013).

A eficiência pode ser entendida como a combinação ótima dos insumos e métodos necessários no processo produtivo, de modo que gerem a maior quantidade de produtos, maximizando entregas com o menor uso possível de recursos. Seja no âmbito estatal ou no setor privado, os recursos humanos e patrimoniais são insuficientes para atender a todas as demandas crescentes do público, o que reforça a importância de uma gestão eficiente diante das limitações postas (PEÑA, 2008).

Dentro desse contexto, tornaram-se comuns nas organizações públicas a elaboração e o uso de sistemas de mensuração que auxiliam as instituições a compreender mais detalhadamente os seus respectivos desempenhos, sobretudo em termos de eficiência (ARAUJO; BESSA, 2010). A título de exemplo, o próprio Poder Judiciário, em seu anuário *Justiça em Números*, adota um indicador de eficiência denominado Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus), que é calculado com base na técnica *Data Envelopment Analysis* (DEA), também conhecida como análise envoltória de dados (CNJ, 2021).

Nota-se que a orientação pela eficiência tem sido evidenciada no levantamento de estudos sobre a medição do desempenho organizacional no Judiciário (GOMES; GUIMARÃES, 2013). Contudo, no âmbito do Ministério Público brasileiro (instituição independente e que não integra a estrutura do Poder Judiciário), trata-se de uma abordagem ainda pouco trabalhada, com escassas pesquisas voltadas especificamente aos Ministérios Públicos estaduais (CAMELO, 2016; OLIVEIRA; BEZERRA, 2018; FAVERI; OLIVEIRA, 2019) e um único estudo recente no âmbito extrajudicial do Ministério Público do Trabalho (XAVIER, 2022).

Desse modo, evidencia-se a importância de se aprofundar a discussão a respeito do controle da eficiência do Ministério Público do Trabalho (MPT), sobretudo no contexto de administração pública gerencial, em que se prezam a otimização na gestão de recursos, a redução de custos e o aumento da qualidade dos serviços entregues à sociedade (BRESSER-PEREIRA, 1996; ABRUCIO, 2007), o que se intensificou exponencialmente diante do atual contexto da pandemia do vírus Sars-CoV-2 (covid-19), situação contingente e hipercomplexa que trouxe impactos diretos a toda a sociedade, especialmente aos trabalhadores de modo geral (COSTA, 2020), demandando resposta direta de diferentes atores estatais, incluindo a atuação de resistência do Ministério Público do Trabalho (FREITAS, 2021).

Portanto, a presente pesquisa buscou responder a seguinte questão: qual o grau de eficiência relativa das unidades regionais do Ministério Público do Trabalho no âmbito dos procedimentos investigatórios concernentes à pandemia de covid-19?

Diante do referido problema de pesquisa, o objetivo geral do estudo foi investigar o grau de eficiência relativa da atuação das unidades regionais do MPT no âmbito dos procedimentos investigatórios referentes à pandemia de covid-19. Para tanto, como objetivos específicos, buscou-se: I) definir as variáveis determinantes para a análise de eficiência do MPT, com base na literatura e em pesquisas correlatas; II) obter os scores de eficiência relativa de cada Procuradoria Regional do Trabalho (PRT) em sua atuação no âmbito da pandemia de covid-19; III) identificar a fronteira de eficiência da atuação regional do MPT

nas irregularidades trabalhistas relativas à pandemia; IV) apresentar indicadores com vistas a nortear o processo de *benchmarking* interno da instituição estudada, tais como *ranking*, alvos de produção e unidades de referência para cada regional; e V) promover o debate e a reflexão acerca de temas caros para o Ministério Público da União, colaborando com o seu papel de protetor da ordem jurídica e defensor do cumprimento da lei.

Assim, para examinar o problema de pesquisa acima proposto e alcançar os objetivos supracitados, este estudo foi organizado visando um entendimento gradativo e fluido sobre o tema. Primeiramente, descreveu-se o cenário imposto pela pandemia de covid-19 na área trabalhista e o posicionamento do MPT dentro dessa realidade. Em seguida, abordou-se a questão da eficiência no contexto da Administração Pública, bem como o funcionamento da técnica de análise envoltória de dados, subsidiando, assim, a posterior apreciação dos resultados a respeito do desempenho da instituição no decorrer do período de pandemia, mais precisamente durante os anos de 2020 e 2021.

Dessa forma, a pesquisa vai ao encontro da crescente busca por maior eficiência no setor público e ainda se mostra relevante por contribuir para a compreensão e para a discussão de alternativas voltadas à otimização de procedimentos e fluxos de trabalho, no sentido de ajudar no alcance da almejada "coerência sistêmica ao exercício proativo e resolutivo da independência funcional, em atenção ao princípio constitucional da eficiência" na atuação finalística (BRASIL, 2019).

Ademais, o estudo visa ajudar o alcance de alguns dos objetivos previstos no Planejamento Estratégico Institucional vigente (PEI 2023-2030), tanto na perspectiva de resultados institucionais quanto de processos internos, especialmente no que se refere aos objetivos estratégicos 4 (atuar de forma proativa, resolutiva e uniforme) e 8 (desenvolver a cultura da gestão estratégica orientada para resultados), conforme Portaria PGT n. 2.121, de 18 de dezembro de 2018.

## 1 COVID-19 NA ÁREA TRABALHISTA E AÇÕES DO MPT

Nos primeiros meses do ano de 2020, o mundo se viu diante de uma nova realidade imposta pela pandemia de coronavírus (covid-19), doença infecciosa causada pelo vírus Sars-CoV-2, que trouxe impactos profundos na saúde pública e choques sem precedentes nas economias e nos mercados de trabalho em âmbito global (COSTA, 2020), "polarizando, em alguns momentos, empregados e interesse social sanitário na contenção da pandemia, de um lado, e empregadores e interesse social econômico, de outro" (BUARQUE; CUNHA, 2020, p. 115).

No dilema entre salvar vidas ou salvar a economia, o uso do distanciamento social como forma de prevenção, a adoção de medidas de bloqueio total ou parcial e a consequente paralisação das atividades comerciais, realizadas por vários países como forma de frear a disseminação da doença, afetaram mais de quatro em cada cinco pessoas na força de trabalho mundial, impactando empregos e, conseqüentemente, o direito ao trabalho e à renda (OIT, 2020a; COSTA, 2020; JUBILUT *et al.*, 2020).



A título de exemplo, no âmbito da América Latina e do Caribe, de acordo com nota técnica da Organização Internacional do Trabalho, cerca de 34 milhões de trabalhadores perderam seus empregos durante a crise. Ademais, a taxa de ocupação chegou a 51,1% no primeiro semestre de 2020, o que representa um valor mínimo histórico, com uma forte redução de 5,4% em relação à taxa do mesmo período do ano anterior (OIT, 2020b).

Assim, em diversos países do globo, tal qual no Brasil, além da evidente crise sanitária, o isolamento social promoveu o aumento do desemprego (mais 14,2% de desempregados no primeiro trimestre de 2021) e da precarização do trabalho, evidenciada no crescimento da subcontratação, da informalização e da flexibilização de normas trabalhistas, aprofundando o processo de desconstitucionalização e despublicização iniciado em 2015 (COSTA, 2020; JUBILUT *et al.*, 2021).

Logo no início da pandemia, em âmbito nacional, foi promulgado o Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020, que reconheceu, para os fins do art. 65 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do presidente da República encaminhada por meio da Mensagem n. 93, de 18 de março de 2020 (BRASIL, 2020b).

Posteriormente, entre outras providências, o governo brasileiro buscou flexibilizar certas regras trabalhistas para tentar minimizar os efeitos da crise, como, por exemplo, por meio da Medida Provisória n. 936, de 1º de abril de 2020, que criou o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, permitindo a redução da jornada de trabalho e, proporcionalmente, do salário, mediante acordo individual escrito ou negociação coletiva e com duração máxima de 90 dias (BRASIL, 2020c).

Nas demais esferas, os governos estaduais e municipais não tardaram a também editar regras voltadas ao enfrentamento da pandemia, muitas vezes com reflexos diretos nas relações de trabalho e emprego. A título de exemplo, merecem destaque a suspensão de atividades não essenciais e as limitações impostas no tocante ao quantitativo máximo de empregados por empresa, bem como a edição de medidas provisórias flexibilizando normas protetivas do trabalho (FREITAS, 2021).

Diante desse cenário, o MPT começou a se organizar de forma estruturada para fazer frente às repercussões trabalhistas decorrentes da crise sanitária (BUARQUE; CUNHA, 2020). Ainda no mês de março, foi editada a Resolução CNMPT n. 174/2020, que acresceu ao Temário Unificado da instituição uma área temática específica para situações de emergência e de calamidade nacional, com prevalência sobre os demais temas e livre distribuição a todos os membros de primeiro grau, independentemente do núcleo especializado (BRASIL, 2020a).

Ademais, por meio da Portaria PGT n. 470, de 17 de março de 2020, o MPT instituiu o Grupo de Trabalho GT-Covid, destinado a traçar ações estratégicas nacionais de enfrentamento, com a responsabilidade de realizar a organização e o planejamento de ações coordenadas para proteger a saúde do trabalhador e para reduzir os impactos negativos trabalhistas decorrentes da pandemia. Em um ano de atuação, o referido grupo

emitiu 26 modelos de recomendação, dez diretrizes orientativas a instituições privadas e públicas e mais de vinte notas técnicas voltadas ao trabalho de diversas categorias, tanto na iniciativa privada quanto no setor público (MPT, 2020; FREITAS, 2021).

A aludida instituição ministerial sentiu diretamente os reflexos da nova realidade, evidenciada sobretudo por meio do crescimento exponencial das demandas recebidas a cada dia em todo o País, as quais, nos primeiros seis meses de pandemia, já somavam cerca de 30.000 denúncias exclusivamente associadas à covid-19, o que representou mais de 50% do total de denúncias recebidas pelo órgão no referido período (BUARQUE; CUNHA, 2020).

Tais denúncias motivaram 153.403 despachos e 195.857 notificações, ofícios e requisições, além de culminarem na abertura de cerca de 10.000 inquéritos civis e em mais de 300 TACs firmados, bem como milhares de recomendações expedidas e centenas de ações ajuizadas sobre o tema em 2020, conforme informado pela assessoria de imprensa do Ministério Público do Trabalho (MPT, 2020).

Ainda no primeiro ano da pandemia, o referido órgão reverteu para a sociedade mais de R\$ 322 milhões provenientes de decisões da Justiça do Trabalho obtidas em ações movidas pelo MPT ou de acordos extrajudiciais (TACs) celebrados pela instituição. Segundo o Relatório Periódico das Ações das PRTs, até 31 de março de 2021, o MPT já havia destinado R\$ 344.555.868,32 para as ações de enfrentamento da covid-19. Tais recursos foram repassados a hospitais, associações de saúde, instituições de pesquisa e população vulnerável, entre outras entidades que atuaram para minimizar os impactos da pandemia (MPT, 2020; FREITAS, 2021).

A atuação do Ministério Público do Trabalho, no contexto da pandemia do coronavírus, vem reforçar a sua missão constitucional na defesa do ordenamento jurídico social trabalhista e destacar a relevância do seu papel na busca de soluções negociadas, que venham ao encontro das necessidades reveladas pelo estado de calamidade reconhecido pelas autoridades públicas, quais sejam: equilibrar os interesses sociais que envolvem (1) as condições sanitárias no meio ambiente de trabalho, com vistas a se prevenir adoecimentos dos trabalhadores e conseqüentemente a propagação do vírus no âmbito da sociedade, e (2) as questões econômicas, com vistas à manutenção, tanto quanto possível, dos postos de trabalho e a preservação da renda do trabalhador brasileiro. (BUARQUE; CUNHA, 2020, p. 139).

Portanto, o mundo do trabalho, que já vinha passando por um processo de transformação, foi altamente impactado pelo novo coronavírus, instaurando-se um cenário contingente que exigiu ainda mais a presença do Ministério Público do Trabalho, cuja eficiência da atuação durante esse momento tão crítico será objeto de análise na presente pesquisa.

## **2 EFICIÊNCIA NO SETOR PÚBLICO E SUA MENSURAÇÃO**

A definição de eficiência costuma ser apresentada junto a conceitos diferenciadores e complementares de efetividade e de eficácia (CAMARGO; GUIMARÃES, 2013). Dada a

frequência com que o vocábulo em questão é incorretamente utilizado como sinônimo de outros termos (PEÑA, 2008), mostra-se importante distinguir os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade:

Eficiência refere-se ao cumprimento de normas e à redução de custos. Sua utilidade é verificar se um programa público foi executado de maneira mais competente e segundo a melhor relação custo-resultado. Eficácia refere-se ao alcance de resultados e à qualidade dos produtos e serviços e sua utilidade é verificar se os resultados previstos foram alcançados em termos de quantidade e qualidade. A efetividade, por sua vez, refere-se ao efeito da decisão pública e sua utilidade é verificar se o programa responde adequadamente às demandas, aos apoios e às necessidades da comunidade. Ou seja, avaliar eficiência é saber como aconteceu; a eficácia, o que aconteceu; a efetividade, que diferença faz. (MOTTA, 1990, p. 230).

Peña (2008, p. 85) conceitua eficiência como "a combinação ótima dos insumos e métodos necessários no processo produtivo de modo que gerem o máximo de produto". Em outros termos, eficiência é a capacidade de "fazer certo as coisas", de minimizar a relação insumos-produtos. A eficácia, por sua vez, consiste em uma medida normativa do alcance dos objetivos e implica "fazer as coisas certas", ou seja, escolher os objetivos certos.

Seja no âmbito público ou no setor privado, os recursos humanos e patrimoniais são insuficientes para atender a todas as demandas crescentes do público, o que reforça a importância de uma gestão eficiente, dadas as limitações postas (PEÑA, 2008). Nessa perspectiva, a eficiência da Administração Pública se tornou preceito basilar na realidade atual, devendo ser compreendida como a obrigação de se buscar diminuir custos e elevar a qualidade dos serviços, o que vem se concretizando por meio de mudanças de comportamento e reformas do aparelho do Estado (CAMARGO; GUIMARÃES, 2013).

Com base em Abrucio (2007), no decorrer do processo evolutivo da gestão pública patrimonialista à burocracia e, posteriormente, à administração gerencial e aos modernos preceitos da Nova Gestão Pública, o enfoque na eficiência da máquina pública ganhou cada vez mais ênfase. Segundo Bresser-Pereira (1996), especialmente a partir da década de 1930, a pressão da sociedade e a necessidade de produzir mais com menos culminaram na implantação de reformas gradativas nos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Com a promulgação da Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998, o *caput* do art. 37 da atual Constituição Federal alçou a eficiência ao rol dos princípios que regem a gestão estatal, passando a exigir que toda a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedeça aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Como consequência desse processo evolutivo, passou a existir no setor público uma tendência à adoção de instrumentos de gestão com vista à medição do desempenho, bem como ao incremento de sua eficiência e resultados. Ademais, na tentativa de adequação a essa realidade, tornaram-se comuns nas organizações públicas a elaboração

e o uso de sistemas de mensuração que auxiliam as instituições a compreender mais detalhadamente os seus respectivos desempenhos, sobretudo em termos de eficiência (ARAÚJO; BESSA, 2010).

No que tange à sua mensuração, a eficiência pode ser obtida por meio da razão da saída útil pelas entradas totais, mas para que seja possível calculá-la de forma percentual, antes é necessário saber quanto, de fato, poderia ser produzido com os recursos existentes (BARBOSA; FUCHIGAMI, 2018). Matematicamente, trata-se da mensuração da relação das saídas ou *outputs* (bens/serviços produzidos) pelas entradas ou *inputs* (insumos consumidos na produção), de modo a alcançar dado resultado com o mínimo de recursos possível (MELLO *et al.*, 2005).

Nesse sentido, com o intuito de não se limitar apenas a indicadores financeiros, uma das alternativas tem sido o emprego da programação linear para a mensuração de eficiência, cujo principal objetivo é otimizar o uso de recursos limitados e encontrar a solução ótima em problemas de decisão, por meio da utilização de modelos matemáticos que representam determinada realidade (PEREIRA, 2014). Entre as técnicas de mensuração da eficiência, a programação linear busca a minimização dos custos ou maximização dos lucros entre os elementos produtivos adotados (TCU, 2018).

Oliveira e Bezerra (2018) afirmam que pesquisas acadêmicas atuais, direcionadas à mensuração de eficiência em órgãos governamentais e dos gastos públicos que recorrem à programação linear para a tomada de decisão, têm apresentado literaturas envolvendo a técnica não paramétrica denominada análise envoltória de dados, mais conhecida como *Data Envelopment Analysis* (DEA).

Com base em Cooper *et al.* (2011), a DEA consiste em uma abordagem da programação linear cujo princípio básico é medir e comparar o desempenho de várias unidades produtivas que realizam tarefas similares, considerando os recursos de que se dispõe (*inputs*) e os resultados alcançados (*outputs*) durante o processo de produção (FERREIRA; GOMES, 2020).

O papel essencial do método em questão é mensurar a eficiência relativa de entidades homogêneas, denominadas Unidades Tomadoras de Decisão ou *Decision Making Units* (DMUs), que consistem em unidades produtivas que consomem os mesmos insumos para gerar os mesmos bens ou serviços, ou seja, que realizam as mesmas tarefas com os mesmos propósitos, sob as mesmas condições de mercado, embora possam diferir em dimensão (NIEDERAUER, 2002; FOCHEZATTO, 2013).

Assim, a DEA mensura a chamada eficiência relativa, pois realiza o cotejo entre o desempenho de uma DMU e o das demais, com base na *performance* de um conjunto de unidades tomadoras de decisão, sem prejuízo às unidades de pequeno porte (TELES, 2018). Tal comparação representa um elemento essencial na análise da eficiência, uma vez que a avaliação do desempenho de dada unidade só faz sentido quando confrontada com um padrão referencial: outras unidades homogêneas ou a mesma unidade em períodos passados (TCU, 2018).

Embora o processamento de tais cálculos seja comumente realizado com o auxílio de *softwares* estatísticos especializados, Slems (1992) demonstra a expressão matemática da medida de eficiência utilizada em cada DMU na aplicação do modelo DEA, que consiste basicamente na razão entre a soma ponderada de *outputs* e a soma ponderada de *inputs*, conforme evidenciado na Figura 1:

FIGURA 1 - EXPRESSÃO DA MEDIDA DE EFICIÊNCIA UTILIZADA NO MODELO DEA

$$EFICIÊNCIA_k = \frac{\sum_{j=1}^n w_{jk} OUTPUT_{jk}}{\sum_{i=1}^m v_{ik} INPUT_{ik}}$$

$k = (1, \dots, z)$

Onde:

- $\Sigma$  = Somatório
- $w_{jk}$  = Peso unitário do *output* j para a DMU k
- $v_{ik}$  = Peso unitário do *input* i para a DMU k
- $n$  = Número de *outputs*
- $m$  = Número de *inputs*

Fonte: Slems (1992, p. 33).

Como resultado, essa técnica estatística relaciona múltiplos *outputs* e *inputs* em um parâmetro de eficiência limitado entre 0 e 1 (ou 0% e 100%), permitindo o cálculo do índice de eficiência pela comparação do desempenho atual da DMU com a combinação mais eficiente verificada nas outras observações. O referido índice apresenta o valor de 1 (ou 100%) para as unidades mais eficientes e valores inferiores a 1 quando as unidades têm uma eficiência relativa menor (NIEDERAUER, 2002).

As medidas de eficiência costumam ser expressas por funções de fronteira, também denominadas fronteiras de produção ou curvas de produção, de cujo conceito derivam a definição e a medida de eficiência. Essa função retrata justamente a relação entre a quantidade física de recursos e a máxima quantidade física de produtos, presumindo o método de produção mais eficiente (PEÑA, 2008).

Assim, a análise envoltória de dados estrutura uma fronteira de eficiência com as DMUs mais eficientes na conversão de recursos em produtos. Em outros termos, as unidades ineficientes são comparadas com as eficientes e a distância até a fronteira mede o grau de ineficiência. Desse modo, possibilitam-se a identificação de boas práticas e a adoção das unidades mais eficientes como *benchmark* no processo de aperfeiçoamento dos níveis de desempenho das demais (YEUNG; AZEVEDO, 2012; TCU, 2018). A definição desse *benchmark* se faz por meio da projeção das DMUs ineficientes na fronteira de produção, o que, em geral, poderá orientar o modelo no sentido de minimizar os *inputs*, mantendo os valores dos *outputs* constantes, ou então maximizar os resultados sem reduzir os recursos (GOMES *et al.*, 2003).

Além das diferentes orientações, importante distinguir os dois modelos largamente utilizados para aplicação da metodologia de análise envoltória de dados. Segundo Mello *et al.* (2005), o modelo CCR, desenvolvido por Charnes, Cooper e Rhodes (1978), também

conhecido como modelo CRS (*Constant Returns to Scale*), permite uma avaliação da eficiência global da entidade, considerando que, havendo um aumento nos insumos, os produtos aumentarão proporcionalmente. Já o modelo BCC, também conhecido como VRS (*Variable Returns to Scale*), foi desenvolvido por Banker, Charnes e Cooper (1984) e leva em consideração a possibilidade de retornos crescentes, decrescentes ou constantes de escala, permitindo, assim, a comparação de unidades de portes distintos.

Portanto, em resumo, com base em Cooper *et al.* (2007), os elementos básicos de uma aplicação DEA podem ser sintetizados da seguinte forma:

#### QUADRO 1 - ELEMENTOS BÁSICOS QUE INTEGRAM O MODELO DE ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS (DEA)

ENTRADAS	DECISION MAKING UNIT (DMU)	Unidade tomadora de decisão que se deseja avaliar e comparar com outras unidades produtivas de mesma natureza, responsáveis pela conversão de <i>inputs</i> em <i>outputs</i> .
	INPUTS	Insumos empregados pela DMU na geração de uma determinada produção, tais como matéria-prima, equipamento, capital, horas de trabalho, energia e tempo.
	OUTPUTS	Produtos gerados pela DMU, como bens ou serviços produzidos.
	MODELO ESCOLHIDO	CCR (que assume retornos constantes de escala) ou BCC (que considera retornos variáveis de escala), com orientação.
	ORIENTAÇÃO DO MODELO	Orientação à entrada ( <i>input</i> ) ou à saída ( <i>output</i> ).
SAÍDAS	FRONTEIRA DE EFICIÊNCIA	Construída a partir dos melhores resultados apresentados pelo conjunto de DMUs, aos quais se atribui o valor máximo de eficiência (1 ou 100%).
	EFICIÊNCIA RELATIVA	Valor de eficiência (ou ineficiência) das DMUs em relação à fronteira de produção.
	PESOS CALCULADOS	Os melhores pesos para cada DMU de cada entrada e saída são atribuídos, visando atingir a maior eficiência possível.

Fonte: Adaptado de Cooper *et al.* (2007) e Jubran *et al.* (2010).

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com base em Gil (2008), a pesquisa realizada possui caráter descritivo-exploratório e natureza quantitativa, consistindo no exame da eficiência das unidades regionais do Ministério Público do Trabalho no âmbito das ações de enfrentamento da pandemia de covid-19, ou seja, no tocante aos procedimentos relacionados à área temática 10 (situações de emergência e calamidade nacional), recentemente criada pela Resolução n. 174, de 26 de março de 2020, do Conselho Superior do MPT.

Para tanto, foi adotado o modelo de análise envoltória de dados (*Data Envelopment Analysis – DEA*), que, embora tenha surgido como uma técnica de otimização com base no setor industrial, já vem sendo gradativamente redirecionado para o setor público nos últimos anos, em virtude do crescente enfoque na eficiência da máquina estatal, sobretudo após o advento da administração gerencial. Vale destacar que diversos estudos nacionais e internacionais têm buscado analisar a eficiência do Poder Judiciário por meio da análise envoltória de dados, que se mostrou uma técnica estatística adequada, permitindo a comparação de coeficientes de eficiência entre diferentes unidades (FAVERI; OLIVEIRA, 2019).

Quanto à abrangência material, espacial e temporal, o presente estudo abrangeu notícias de fato, procedimentos preparatórios, inquéritos civis, pedidos de mediação, cartas precatórias e procedimentos administrativos, relativos aos anos de 2020 a 2021, de todas as 24 Procuradorias Regionais do Trabalho (PRTs) que compõem o MPT, englobando tanto os dados referentes à atuação de suas sedes regionais quanto de suas respectivas procuradorias municipais (PTMs).

O recorte temporal se limitou ao biênio acima mencionado em decorrência de duas razões principais: I) a pandemia do novo coronavírus (covid-19) se iniciou no Brasil durante o primeiro trimestre de 2020, não fazendo sentido, portanto, analisar períodos anteriores; e II) a quantidade de denúncias relacionadas à pandemia reduziu muito a partir de 2022, em razão do relativo controle da situação antes emergencial (apenas 2.500 casos entre janeiro e julho de 2022, com unidades recebendo só dez notícias de fato, em contraste com os mais de 35.500 procedimentos autuados em 2020 e os 12.647 procedimentos em 2021), o que reduz a relevância da análise de períodos posteriores.

Primeiramente, foram selecionados os elementos que integram os cinco componentes a serem utilizados no modelo estatístico em questão (a saber: *DMUs*, tipo de modelo *DEA*, orientação do modelo, *inputs* e *outputs*), mediante pesquisa bibliográfica sobre trabalhos similares realizados em órgãos públicos correlatos, especialmente no âmbito do Judiciário e do MP.

Após o processo de identificação das variáveis a serem empregadas no modelo de análise envoltória de dados aplicado à realidade institucional do MPT, foi então realizada a coleta dos dados secundários via pesquisa documental em portais da transparência da instituição e nos anuários publicados eletronicamente pelo Conselho Nacional do

Ministério Público (CNMP), complementados por informações extraídas diretamente do “MPT Gaia”, sistema interno de gestão estatística e correição do MPT, responsável por extrair múltiplos dados diretamente do sistema “MPT Digital”, que é a base de toda a atuação finalística da instituição.

Em seguida, uma vez coletados todos os dados referentes aos elementos do modelo DEA, houve a necessidade de se verificar possíveis redundâncias e analisar alguns aspectos que poderiam induzir ou distorcer os futuros resultados. Por essa razão, antes da realização dos cálculos com os dados brutos compilados, foram feitos testes e tratamentos estatísticos, por meio do programa *Minitab Statistical Software*, com vistas a analisar o nível de correlação entre os *inputs* e *outputs* previamente definidos, bem como detectar possíveis *outliers* e verificar a necessidade ou não de normalização ou padronização dos dados coletados.

Finalmente, para processar todas as variáveis e executar os cálculos necessários à análise envoltória de dados, utilizou-se a terceira versão do *software* brasileiro denominado Sistema Integrado de Apoio à Decisão (Siad), desenvolvido e disponibilizado de forma gratuita por Angulo-Meza *et al.* (2005) no sítio eletrônico <http://tep.uff.br/software/>, com operacionalização didaticamente explicada por Barbosa e Fuchigami (2018). Como ferramenta complementar, também se fez uso do programa RStudio (pacote *Benchmarking*, versão 0.29) para a confecção de gráficos de fronteira de eficiência, uma vez que o Siad não possui tal recurso.

## 4 RESULTADOS, ANÁLISE E DISCUSSÃO

### 4.1 SELEÇÃO DOS ELEMENTOS DO MODELO E ANÁLISE PRELIMINAR DOS DADOS BRUTOS

Inicialmente, com vistas a elevar a validade dos resultados, fez-se necessário selecionar adequadamente as variáveis de entrada do modelo em questão, antes mesmo da execução da análise envoltória de dados propriamente dita, tendo como base os cinco elementos listados em Cooper *et al.* (2007), a saber: I) unidades tomadoras de decisão; II) modelo quanto aos rendimentos de escala; III) orientação do modelo; IV) insumos ou *inputs*; e V) produtos ou *outputs*.

Para tanto, adotou-se como ponto de partida a pesquisa qualitativa desenvolvida por Xavier (2022), voltada à definição dos elementos aplicáveis à realidade do MPT, em cotejo com trabalhos nacionais correlatos realizados no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público brasileiro, culminando na definição das variáveis resumidas no Quadro 2:



**QUADRO 2 - SÍNTESE DOS ELEMENTOS UTILIZADOS NA  
ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS DESTA PESQUISA**

ELEMENTOS DEA	SIGLA	DESCRIÇÃO
<b>UNIDADES TOMADORAS DE DECISÃO (DMUs)</b>	PRT1	Procuradoria Regional da 1ª Região (Rio de Janeiro)
	PRT2	Procuradoria Regional da 2ª Região (São Paulo, exceto cidades de atribuição da PRT15)
	PRT3	Procuradoria Regional da 3ª Região (Minas Gerais)
	PRT4	Procuradoria Regional da 4ª Região (Rio Grande do Sul)
	PRT5	Procuradoria Regional da 5ª Região (Bahia)
	PRT6	Procuradoria Regional da 6ª Região (Pernambuco)
	PRT7	Procuradoria Regional da 7ª Região (Ceará)
	PRT8	Procuradoria Regional da 8ª Região (Pará e Amapá)
	PRT9	Procuradoria Regional da 9ª Região (Paraná)
	PRT10	Procuradoria Regional da 10ª Região (Distrito Federal e Tocantins)
	PRT11	Procuradoria Regional da 11ª Região (Amazonas e Roraima)
	PRT12	Procuradoria Regional da 12ª Região (Santa Catarina)
	PRT13	Procuradoria Regional da 13ª Região (Paraíba)
	PRT14	Procuradoria Regional da 14ª Região (Rondônia e Acre)
	PRT15	Procuradoria Regional da 15ª Região (cidades paulistas de Campinas, Araçatuba, Araraquara, Bauru, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, São José dos Campos, São José do Rio Preto, Sorocaba e região)
	PRT16	Procuradoria Regional da 16ª Região (Maranhão)
	PRT17	Procuradoria Regional da 17ª Região (Espírito Santo)
	PRT18	Procuradoria Regional da 18ª Região (Goiás)
	PRT19	Procuradoria Regional da 19ª Região (Alagoas)
	PRT20	Procuradoria Regional da 20ª Região (Sergipe)
	PRT21	Procuradoria Regional da 21ª Região (Rio Grande do Norte)
	PRT22	Procuradoria Regional da 22ª Região (Piauí)
	PRT23	Procuradoria Regional da 23ª Região (Mato Grosso)
	PRT24	Procuradoria Regional da 24ª Região (Mato Grosso do Sul)

ELEMENTOS DEEA	SIGLA	DESCRIÇÃO
MODELO ESCOLHIDO		CCR (retorno constante de escala)
ORIENTAÇÃO:		Orientação ao produto ( <i>output</i> )
INSUMOS ( <i>INPUTS</i> ):	PN	Quantidade de novos procedimentos que ingressaram na unidade
	MA	Quantidade total de membros (procuradores) ativos na unidade
	SA	Quantidade total de servidores (efetivos e extraquadro) ativos
	OE	Orçamento executado (despesas empenhadas, com exceção de inversões financeiras e despesas referentes ao plano de saúde Plan-Assiste)
PRODUTOS ( <i>OUTPUTS</i> ):	PA	Procedimentos arquivados por regularização espontânea da conduta
	TF	Quantidade de Termos de Ajuste de Conduta firmados
	RE	Quantidade de Recomendações Administrativas expedidas
	AA	Quantidade de ações ajuizadas

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Xavier (2022), com base em Yeung e Azevedo (2012), Nogueira et al. (2012), Fochezatto (2013), Araújo et al. (2015), Souza (2015), Camelo (2016), Botelho (2016), Reymão e Cebolão (2018), Favere e Oliveira (2019) e CNJ (2021).

Com relação às DMUs analisadas, foram definidas como unidades tomadores de decisão cada uma das 24 Procuradorias Regionais do Trabalho (PRTs) da instituição, que englobam suas sedes regionais e respectivas Procuradorias do Trabalho Municipais (PTMs), espalhadas nos vários estados do País, conforme lista constante no Quadro 2.

Quanto ao modelo escolhido no que se refere aos rendimentos de escala da função de produção, optou-se pelo modelo CCR, que se baseia em ganhos de escala constantes. Essa opção metodológica se justifica por não existirem, na atuação dos Ministérios Públicos, "razões empíricas nem teóricas que sustentem a premissa de que a utilização de insumos (número de servidores, recursos administrativos etc.) leve a retornos crescentes ou decrescentes de escala" (FAVERI et al., 2014, p. 7).

No tocante à orientação, definiu-se como mais adequado um modelo orientado ao *output*, ou seja, voltado à identificação do quanto as unidades podem aumentar em termos de produtos (maximização de resultados) mantendo a quantidade de insumos fixos. Afinal, segundo Fochezatto (2013), no setor público, pelo menos a curto prazo, é mais factível ajustar os níveis de produção do que os de insumos usados, até mesmo porque, conforme o CNJ (2021, p. 327), a redução de variáveis de *input*, como orçamento e força de trabalho, muitas vezes não é viável.

Ademais, como bem destacado por Souza (2015), a adoção das hipóteses de retornos constantes de escala e de orientação para o produto é balizada pela literatura revisada. Esse mesmo modelo e orientação, independentemente das variáveis (*inputs* e *outputs*) utilizadas para caracterização da eficiência, vem sendo adotado de forma recorrente pela maioria dos trabalhos semelhantes realizados no setor público brasileiro, incluindo Poder Judiciário e Ministério Público, como, por exemplo, as pesquisas de Yeung e Azevedo (2012), Nogueira *et al.* (2012), Fochezatto (2013), Souza (2015), Araújo *et al.* (2015), Camelo (2016), Reymão e Cebolão (2018), Faveri e Oliveira (2019) e CNJ (2021).

Por fim, no que se refere aos insumos e produtos, optou-se por fazer pequenos ajustes nas variáveis determinadas no trabalho de Xavier (2022), em virtude de duas razões principais: I) diferença na abrangência da análise; e II) desproporção da quantidade de *inputs* e *outputs* em relação à quantidade de unidades analisadas.

Quanto ao primeiro aspecto, é preciso esclarecer que, como a presente pesquisa não se ateve apenas à atuação extrajudicial da instituição, englobando também a produção judicial, fez-se necessário incluir a quantidade de ações ajuizadas entre o rol de *outputs* a serem considerados. Quanto ao segundo aspecto, a literatura entende que a quantidade de variáveis de entrada e saída não pode exceder a um terço da quantidade de DMUs, pois o número de unidades eficientes e os *scores* de eficiência são muito sensíveis ao número de dimensões livres, ou seja, à diferença entre o número de DMUs e a quantidade de variáveis na análise envoltória de dados (PEDRAJA-CHAPARRO; SALINAS-JIMENEZ, 1996; MELLO *et al.*, 2005). Por essa razão, como foram analisadas 24 unidades, a quantidade máxima de *inputs* e *outputs* seria de oito variáveis ao todo ( $24/3 = 8$ ).

Por isso, optou-se por retirar o *input* "funções de confiança e cargos em comissão", até mesmo porque essa variável apresentou níveis de correlação altíssimos com as variáveis "quantidade de membros ativos" (MA) e "quantidade de servidores ativos" (SA), que foram mantidas no modelo: correlação de 0,988 com MA de 2020 e de 0,986 com SA de 2020; e correlação de 0,990 com MA de 2021 e de 0,987 com SA de 2021. Ademais, entre os *outputs*, optou-se por excluir os "procedimentos promocionais instaurados" (até mesmo pelo fato de não serem propriamente um produto, mas sim o início de um processo de médio/longo prazo) e desconsiderar a "quantidade de mediações concluídas" como um elemento independente, agrupando-o dentro do quantitativo abrangido pela variável "procedimentos arquivados por regularização de conduta" (PA) mantida na análise.

Em função de tais ajustes, foram definidos quatro *inputs* a serem adotados na análise envoltória de dados no âmbito do MPT: I) quantidade de novos procedimentos; II) quantidade de membros ativos; III) quantidade de servidores ativos; e IV) orçamento executado. Por sua vez, quanto aos produtos, foram definidos quatro *outputs* para o modelo em questão: I) quantidade de procedimentos arquivados por regularização da conduta; II) quantidade de termos de ajuste de conduta firmados; III) quantidade de recomendações administrativas expedidas; e IV) quantidade de ações ajuizadas, totalizando, assim, oito variáveis, em cumprimento ao limite máximo preceituado pela literatura.

Os dados brutos correspondentes a tais *inputs* e *outputs* foram resumidos nas Tabelas 1 e 2, que apresentam o quantitativo de insumos consumidos e de produtos gerados, por unidade regional, em 2020 e 2021, respectivamente, bem como alguns indicadores básicos (percentual de participação em relação ao total, medidas de posição e medidas de dispersão) que auxiliarão a análise preliminar dos valores compilados.

TABELA 1 - COMPILAÇÃO E ESTATÍSTICA DESCRITIVA DOS DADOS BRUTOS REFERENTES AO ANO DE 2020

DMUs	INPUTS								OUTPUTS							
	PN		MA		SA		OE		PA		TF		RE		AA	
	QTD	%	QTD	%	QTD	%	R\$	%	QTD	%	QTD	%	QTD	%	QTD	%
PRT1	7600	21,3%	77	11,0%	226	8,9%	6621991	8,4%	281	11,9%	11	3,3%	1144	19,7%	80	8,5%
PRT2	3543	10,0%	80	11,4%	243	9,5%	3679855	4,7%	292	12,4%	14	4,2%	792	13,7%	16	1,7%
PRT3	2817	7,9%	62	8,8%	181	7,1%	5868240	7,5%	317	13,5%	23	6,8%	604	10,4%	84	8,9%
PRT4	2205	6,2%	60	8,5%	174	6,8%	6251895	8,0%	147	6,2%	43	12,8%	295	5,1%	96	10,2%
PRT5	1967	5,5%	47	6,7%	153	6,0%	4621572	5,9%	79	3,4%	3	0,9%	317	5,5%	94	10,0%
PRT6	1422	4,0%	22	3,1%	82	3,2%	2449361	3,1%	109	4,6%	9	2,7%	290	5,0%	19	2,0%
PRT7	873	2,5%	9	1,3%	75	2,9%	2508192	3,2%	27	1,1%	1	0,3%	13	0,2%	28	3,0%
PRT8	671	1,9%	29	4,1%	96	3,8%	3309668	4,2%	58	2,5%	12	3,6%	124	2,1%	75	8,0%
PRT9	2035	5,7%	48	6,8%	163	6,4%	3590249	4,6%	223	9,5%	29	8,6%	232	4,0%	39	4,1%
PRT10	1155	3,2%	30	4,3%	116	4,6%	6434055	8,2%	51	2,2%	1	0,3%	212	3,7%	58	6,2%
PRT11	230	0,6%	11	1,6%	55	2,2%	1607318	2,0%	21	0,9%	1	0,3%	67	1,2%	11	1,2%
PRT12	1171	3,3%	27	3,8%	103	4,0%	1971730	2,5%	48	2,0%	13	3,9%	111	1,9%	22	2,3%
PRT13	1158	3,3%	14	2,0%	57	2,2%	1185509	1,5%	48	2,0%	37	11,0%	192	3,3%	31	3,3%
PRT14	353	1,0%	10	1,4%	58	2,3%	1938800	2,5%	40	1,7%	6	1,8%	60	1,0%	32	3,4%
PRT15	2742	7,7%	60	8,5%	186	7,3%	10273024	13,1%	275	11,7%	59	17,6%	296	5,1%	67	7,1%
PRT16	371	1,0%	10	1,4%	61	2,4%	2387939	3,0%	14	0,6%	3	0,9%	96	1,7%	25	2,7%

DMUs	INPUTS								OUTPUTS							
	PN		MA		SA		OE		PA		TF		RE		AA	
	QTD	%	QTD	%	QTD	%	R\$	%	QTD	%	QTD	%	QTD	%	QTD	%
PRT17	1008	2,8%	17	2,4%	71	2,8%	1572935	2,0%	50	2,1%	1	0,3%	173	3,0%	59	6,3%
PRT18	1014	2,8%	18	2,6%	86	3,4%	3014015	3,8%	51	2,2%	38	11,3%	207	3,6%	16	1,7%
PRT19	728	2,0%	12	1,7%	56	2,2%	1114986	1,4%	48	2,0%	0	0,0%	77	1,3%	8	0,9%
PRT20	709	2,0%	10	1,4%	51	2,0%	1033260	1,3%	26	1,1%	2	0,6%	181	3,1%	6	0,6%
PRT21	632	1,8%	10	1,4%	54	2,1%	1901264	2,4%	34	1,4%	7	2,1%	67	1,2%	27	2,9%
PRT22	363	1,0%	12	1,7%	56	2,2%	1572506	2,0%	36	1,5%	13	3,9%	27	0,5%	4	0,4%
PRT23	415	1,2%	14	2,0%	80	3,1%	1657425	2,1%	50	2,1%	3	0,9%	110	1,9%	26	2,8%
PRT24	416	1,2%	13	1,9%	62	2,4%	1862051	2,4%	28	1,2%	7	2,1%	107	1,8%	18	1,9%
<b>TOTAL</b>	35598	100%	702	100%	2545	100%	78427840	100%	2353	100%	336	100%	5794	100%	941	100%
MÉDIA	1483		29		106		3267827		98		14		241		39	
MEDIANA	1011		18		81		2418650		50		8		177		28	
DESV. PAD.	1580		23		59		2308397		99		16		262		29	
COEF. VAR.	106,50%		79,29%		56,07%		70,64%		101,21%		113,99%		108,65%		74,85%	

Fontes: MPT Gaia (Extrajudicial – Atividades Procedimentais) e Portal da Transparência do MPT (dez. 2020).

A simples compilação e organização dos dados já nos permite visualizar alguns pontos interessantes e extrair observações iniciais, sobretudo quanto à distribuição da produção pelas diferentes unidades e respectiva porcentagem de participação delas em cada uma das variáveis elencadas. Ao analisar os percentuais constantes da Tabela 1, é possível constatar que, de modo geral, os insumos consumidos e os produtos gerados pelas unidades se distribuem de modo heterogêneo e assimétrico pelo País. Isso é reforçado pelo alto coeficiente de variação de todas as variáveis, em razão do elevado desvio padrão, muito próximo (e às vezes até mesmo superior) à respectiva média, que, por sua vez, está sempre distante da mediana, indicando que os valores no topo da distribuição estão mais afastados do centro em comparação com os valores que estão na parte de baixo da distribuição.

TABELA 2 - COMPILAÇÃO E ESTATÍSTICA DESCRITIVA DOS DADOS BRUTOS REFERENTES AO ANO DE 2021

DMUs	INPUTS								OUTPUTS							
	PN		MA		SA		OE		PA		TF		RE		AA	
	QTD	%	QTD	%	QTD	%	R\$	%	QTD	%	QTD	%	QTD	%	QTD	%
PRT1	1582	12,5%	75	10,6%	223	8,9%	9101344	9,6%	368	12,1%	37	5,9%	74	5,6%	24	6,5%
PRT2	1823	14,4%	82	11,6%	243	9,7%	3491288	3,7%	463	15,2%	42	6,7%	279	21,2%	50	13,6%
PRT3	1136	9,0%	59	8,4%	179	7,1%	8370886	8,9%	288	9,4%	53	8,5%	137	10,4%	36	9,8%
PRT4	872	6,9%	59	8,4%	171	6,8%	6105873	6,5%	215	7,0%	62	9,9%	66	5,0%	14	3,8%
PRT5	603	4,8%	50	7,1%	152	6,0%	5364101	5,7%	132	4,3%	28	4,5%	50	3,8%	18	4,9%
PRT6	451	3,6%	22	3,1%	81	3,2%	2968329	3,1%	124	4,1%	25	4,0%	57	4,3%	11	3,0%
PRT7	365	2,9%	13	1,8%	75	3,0%	1588880	1,7%	54	1,8%	5	0,8%	6	0,5%	2	0,5%
PRT8	268	2,1%	28	4,0%	95	3,8%	4575804	4,8%	57	1,9%	14	2,2%	43	3,3%	12	3,3%
PRT9	780	6,2%	48	6,8%	160	6,4%	5131839	5,4%	274	9,0%	59	9,4%	46	3,5%	37	10,0%
PRT10	375	3,0%	31	4,4%	116	4,6%	3764489	4,0%	95	3,1%	10	1,6%	36	2,7%	10	2,7%
PRT11	155	1,2%	10	1,4%	51	2,0%	2319714	2,5%	23	0,8%	1	0,2%	37	2,8%	1	0,3%
PRT12	457	3,6%	29	4,1%	104	4,1%	2325703	2,5%	140	4,6%	25	4,0%	95	7,2%	18	4,9%
PRT13	323	2,6%	13	1,8%	54	2,1%	1192279	1,3%	49	1,6%	35	5,6%	23	1,7%	0	0,0%
PRT14	160	1,3%	8	1,1%	54	2,1%	3188457	3,4%	34	1,1%	10	1,6%	16	1,2%	10	2,7%
PRT15	1461	11,6%	60	8,5%	186	7,4%	11664226	12,4%	302	9,9%	110	17,6%	64	4,9%	36	9,8%
PRT16	108	0,9%	12	1,7%	60	2,4%	3670530	3,9%	22	0,7%	14	2,2%	16	1,2%	4	1,1%
PRT17	351	2,8%	15	2,1%	71	2,8%	1802269	1,9%	143	4,7%	10	1,6%	38	2,9%	4	1,1%
PRT18	307	2,4%	18	2,5%	84	3,3%	5476932	5,8%	29	1,0%	34	5,4%	76	5,8%	24	6,5%
PRT19	270	2,1%	13	1,8%	56	2,2%	1381122	1,5%	57	1,9%	5	0,8%	33	2,5%	1	0,3%

DMUs	INPUTS								OUTPUTS							
	PN		MA		SA		OE		PA		TF		RE		AA	
	QTD	%	QTD	%	QTD	%	R\$	%	QTD	%	QTD	%	QTD	%	QTD	%
PRT20	200	1,6%	11	1,6%	51	2,0%	1719068	1,8%	32	1,0%	13	2,1%	26	2,0%	13	3,5%
PRT21	192	1,5%	10	1,4%	55	2,2%	2373603	2,5%	40	1,3%	7	1,1%	29	2,2%	0	0,0%
PRT22	105	0,8%	12	1,7%	53	2,1%	2415550	2,6%	15	0,5%	20	3,2%	0	0,0%	7	1,9%
PRT23	126	1,0%	15	2,1%	80	3,2%	2240520	2,4%	44	1,4%	3	0,5%	32	2,4%	13	3,5%
PRT24	177	1,4%	13	1,8%	62	2,5%	2171966	2,3%	50	1,6%	4	0,6%	36	2,7%	24	6,5%
<b>TOTAL</b>	12647	100%	706	100%	2516	100%	94404773	100%	3050	100%	626	100%	1315	100%	369	100%
MÉDIA	527		29		105		3933532		127		26		55		15	
MEDIANA	337		17		81		3078393		57		17		38		13	
DESV. PAD.	496		23		59		2668704		125		25		56		14	
COEF. VAR.	94,21%		78,10%		56,62%		67,84%		98,67%		97,38%		102,90%		88,41%	

Fontes: MPT Gaia (Extrajudicial – Atividades Procedimentais) e Portal da Transparência do MPT (dez. 2021).

De modo bastante similar, quanto ao ano de 2021, a Tabela 2 demonstra o mesmo padrão de distribuição heterogênea e assimétrica dos insumos e produtos pelo País, evidenciado no comportamento dos diferentes percentuais de participação, bem como nas medidas de posição (médias muito acima da mediana) e de dispersão (alto desvio padrão e coeficiente de variação de todas as variáveis).

Interessante também perceber a estratégia institucional mais direcionada, em um primeiro momento, à orientação (evidenciada no elevado montante de recomendações expedidas em 2020) e à pronta reação (quantidade alta de ações ajuizadas em 2020), que posteriormente foi dando espaço para a via resolutiva extrajudicial (dobro de TACs firmados em 2021 em relação ao ano anterior).

Em síntese, durante todo o período, nota-se a grande representatividade das Procuradorias Regionais da 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup> e 15<sup>a</sup> Regiões, que, aliás, são as únicas unidades que figuraram pontualmente como *outliers* em relação a determinados elementos, conforme sintetizado na Tabela 3. Nesse aspecto, destaca-se a maior discrepância dos valores da

PRT1 no tocante aos procedimentos novos e às recomendações expedidas em 2020, bem como a PRT15 no que diz respeito ao orçamento e aos termos de ajuste de conduta firmados em ambos os anos estudados, conforme exposto nas duas tabelas anteriores.

TABELA 3 - LISTA DOS *OUTLIERS* DETECTADOS EM CADA VARIÁVEL E ANO DA PESQUISA

<i>OUTLIERS</i>	PN	MA	SA	OE	PA	TF	RE	AA
PRT1	2020 e 2021	-	-	-	-	-	2020	-
PRT2	2021	-	-	-	2021	-	2020 e 2021	-
PRT3	-	-	-	-	2020	-	2021	-
PRT15	-	-	-	2020 e 2021	-	2020 e 2021	-	-

Fonte: Elaborado pelo autor, como resultado da pesquisa, por meio do programa *Minitab Statistical Software*.

Contudo, após alguns testes de sensibilidade, optou-se por não excluir nenhuma unidade regional da análise envoltória de dados, pois, além da importância de se analisar a totalidade das procuradorias, os scores de eficiência obtidos não foram afetados significativamente pela presença ou não de tais *outliers* ao rodar o modelo; no geral, houve uma pequena variação no nível da ineficiência (alguns centésimos no score), mas não na classificação de uma procuradoria como eficiente ou ineficiente (exceção: apenas a PRT6 sairia de um score ineficiente de 0,9916 para 1,00 em 2021).

Além disso, reconhece-se a existência de coeficientes de correlação forte entre alguns elementos, sobretudo com relação os *inputs*. Porém, como já relatado, buscou-se amenizar essa questão por meio da exclusão da variável "funções de confiança e cargos em comissão". Entre as variáveis mantidas no modelo, continua existindo nível de correlação altíssimo (99%) apenas entre os elementos "quantidade de membros ativos" (MA) e "quantidade de servidores ativos" (SA), o que é natural por serem variáveis que possuem relação e proporção direta entre si.

Contudo, diante da representatividade e da singularidade das duas classes na força de trabalho da instituição, além do embasamento qualitativo descrito no trabalho de Xavier (2022), optou-se por manter ambas as variáveis no modelo. Ademais, ressalta-se que testes de sensibilidade demonstraram que os scores de eficiência obtidos na análise DEA não foram afetados significativamente pela presença simultânea ou ausência de um desses dois *inputs* correlacionados (pequena variação no nível da ineficiência, mas não na determinação de uma unidade como eficiente ou ineficiente).

Por fim, encerrando esta etapa preliminar de definição, compilação, organização e tratamento dos dados, ressalta-se que não houve necessidade de normalizar ou padronizar as variáveis no intuito de evitar alguma distorção por conta de ordens de grandeza



muito distintas. Embora o *input* referente ao orçamento executado (OE) possua magnitude bastante superior a todas as demais variáveis, a normalização/padronização relativizaria sobremaneira a análise, considerando que os demais *inputs* já possuem um coeficiente de correlação moderada/forte.

## 4.2 EFICIÊNCIA RELATIVA DAS PROCURADORIAS REGIONAIS DO TRABALHO

A aplicação do modelo DEA com base nas variáveis previamente definidas e ajustadas permitiu a identificação dos *scores* de eficiência individuais e a construção de mapas de eficiência relativa das PRTs, culminando na obtenção de indicadores com vistas a nortear o processo de *benchmarking* interno da instituição estudada, tais como *ranking*, alvos de produção e unidades de referência para cada regional considerada ineficiente.

A Tabela 4 apresenta o índice de eficiência relativa de todas as 24 procuradorias regionais e sua respectiva posição no ranqueamento das unidades em cada ano, bem como a variação percentual dos *scores* durante o período analisado.

TABELA 4 - SCORES DE EFICIÊNCIA RELATIVA E RANQUEAMENTO DAS UNIDADES EM 2020 E 2021

DMUs	2020		2021		VARIÇÃO PERCENTUAL
	SCORE	RANKING	SCORE	RANKING	
PRT1	1,0000	1	0,8522	19	-14,78%
PRT2	1,0000	1	1,0000	1	0,00%
PRT3	1,0000	1	0,9711	16	-2,89%
PRT4	0,8983	20	0,8793	17	-2,12%
PRT5	0,8578	22	0,6693	23	-21,97%
PRT6	1,0000	1	0,9916	14	-0,84%
PRT7	0,9184	19	0,4704	24	-48,78%
PRT8	1,0000	1	0,7748	20	-22,52%
PRT9	1,0000	1	1,0000	1	0,00%
PRT10	0,8716	21	0,6785	22	-22,15%
PRT11	1,0000	1	0,9982	13	-0,18%
PRT12	0,5565	24	1,0000	1	79,70%

DMUs	2020		2021		VARIÇÃO PERCENTUAL
	SCORE	RANKING	SCORE	RANKING	
PRT13	1,0000	1	1,0000	1	0,00%
PRT14	1,0000	1	1,0000	1	0,00%
PRT15	1,0000	1	1,0000	1	0,00%
PRT16	1,0000	1	1,0000	1	0,00%
PRT17	1,0000	1	1,0000	1	0,00%
PRT18	1,0000	1	1,0000	1	0,00%
PRT19	0,7886	23	0,7635	21	-3,19%
PRT20	1,0000	1	0,9743	15	-2,57%
PRT21	0,9601	18	0,8529	18	-11,17%
PRT22	1,0000	1	1,0000	1	0,00%
PRT23	1,0000	1	1,0000	1	0,00%
PRT24	1,0000	1	1,0000	1	0,00%

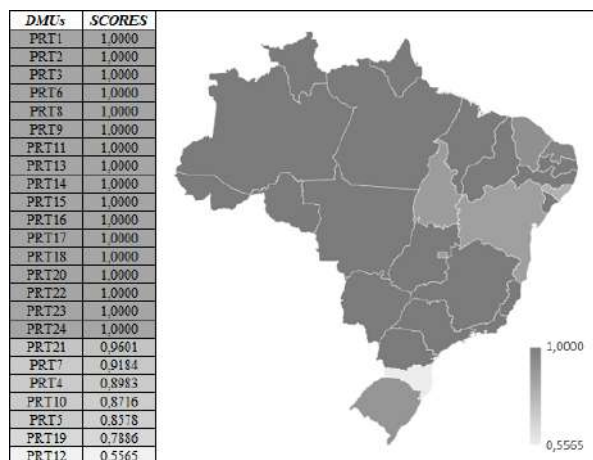
Fonte: Elaborado pelo autor, como resultado da pesquisa, por meio do software Siad.

Nota-se que algumas DMUs se mantiveram eficientes (score 1,00) ao longo de todo o período, como é o caso das unidades PRT2 (SP), PRT9 (PR), PRT13 (PB), PRT14 (RO/AC), PRT15 (Campinas-SP), PRT16 (MA), PRT17 (ES), PRT18 (GO), PRT22 (PI), PRT23 (MT) e PRT24 (MS). Por outro lado, determinadas unidades obtiveram algum grau de ineficiência tanto em 2020 quanto em 2021, como PRT4 (RS), PRT5 (BA), PRT7 (CE), PRT10 (DF/TO), PRT19 (AL) e PRT21 (RN).

Além disso, entre as unidades ineficientes, percebe-se que apenas a PRT12 (SC) melhorou seu índice de eficiência com o passar do tempo (aumento de 79,70% no score), enquanto as demais se mantiveram relativamente estagnadas ou pioraram de um ano para o outro, com destaque para a variação percentual negativa da PRT5 (BA), PRT7 (CE), PRT8 (PA/AP) e PRT10 (DF/TO).

Com o intuito de facilitar a visualização e a comparação dos diferentes níveis de eficiência obtidos por cada DMU ao longo do biênio analisado, optou-se por apresentar a gradação e a evolução dos scores de eficiência também na forma de mapa coroplético (Figuras 2 e 3), que, em síntese, representa a proporcionalidade da variável estatística em causa (nível de eficiência relativa) por meio de cores.

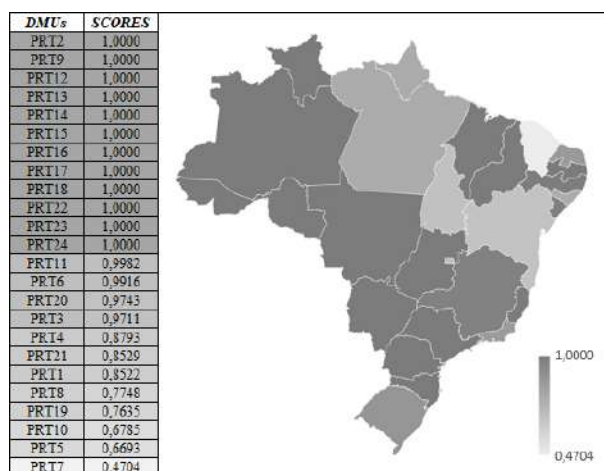
FIGURA 2 - MAPA COROPLÉTICO DO DESEMPENHO DE CADA PRT EM 2020



Fonte: Elaborado pelo autor, como resultado da pesquisa.

Em tons cada vez mais claros, o mapa apresentado na Figura 2 evidencia as poucas unidades que se mostraram ineficientes durante o ano de 2020, devendo-se reconhecer que boa parte delas apresentou um grau de ineficiência relativamente baixo, muito próximo do score máximo ideal, com exceção da PRT12 (SC), que obteve um resultado bastante ruim e distante das demais regionais.

FIGURA 3 - MAPA COROPLÉTICO DO DESEMPENHO DE CADA PRT EM 2021



Fonte: Elaborado pelo autor, como resultado da pesquisa.

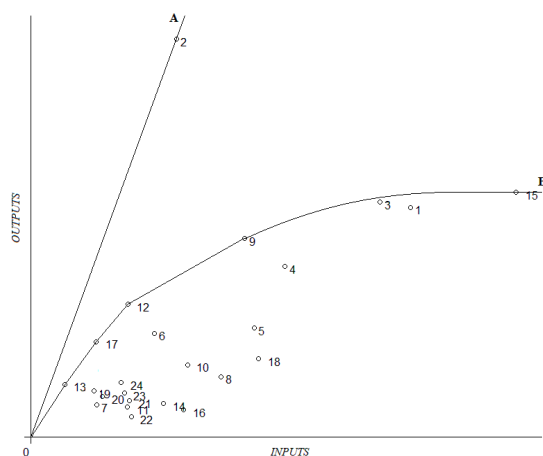
Ao analisarmos a Figura 3, constata-se que há mais regiões em tons claros do que no mapa da Figura 2, demonstrando que, no geral, houve mais unidades ineficientes e com níveis piores de ineficiência em 2021 do que no ano anterior, com destaque para

o resultado da PRT7 (CE), que obteve score de apenas 0,4704, muito inferior ao obtido pelas demais unidades nesse ano.

Ademais, a sequência de mapas permite visualizar o comportamento de cada regional ao longo dos anos. Percebe-se, por exemplo, que a PRT12 (SC) melhorou seu nível de eficiência, o que é evidenciado pela coloração cada vez mais escura do respectivo estado em 2021 em relação à do período anterior. Por outro lado, diversas unidades, como PRT5 (BA), PRT8 (PA/AP) e PRT10 (DF/TO), pioraram durante o biênio analisado, como demonstra o tom mais claro de sua coloração em 2021 quando comparado a 2020.

Como exposto no referencial teórico do presente estudo, outro recurso importante dentro da análise envoltória de dados é a construção do gráfico de fronteira ou curva de produção, que constitui a base da análise de eficiência, definindo uma relação entre insumos/*inputs* (eixo horizontal das abscissas) e produtos/*outputs* (eixo vertical das ordenadas). Por isso, as Figuras 4 e 5 retratam as fronteiras de eficiência referentes ao ano de 2020 e de 2021, respectivamente, demonstrando de forma mais visual o posicionamento relativo de cada procuradoria em relação ao desempenho das demais unidades regionais em cada um dos períodos.

FIGURA 4 - FRONTEIRA DE EFICIÊNCIA REFERENTE AO ANO DE 2020



Fonte: Elaborado pelo autor, como resultado da pesquisa, por meio do *software* RStudio.

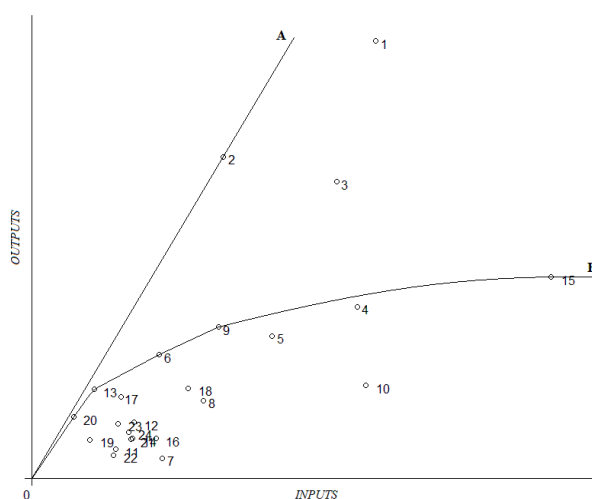
Em síntese, as unidades produtivas mais eficientes se situam mais próximas ou até mesmo sobre a fronteira de eficiência, conseguindo produzir o máximo possível, dadas suas restrições, tais como as procuradorias PRT6, PRT9, PRT13, PRT20 e PRT15, por exemplo. Por outro lado, as unidades produtivas menos eficientes se situam abaixo dessa fronteira (como a PRT7, a PRT10 e outras apresentadas na Figura 4), e a distância entre elas e a fronteira de produção representa uma medida de ineficiência dessas unidades.

Esclarece-se que a linha A representa a fronteira de eficiência padrão pelo modelo de retorno de escala constante (CCR ou CRS, do inglês *constant returns to scale*), adotado na

presente pesquisa, com base em Faveri *et al.* (2014) e Xavier (2022), conforme justificativa exposta no tópico 4.1. A linha B, por sua vez, incluída a título de comparação para enriquecer o estudo, consiste na fronteira de eficiência de acordo com o modelo de retorno variável de escala (BCC ou VRS, do inglês *variable returns to scale*) e desconsiderando os maiores *outliers* de cada período (PRT1, PRT2 e PRT3, em 2020; e PRT2, em 2021).

Quanto ao ano de 2021, seguindo o mesmo raciocínio anterior e comparando o posicionamento das procuradorias regionais na Figura 5 com os respectivos resultados evidenciados na Tabela 4, reforça-se a boa *performance* das unidades PRT9, PRT12, PRT13, PRT15 e PRT17 (situadas sobre a fronteira de eficiência B), bem como o baixo desempenho relativo das unidades PRT5, PRT8 e PRT10, entre outras, durante esse segundo ano da pandemia.

FIGURA 5 - FRONTEIRA DE EFICIÊNCIA REFERENTE AO ANO DE 2021



Fonte: Elaborado pelo autor, como resultado da pesquisa, por meio do *software* RStudio.

Ademais, a partir dos gráficos apresentados nas Figuras 4 e 5, conclui-se que, entre as DMUs eficientes, a PRT2 (SP) é a que mais se destacou no âmbito dos procedimentos relativos à pandemia de covid-19, com produção muito superior à das demais regionais que possuíam nível de *input* semelhante. Isso é evidenciado por sua posição muito acima da fronteira B e exatamente sobre a fronteira de eficiência A nos dois anos analisados, o que merece atenção por parte da instituição no processo de *benchmarking* e melhoria das unidades regionais, sobretudo no sentido de aperfeiçoar o enfrentamento e a resposta a novas situações imprevistas, contingentes, emergenciais e calamitosas.

Além disso, percebe-se, por exemplo, que a PRT1 (RJ), a PRT4 (RS) e a PRT5 (BA), responsáveis por uma das maiores produções do País em termos absolutos e percentuais (vide Tabelas 1 e 2), nem sempre ficaram próximas da fronteira de eficiência, justamente em função do seu porte e da grande quantidade de insumos consequentemente consumidos, enquanto unidades bem menores, como a PRT13 (PB), conseguiram se

situar sobre a fronteira de eficiência. Em outros termos, nota-se que maior produção não significa necessariamente maior eficiência.

O modelo executado no *software* Siad também fornece alvos para cada uma das variáveis, ajudando a identificar os novos valores de *input* e *output* que as unidades ineficientes teriam de atingir para tornarem-se eficientes. Como estamos diante de um modelo orientado ao produto e considerando que, de modo geral, os insumos na Administração Pública são de difícil controle por parte do próprio órgão, o foco da análise não se dá nos valores de *inputs*, mas sim nos alvos relacionados aos *outputs*, cujos valores referentes ao último ano (2021) estão sintetizados na Tabela 5.

TABELA 5 - *OUTPUTS* DE 2021 E RESPECTIVOS ALVOS DE PRODUÇÃO SUGERIDOS PELO MODELO DEA

<i>DMUs</i>	PA		TF		RE		AA	
	2021	ALVO	2021	ALVO	2021	ALVO	2021	ALVO
PRT1	368	432	37	43	74	168	24	28
PRT3	288	297	53	55	137	141	36	37
PRT4	215	245	62	71	66	75	14	34
PRT5	132	197	28	42	50	75	18	28
PRT6	124	125	25	25	57	58	11	11
PRT7	54	115	5	11	6	30	2	4
PRT8	57	74	14	18	43	56	12	16
PRT10	95	140	10	15	36	53	10	16
PRT11	23	25	1	14	37	37	1	11
PRT19	57	75	5	11	33	43	1	8
PRT20	32	40	13	13	26	29	13	13
PRT21	40	47	7	14	29	34	0	9

Fonte: Elaborado pelo autor, como resultado da pesquisa, por meio do *software* Siad.

Ao analisar a Tabela 5, percebe-se que a PRT1 (RJ) – que obteve a 19<sup>a</sup> colocação em 2021, com *score* de eficiência de 0,8522 – teria de atingir o valor de aproximadamente 432 arquivamentos, 43 TACs firmados, 168 recomendações expedidas e 28 ações ajuizadas para se tornar eficiente. Por sua vez, a PRT11 (AM/RR), por exemplo, teria que focar sobretudo na melhoria da produção referente aos termos de ajuste de conduta (de 1 para 14) e ações ajuizadas (de 1 para 11), para, assim, alcançar a eficiência, elevando seu *score* de 0,9982 para 1,00.

Por fim, com o intuito de auxiliar essa busca pela eficiência das unidades e o processo de *benchmarking*, tendo como base o ano mais recente do biênio analisado, a Tabela 6 aponta as DMUs que melhor servem de referência para cada regional considerada ineficiente em 2021.

TABELA 6 - MATRIZ DE *BENCHMARKING* REFERENTE AO ANO DE 2021

		DMUs EFICIENTES											
DMUs INEFICIENTES	DMUs	PRT2	PRT9	PRT12	PRT13	PRT14	PRT15	PRT16	PRT17	PRT18	PRT22	PRT23	PRT24
	PRT1	0,35	0,00	0,00	0,00	0,00	0,11	0,00	<b>1,65</b>	0,00	0,00	0,00	0,00
	PRT3	<b>0,31</b>	0,23	0,28	0,00	0,00	0,16	0,00	0,00	0,10	0,00	0,00	0,00
	PRT4	0,00	<b>0,62</b>	0,18	0,39	0,00	0,08	0,00	0,00	0,20	0,00	0,00	0,00
	PRT5	0,00	0,43	<b>0,45</b>	0,00	0,00	0,00	0,33	0,00	0,00	0,00	0,21	0,00
	PRT6	0,04	0,00	<b>0,29</b>	0,16	0,00	0,07	0,00	0,26	0,02	0,00	0,00	0,00
	PRT7	0,00	0,03	0,00	0,02	0,00	0,01	0,00	<b>0,72</b>	0,00	0,00	0,00	0,00
	PRT8	0,00	0,00	0,33	0,00	0,00	0,00	0,20	0,00	0,10	0,12	<b>0,43</b>	0,00
	PRT10	0,00	0,10	0,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,50	0,00	0,00	<b>0,72</b>	0,00
	PRT11	0,00	0,00	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	<b>0,35</b>	0,00	0,10	0,00
	PRT19	0,08	0,00	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	<b>0,19</b>	0,11	0,00	0,00	0,00
	PRT20	0,00	0,00	0,00	<b>0,27</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06	0,00	0,00	0,00
	PRT21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,00	0,03	0,25	<b>0,31</b>	0,00	0,00	0,00

Fonte: Elaborado pelo autor, como resultado da pesquisa, por meio do *software* Siad.

As colunas da Tabela 6 contêm todas as procuradorias consideradas eficientes em 2021, enquanto as linhas apresentam as unidades que demonstraram algum grau de ineficiência no mesmo ano. Em síntese, a interpretação deve ser feita da seguinte forma: quanto maior o valor obtido entre uma DMU ineficiente e uma DMU eficiente, melhor esta servirá como referência para aquela (para facilitar a interpretação, o maior valor de cada linha já foi destacado em negrito, indicando a melhor opção de *benchmarking* para cada unidade).

Logo, percebe-se que a melhor referência para a PRT4 (RS) é a PRT9 (PR), enquanto, para a PRT8 (PA/AP) e para a PRT10 (DF/TO), a melhor referência é a PRT23 (MT), por exemplo.

Ademais, nota-se que, embora a PRT24 tenha sido considerada eficiente, não deve ser adotada como parâmetro adequado para nenhuma das unidades ineficientes no referido período, levando em conta os portes e níveis de produção distintos das DMUs.

Por fim, encerrando a análise de eficiência relativa, faz-se oportuno complementar o presente estudo com a comparação da *performance* das procuradorias regionais na área temática 10 (situação emergencial e de calamidade pública) com o respectivo padrão de desempenho nas demais áreas temáticas (em contexto normal de atuação), tomando por base a pesquisa realizada em Xavier (2022), referente aos anos de 2017, 2018 e 2019.

**TABELA 7 - MÉDIA ANUAL DOS SCORES DE EFICIÊNCIA OBTIDOS PELAS DMUs NO ÂMBITO EXTRAJUDICIAL EM CADA UMA DAS NOVE ÁREAS TEMÁTICAS DE ATUAÇÃO DURANTE OS ANOS DE 2017 A 2019**

DMU	ÁREA 1	ÁREA 2	ÁREA 3	ÁREA 4	ÁREA 5	ÁREA 6	ÁREA 7	ÁREA 8	ÁREA 9	GLOBAL
PRT1	0,87	0,49	0,73	0,69	<b>1,00</b>	0,56	0,49	0,63	0,55	0,63
PRT2	0,83	0,54	<b>1,00</b>	0,48	0,92	<b>1,00</b>	0,58	0,80	0,41	0,84
PRT3	0,89	0,80	0,54	0,61	0,33	0,48	<b>1,00</b>	0,77	0,70	0,82
PRT4	0,96	0,85	0,98	0,83	0,59	0,95	0,70	0,82	0,68	0,83
PRT5	0,72	0,69	0,96	0,65	0,52	0,56	0,52	0,75	0,86	0,82
PRT6	0,77	0,60	0,83	0,54	0,45	0,86	0,81	0,85	0,84	0,93
PRT7	<b>1,00</b>	0,94	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>
PRT8	0,89	0,89	<b>1,00</b>	0,99	0,80	0,98	0,83	0,64	1,00	0,94
PRT9	<b>1,00</b>	0,88	0,98	0,88	0,64	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>
PRT10	0,82	0,84	0,64	0,73	0,00	<b>1,00</b>	0,82	0,74	0,66	0,76
PRT11	0,74	0,88	0,74	0,61	0,67	0,92	0,80	0,99	0,65	0,82
PRT12	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	0,92	0,63	<b>1,00</b>	0,98	0,91	<b>1,00</b>	0,66	0,88



<i>DMU</i>	ÁREA 1	ÁREA 2	ÁREA 3	ÁREA 4	ÁREA 5	ÁREA 6	ÁREA 7	ÁREA 8	ÁREA 9	GLOBAL
PRT13	0,98	0,96	0,99	0,65	0,67	<b>1,00</b>	0,76	<b>1,00</b>	0,95	<b>1,00</b>
PRT14	0,98	<b>1,00</b>	0,77	0,92	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	0,71	<b>1,00</b>	0,86	<b>1,00</b>
PRT15	<b>1,00</b>	0,79	0,95	0,95	0,35	0,97	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	0,69	0,89
PRT16	<b>1,00</b>	0,88	<b>1,00</b>	0,33	0,67	<b>1,00</b>	0,86	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>
PRT17	0,97	0,73	0,88	0,76	0,66	0,92	0,72	0,90	0,81	0,86
PRT18	0,95	0,88	<b>1,00</b>	0,77	0,00	0,85	<b>1,00</b>	0,91	0,85	0,96
PRT19	0,95	0,74	0,83	0,67	<b>1,00</b>	0,69	0,87	0,90	0,83	<b>1,00</b>
PRT20	0,50	0,96	0,76	0,65	0,00	0,50	<b>1,00</b>	0,66	0,42	0,65
PRT21	0,90	0,77	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	0,84	0,56	0,94	0,85	0,87
PRT22	<b>1,00</b>	0,95	<b>1,00</b>	0,79	0,00	0,88	0,91	0,90	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>
PRT23	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	0,89	0,92	0,00	0,82	<b>1,00</b>	0,90	0,80	<b>1,00</b>
PRT24	0,90	0,94	0,90	0,44	<b>1,00</b>	0,73	0,70	0,89	0,94	0,90

Fonte: Xavier (2022, p. 95).

Ao se comparar a atuação das procuradorias no triênio 2017-2019 (síntetizada na Tabela 7) com os respectivos desempenhos em 2020 e 2021 (síntetizados na Tabela 4), percebe-se que algumas unidades parecem ter sofrido os impactos da conjuntura caótica e inesperada inerente à pandemia de covid-19, enquanto outras conseguiram manter seu padrão de desempenho anterior, independentemente da complexidade da situação.

Nesse aspecto, destaca-se a *performance* da Procuradoria Regional do Trabalho da 9ª Região/PR, que manteve um desempenho alto e uniforme tanto no cenário pré-pandemia quanto durante a referida crise, com elevados níveis de eficiência na produção global, em cada uma das nove áreas temáticas e até mesmo na área temática 10, situando-se sobre a fronteira de eficiência B, com score 1,00, em 2020 e 2021. Vale salientar que o mesmo não

ocorreu com a Procuradoria Regional da 7ª Região/CE, unidade esta que havia sido destaque no triênio anterior, mas que se mostrou ineficiente nos dois anos da pandemia, com scores de 0,9184 (19ª posição) em 2020 e 0,4704 (24ª posição) em 2021.

Além disso, importante ressaltar a notável mudança na *performance* da PRT20 (SE), que havia obtido um desempenho bastante ruim em 2017-2019 e passou a se situar entre as melhores unidades durante 2020-2021 no âmbito dos procedimentos investigatórios relativos à pandemia de covid-19. Por outro lado, a PRT4 (RS) e a PRT5 (BA), por exemplo, sempre obtiveram algum grau de ineficiência em todas as áreas temáticas, em ambas as pesquisas, antes e durante o período pandêmico.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante a pandemia do novo coronavírus (covid-19), a partir dos primeiros meses de 2020, o mundo se viu envolto em uma nova dinâmica que trouxe impactos nas mais diversas áreas, especialmente no âmbito da saúde pública e da economia, com reflexos diretos sobre as relações trabalhistas. No Brasil, as condições relacionadas à saúde do trabalhador ganharam maior evidência e, simultaneamente, a flexibilização das leis trabalhistas se aprofundou ainda mais, demandando a pronta atuação de diferentes atores estatais, entre os quais o MPT.

Assim, tendo em vista o anseio da sociedade por maior eficiência da Administração Pública, ainda mais em um contexto tão sensível e de calamidade pública, o presente estudo teve por objetivo investigar a eficiência relativa da atuação das unidades regionais do MPT no âmbito dos procedimentos investigatórios referentes à pandemia de covid-19, durante os anos de 2020 e 2021, por meio da técnica de análise envoltória de dados (DEA).

Após a determinação dos *inputs*, *outputs* e demais elementos de entrada do referido modelo estatístico, os procedimentos realizados possibilitaram a construção de scores de eficiência relativa das unidades regionais e o mapeamento da fronteira de eficiência da atuação do órgão na área temática em estudo, culminando na obtenção de indicadores, com vistas a nortear o processo de *benchmarking* interno da instituição, tais como *ranking*, alvos de produção e unidades de referência para cada uma das regionais consideradas ineficientes.

De modo geral, constatou-se que algumas DMUs se mantiveram eficientes (score 1,00) ao longo de todo o período, como é o caso das unidades PRT2 (SP), PRT9 (PR), PRT13 (PB), PRT14 (RO/AC), PRT15 (Campinas-SP), PRT16 (MA), PRT17 (ES), PRT18 (GO), PRT22 (PI), PRT23 (MT) e PRT24 (MS), com destaque para a *performance* da Procuradoria Regional do Trabalho da 2ª Região/SP, com produção muito superior à das demais regionais que possuíam nível de *input* semelhante, razão que a fez se situar exatamente sobre a fronteira de eficiência nos dois anos analisados.

Por outro lado, determinadas unidades obtiveram algum grau de ineficiência tanto em 2020 quanto em 2021, como PRT4 (RS), PRT5 (BA), PRT7 (CE), PRT10 (DF/TO), PRT19 (AL) e

PRT21 (RN). Além disso, entre as unidades ineficientes, percebe-se que apenas a PRT12 (SC) melhorou seu índice de eficiência com o passar do tempo, enquanto as demais se mantiveram relativamente estagnadas ou pioraram de um ano para o outro, com destaque para a variação percentual negativa da PRT5 (BA), PRT7 (CE), PRT8 (PA/AP) e PRT10 (DF/TO).

Importante frisar que algumas das procuradorias responsáveis pelas maiores produções do País em termos absolutos nem sempre ficaram próximas à fronteira de eficiência, justamente em função do seu porte e da grande quantidade de insumos consequentemente consumidos, enquanto unidades bem menores (como a PRT13, por exemplo) conseguiram se situar sobre a curva de produção, evidenciando que gerar a maior quantidade de produtos não significa ser obrigatoriamente mais eficiente.

Como resultados complementares, ao se compararem os resultados da presente pesquisa com o estudo realizado no âmbito extrajudicial durante os anos de 2017 a 2019 (XAVIER, 2022), constatou-se que algumas unidades parecem ter sofrido diretamente os impactos da situação caótica e inesperada da pandemia, refletidos na redução do desempenho (PRT7, por exemplo), enquanto outras conseguiram manter seu padrão exemplar (PRT9) ou até mesmo melhorar sua performance nessa área temática específica (PRT20, por exemplo), a despeito de toda a complexidade da situação do período.

Embora se reconheça o caráter demasiadamente objetivo e matemático dos resultados produzidos por tal metodologia de aferição em contraste com o caráter subjetivo inerente à atuação do MPT, recomenda-se reaplicar anualmente a mensuração de eficiência por meio da análise envoltória de dados, não só no âmbito da instituição ora estudada, mas em todos os ramos do MPU e órgãos correlatos, em prol do maior controle e do aperfeiçoamento do setor público.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 41, edição especial comemorativa, p. 67-86, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a05v41sp.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2022.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 53, p. 65-115, jul./set. 2014. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-53/artigo-das-pags-65-115>. Acesso em: 3 maio 2023.

ANGULO-MEZA, Lidia; BIONDI NETO, Luiz; MELLO, João Carlos C. Baptista Soares de; GOMES, Eliane Gonçalves. ISYDS – Integrated System for Decision Support (SIAD – Sistema Integrado de Apoio à Decisão): a software package for data envelopment analysis model. **Pesquisa Operacional**, [s. l.], v. 25, n. 3, p. 493-503, set./dez. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pope/a/ZMsS7jdb7r9SxBhFxmNjKR/?lang=en&format=pdf>. Acesso em: 22 jun. 2022.

ARAUJO, Igor Vidal; BESSA, Luiz Fernando Macedo. Eficiência e efetividade no Poder Judiciário: o estado da arte e proposições de pesquisas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E

GOVERNANÇA DA ANPAD (EnAPG 2010), 4., 2010, Vitória. **Anais** [...]. Vitória-ES: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Anpad), nov. 2010.

ARAÚJO, Richard Medeiros de; DIAS, Thiago Ferreira; GOMES, Jean Fernandes. Eficiência processual no Judiciário: aplicação do DEA em varas únicas no Rio Grande do Norte. **Nucleus: Revista Científica da Fundação Educacional de Ituverava, Ituverava-SP**, v. 12, n. 2, p. 111-134, out. 2015. Disponível em: <http://www.nucleus.feituverava.com.br/index.php/nucleus/article/view/1483>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BANKER, Rajiv D.; CHARNES, Abraham; COOPER, William Wager. Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis. **Management Science**, [s. l.], v. 30, n. 9, p. 1078-1092, set. 1984. Disponível em: <https://personal.utdallas.edu/~ryoung/phdseminar/BCC1984.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BARBOSA, Frederico Celestino; FUCHIGAMI, Hélio Yochihiro. **Análise envoltória de dados: teoria e aplicações práticas**. Itumbiara-GO: Ulbra, 2018.

BOTELHO, Martinho Martins. A eficiência judicial da Justiça Trabalhista no Brasil: uma análise jurimétrica pelo método DEA. **Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça**, Curitiba-PR, v. 2, n. 2, p. 129-152, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistapoliticiajudiciaria/article/view/1542>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho. Resolução n. 166, de 10 de maio de 2019. Dispõe sobre a atuação finalística no âmbito do Ministério Público do Trabalho. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ed. 120, p. 48, 25 jun. 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-166-de-10-de-maio-de-2019-169788688>. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho. Resolução n. 174, de 26 de março de 2020. Dispõe sobre os critérios de distribuição especial durante situações de emergência e calamidade nacional. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, ed. 62, p. 82, 31 mar. 2020a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-174-de-26-de-marco-2020-250407082>. Acesso em: 17 abr. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem n. 93, de 18 de março de 2020. **Diário Oficial da União**: seção 1 - Extra, Brasília, DF, ed. 55-C, p. 1, 20 mar. 2020b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-legislativo-249090982>. Acesso em: 22 jul. 2022.

BRASIL. Medida Provisória n. 936, de 1º de abril de 2020. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1 - extra, Brasília, DF, ed. 63-D, p. 1, 1º abr. 2020c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-936-de-1-de-abril-de-2020-250711934>. Acesso em: 22 jul. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público (RSP)**, Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília-DF, ano 47, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>. Acesso em: 10 jun. 2022.

BUARQUE, Carolina De Prá Camporez; CUNHA, Tadeu Henrique Lopes da. A tutela do ordenamento jurídico trabalhista e a atuação do Ministério Público do Trabalho na pandemia. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; POCHMANN, Marcio. **A devastação do trabalho: a classe do labor na crise da pandemia**. Brasília: Gráfica e Editora Positiva; Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente (CNTE), 2020. p. 109-140. Disponível em: <https://www.economia.unicamp.br/images/publicacoes/Livros/outros/a-desvastacao-do-trabalho.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2022.

CAMARGO, Francielle de Oliveira; GUIMARÃES, Klicia Maria Silva. O princípio da eficiência na gestão pública. **Revista CEPPG** (CESUC – Centro de Ensino Superior de Catalão), Catalão-GO, v. 16, n. 28, p. 133-145, jan./jun. 2013. Disponível em: [http://www.portalcatalao.com/painel\\_clientes/cesuc/painel/arquivos/upload/downloads/376b38ef01c9b0caae5d67f8c6bf4d03.pdf](http://www.portalcatalao.com/painel_clientes/cesuc/painel/arquivos/upload/downloads/376b38ef01c9b0caae5d67f8c6bf4d03.pdf). Acesso em: 18 jun. 2022.

CAMELO, Lia Pinheiro. **Eficiência das comarcas do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte com o uso de análise envoltória de dados (DEA): uma análise por entrância para o ano de 2015**. Monografia (Graduação em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal-RN, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/34946>. Acesso em: 13 abr. 2023.

CEBOLÃO, Karla Azevedo. **A justiça é eficiente?** Discutindo a análise envoltória de dados (DEA) na avaliação dos tribunais de justiça estaduais brasileiros. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional) – Centro Universitário do Estado do Pará, Belém-PA, 2018. Disponível em: <http://repositorio.cesupa.br:8080/jspui/handle/prefix/105>. Acesso em: 15 jul. 2022.

CHARNES, Abraham; COOPER, William Wager; RHODES, Edwardo Lao. Measuring the efficiency of decision making units. **European Journal of Operational Research**, [s. l.], v. 2, n. 6, p. 429-444, 1978. Disponível em: <https://personal.utdallas.edu/~ryoung/phdseminar/CCR1978.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2021: relatório anual (ano-base 2020)**. Brasília-DF: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2022.

COOPER, William Wager; SEIFORD, Lawrence M; TONE, Kaoru. **Data Envelopment Analysis: a comprehensive text with models, applications, references and DEA-Solver software**. 2. ed. New York: Springer US, 2007.

COOPER, William Wager; SEIFORD, Lawrence M; ZHU, Joe. **Handbook on Data Envelopment Analysis**. 2. ed. New York: Springer US, 2011. (International Series in Operations Research & Management Science, v. 71).

COSTA, Simone da Silva. Pandemia e desemprego no Brasil. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro-RJ, v. 54, n. 4, p. 969-978, jul./ago. 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81893>. Acesso em: 5 ago. 2022.

FAVERI, Diego de; OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. Uma análise do nível de eficiência em ações extrajudiciais dos Ministérios Públicos Estaduais do Brasil: o Ministério Público é resolutivo? **Revista CNJ**, Brasília-DF, v. 3, n. 1, p. 18-27, jan./jul. 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/index.php/revista-cnj/article/view/15/9>. Acesso em: 25 jun. 2022.

FAVERI, Diego de; PEREIRA, Carlos; OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. Ministério Público Resolutivo? Uma análise da eficiência em ações extrajudiciais dos Ministérios Públicos Estaduais do Brasil. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (ANPAD), 38., 2014, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro-RJ: Anpad, set. 2014.

FERREIRA, Carlos Maurício de Carvalho; GOMES, Adriano Provezano. **Introdução à análise envoltória de dados**: teoria, modelos e aplicações. 2. ed. Viçosa-MG: Universidade Federal de Viçosa, 2020.

FOCHEZATTO, Adelar. Gestão pública no Poder Judiciário: análise da eficiência relativa dos tribunais estaduais usando o método DEA. **Economic Analysis of Lay Review (EALR)**, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 337-390, jul./dez. 2013. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/10450>. Acesso em: 15 jul. 2022.

FREITAS, Lígia Barros. A defesa dos direitos dos trabalhadores em tempos de covid-19: o caso da atuação do Ministério Público do Trabalho da 3ª Região (Minas Gerais). **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 2075-2101, jul./set. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/61731>. Acesso em: 14 abr. 2023.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Adalmir de Oliveira; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Desempenho no Judiciário: conceituação, estado da arte e agenda de pesquisa. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 379-401, mar./abr. 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8063>. Acesso em: 30 jun. 2022.

GOMES, Eliane Gonçalves; MELLO, João Carlos Correia Baptista Soares; ANGULO-MEZA, Lidia; SERAPIÃO, Bruno Pessôa; LINS, Marcos Pereira Estellita. Análise envoltória de dados no estudo da eficiência e dos *benchmarks* para companhias aéreas brasileiras. **Revista Brasileira de Pesquisa Operacional**, Rio de Janeiro-RJ, v. 23, n. 2, p. 325-345, maio/ago. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pope/a/dRzTnPmFDJNXCYTbrpmDQXD/?lang=pt>. Acesso em: 20 jul. 2022.

JUBILUT, Liliana Lyra *et al.* **Direitos humanos e covid-19**: impactos em direitos e para grupos vulneráveis. Santos-SP: Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos e Vulnerabilidades" – Universidade Católica de Santos, 2020. Disponível em: <https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2020/06/Direitos-Humanos-e-Covid-19-Impactos-em-Direitos-e-para-Grupos-Vulneráveis.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2022.

JUBILUT, Liliana Lyra *et al.* **Direitos Humanos e covid-19**: um ano depois. Santos-SP: Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos e Vulnerabilidades" – Universidade Católica de Santos, 2021. Disponível em: <https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2021/07/Relatório-de-Pesquisa-Direitos-Humanos-e-COVID-19-Um-ano-depois.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2022.

JUBRAN, Aparecido Jorge; JUBRAN, Laura Martinson Provasi. Simulação e análise da eficiência na gestão municipal suportadas por Data Envelopment Analysis. In: CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO PARA O PLANEJAMENTO URBANO, REGIONAL, INTEGRADO, SUSTENTÁVEL (PLURIS), 4., 2010, Faro. **Anais [...]**. Universidade do Algarve: Faro/Portugal, out. 2010. Disponível em: <http://pluris2010.civil.uminho.pt/Actas/PDF/Paper428.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2022.

MELLO, João Carlos C. Baptista Soares de; ANGULO-MEZA, Lidia; GOMES, Eliane Gonçalves; BIONDI NETO, Luiz. Curso de análise de envoltória de dados. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE PESQUISA OPERACIONAL (SBPO), 37., 2005, Gramado-RS. **Anais** [...]. Gramado-RS: SBPO, set. 2005. Disponível em: <http://www.din.uem.br/sbpo/sbpo2005/pdf/arq0289.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2022.

MOTTA, Paulo Roberto. **Avaliação da administração pública: eficiência, eficácia e efetividade**. São Paulo: Fundap, 1990.

MPT – MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Violações trabalhistas relacionadas à covid-19 motivam 38% das denúncias ao MPT em 2020. **Ministério Público do Trabalho em Mato Grosso do Sul**, Campo Grande, 30 dez. 2020. Disponível em: <https://www.prt24.mpt.mp.br/2-uncategorised/1287-violacoes-trabalhistas-relacionadas-a-covid-19-motivam-38-das-denuncias-ao-mpt-em-2020>. Acesso em: 17 abr. 2023.

NIEDERAUER, Carlos Alberto Pittaluga. **Ethos: um modelo para medir a produtividade relativa de pesquisadores baseado na análise por envoltória de dados**. 2002. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC, 2002. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/82369>. Acesso em: 10 jul. 2022.

NOGUEIRA, José Marcelo Maia; OLIVEIRA, Kátia Michelle Matos de; VASCONCELOS, Alan Pereira de; OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. Estudo exploratório da eficiência dos Tribunais de Justiça estaduais brasileiros usando a análise envoltória de dados (DEA). **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro-RJ, v. 46, n. 5, p. 1317-1340, set./out. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v46n5/a07v46n5.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2022.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Panorama laboral en tiempos de la covid-19: impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe**. [S. l.], jun. 2020a. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_749659.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_749659.pdf). Acesso em: 27 jul. 2022.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Panorama laboral en tiempos de la covid-19: impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe**. 2. ed. [S. l.], set. 2020b. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_756694.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_756694.pdf). Acesso em: 27 jul. 2022.

OLIVEIRA, Anderson Fumaux Mendes de; BEZERRA, Francisco Antonio. Determinantes do nível de eficiência dos Ministérios Públicos estaduais brasileiros. **Pensar Contábil**, Rio de Janeiro-RJ, v. 20, n. 71, p. 44-52, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/pensarcontabil/article/view/3323/2564>. Acesso em: 15 jun. 2022.

PEDRAJA-CHAPARRO, Francisco; SALINAS-JIMENEZ, Javier. An assessment of the efficiency of Spanish Courts using DEA. **Applied Economics**, Abingdon, England, v. 28, n. 11, p. 1391-1403, 1996.

PEÑA, Carlos Rosano. Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do método análise envoltória de dados (DEA). **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba-PR, v. 12, n. 1, p. 83-106, jan./mar. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rac/v12n1/a05v12n1.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2022.

PEREIRA, Vanessa Andreia Moura. **A contabilidade de gestão e a Data Envelopment Analysis: análise de desempenho organizacional**. 2014. Dissertação (Mestrado em Contabilidade e Gestão das

Instituições Financeiras) – Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa/Portugal, 2014. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/47133942.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; CEBOLÃO, Karla Azevedo. Análise de eficiência da Justiça do Trabalho no Brasil. **Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça**, Salvador-BA, v. 4, n. 1, p. 21-40, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistapoliticiajudiciaria/article/view/4066/pdf>. Acesso em: 15 jul. 2022.

SLEMS, Thomas F. Quantifying management's role in bank survival. **Economic Review**, [s. l.], p. 29-41, jan. 1992. Disponível em: [www.dallasfed.org/~media/documents/research/er/1992/er9201c.pdf](http://www.dallasfed.org/~media/documents/research/er/1992/er9201c.pdf). Acesso em: 18 jun. 2022.

SOUZA, Bruna de Lourdes Araújo. **Mensurando a eficiência do Judiciário brasileiro: uma abordagem DEA em dois estágios**. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Econômica de Finanças Públicas) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília-DF, 2015. Disponível em: <http://www.repositorio.unb.br/handle/10482/18761>. Acesso em: 23 jul. 2022.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Técnica de análise envoltória de dados em auditorias**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná (Secex-PR), 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F69B062FC016A4B7AF7AB48BF>. Acesso em: 17 jul. 2022.

TELES, José Sinval. **Eficiência relativa da gestão de saúde nos municípios do estado do Ceará**. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Fortaleza-CE, 2018. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/43242>. Acesso em: 20 jul. 2022.

XAVIER, Rodrigo Silveira. **Análise de eficiência da atuação extrajudicial do Ministério Público do Trabalho**. 2022. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campo Grande-MS, 2022.

YEUNG, Luciana Luk-Tai; AZEVEDO, Paulo Furquim de. Além dos “achismos” e das evidências anedóticas: medindo a eficiência dos tribunais brasileiros. **Economia Aplicada**, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (USP), Ribeirão Preto-SP, v. 16, n. 4, p. 643-663, set. 2012. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/ecoa/article/view/53113/57175>. Acesso em: 15 jun. 2022.

## **Rodrigo Silveira Xavier**

<http://lattes.cnpq.br/9943055508117278>

Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Especialista em Controle da Administração Pública e em Gestão de Pessoas pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Técnico Administrativo no Ministério Público do Trabalho (MPT).