

REVISTA

Ratio Iuris

SAPIENTIA EST POTENTIA

Atuação DA Advocacia Pública Federal



**PARA EFETIVIDADE
NO ACESSO À
JUSTIÇA**

COORDENADORES

DRA. JULIANA TOLEDO ARAÚJO ROCHA
DRA. LARISSA TEIXEIRA MENEZES DE FREITAS
MS. MATHEUS VICTOR SOUSA SOARES

E-ISSN: 2358-4351
ISBN: 978-65-01-62926-1



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Bibliotecário Lucimário Dias dos Santos – CRB 15/645

A886 Atuação da Advocacia Pública Federal para a efetividade no acesso à justiça. / Revista Ratio Iuris (UFPB): Revista dos Estudantes da Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba. – João Pessoa: Revista Ratio Iuris (UFPB), 2025. E-book.

E-book, no formato (PDF/EPUB)

ISBN: 978-65-01-62926-1

Vários colaboradores

Disponível apenas online

1. Direito – periódico. 2. Segurança jurídica. 3. Dossiê Temático. 4. Advocacia. 5. Justiça. 6. Advocacia da União. 7. Arbitragem. 8. Conciliação I. Título.

CDU 34

COORDENADORES

Juliana Toledo Araújo Rocha
Larissa Teixeira Menezes de Freitas
Matheus Victor Sousa Soares

EDITORAS-CHEFES

Maria Rita Caldas de Miranda Henriques
Vivia de França Mendes

SECRETARIA

Bianca Maria Aranha Villar	Leticia Helena Farias Nobre
Breno Rangel de Miranda F. Brito Guerra	Maria Beatriz Farias Albuquerque Madruga
Gabriele Feitosa da Silva	Maria Luiza de Carvalho Duarte Cavalcante

COMISSÃO DE FLUXO EDITORIAL

Amanda Cavalcanti Rolim	Luís Gustavo Delfino Alcoforado
Anna Laura Da Silva Figueiredo	Mariah Cecillya Alves Galvão
Davi Y Pla Trevas Pereira	Nayhara Maria Bezerril Guimaraes
Priscilla Marques Lima Dantas Carneiro	

COMISSÃO DE COMUNICAÇÃO

Ana Beatriz Stuart Holmes Rocha	Maria Clara da Costa Santos Oliveira
Beatriz Toscano Trigueiro Martins	Maria Eduarda de Lima Ferreira
Letícia Leandra de Castro Cunha	Maria Isabel Magalhães Santos
Luiza Braga de Oliveira	Renata Araújo Maia
Maria Alice Queiroga Gomes	Sabrina Oliveira do Nascimento
Suênya de Lima Victor	

CONSELHO CONSULTIVO

Adaumirton Dias Lourenço	Lenilma Cristina S. F. Meirelles
Adriana de Abreu Mascarenhas	Marília Marques Rego Vilhena
Julian Nogueira de Queiroz	Paulla Christianne da Costa Newton
Raquel Moraes de Lima	

CONHEÇA A REVISTA RATIO IURIS

O Projeto de Extensão Revista Ratio Iuris, uma iniciativa discente vinculada ao Centro de Ciências Jurídicas (CCJ) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), tem como escopo central o fortalecimento e a disseminação da produção científica, por meio de ações de extensão que promovem um diálogo inclusivo com toda a comunidade acadêmica, inclusive com autores de outras instituições que se comprometem à pesquisa científica.

A Revista Ratio Iuris consolida a proposta de criação de um periódico acadêmico gerido por estudantes de graduação em Direito. Suas atividades incluem a organização de seminários, minicursos, workshops e a publicação de trabalhos científicos, além da produção de podcasts (nosso RatioCast!) que traduzem o conhecimento jurídico em uma linguagem acessível e dinâmica.

Este trabalho reflete o compromisso do grupo com a pesquisa e a excelência acadêmica, contando com o apoio institucional da Pró-Reitoria de Extensão (PROEX), da Assessoria de Extensão do CCJ e a relevante parceria da Advocacia-Geral da União (AGU), a qual possibilitou a publicação do presente Dossiê Temático Interdisciplinar.

Acompanhe-nos em nossas redes sociais pelo @revistaratioiuris e fique por dentro das novidades da Revista.

EDIÇÕES DA REVISTA

Todos os volumes estão disponíveis em nosso **site**¹ (*acesse pelo QRcode*) para a leitura de artigos de graduandos, pós-graduandos, professores e pesquisadores de Direito **de todo o Brasil**.



¹ <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rri/index>

SUMÁRIO

PRÉFACIO - 9

Juliana Toledo Araújo Rocha
Larissa Teixeira Menezes de Freitas
Matheus Victor Sousa Soares

SEÇÃO I – Trabalhos de Autores Convidados

A RELEVÂNCIA DA ATUAÇÃO DO ADVOGADO DA UNIÃO NA DEFESA (EXTRA)JUDICIAL DA UNIÃO E A GARANTIA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: BREVE RELATO DA PALESTRA PROFERIDA NA AULA MAGNA DO CURSO DE DIREITO DA UFPB – 2025.1 - 13

Iris Catarina Dias Teixeira

A ADVOCACIA PÚBLICA E A CULTURA DE ACORDOS: REFLEXÕES SOBRE A TRAJETÓRIA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO E DA PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO - 19

Hamanda Rafaela Leite Ferreira Vidal de Negreiros

SEÇÃO II – Artigos Científicos

O ESTADO DA ARTE DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA ADVOCACIA PÚBLICA BRASILEIRA- 32

Elda Maísa Sabino da Costa Neves
Thayanne Augusta Ferreira da Costa
Vanusa Nascimento Sabino Neves

A APLICAÇÃO DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO CONTENCIOSO JUDICIAL FEDERAL SOB A PERSPECTIVA DO PRINCÍPIO DO ACESSO À JUSTIÇA - 46

Amanda Felix de Sousa
Ana Luiza de Souza Borges
Gustavo Vieira Moraes
Mateus Pacelli Cortez Costa e Silva

A SOBRECARGA DO PODER JUDICIÁRIO E A MISSÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA: UMA ANÁLISE À LUZ DO PRINCÍPIO DO ACESSO À JUSTIÇA. - 61

Thaynara Menezes de Carvalho
Cecília Maria de Lima Ramos

ACESSO À JUSTIÇA E DESAFIOS NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO: O PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA E OS LITÍGIOS COM O INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCIAL (INSS)- 77

Flávia Brasil Claudino Medeiros
Flávia Rodrigues Gomes de Lima
Thainá Maria Vieira de Andrade

MÉTODOS ADEQUADOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: UM CAMINHO EFICAZ PARA FACILITAR O ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL- 92

Davi Y Plá Trevas Pereira

A PROIBIÇÃO DE VISITAS ÍNTIMAS NO SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL E SEUS REFLEXOS NOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA NA RESTRIÇÃO DE GARANTIAS- 103

Diego Barboza de Araújo

O ACESSO AO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E O INSTRUMENTO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA: UM PARADOXO ENTRE O APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA MULTIPORTAS E A CONCRETIZAÇÃO DA PROTEÇÃO AO TRABALHADOR-116

Mariah Cecílyla Alves Galvão

A IMPRESCRITIBILIDADE DE PRETENSÕES TRABALHISTAS EM SITUAÇÕES DE TRABALHO ANÁLOGO À ESCRAVIDÃO: UMA ANÁLISE À LUZ DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS- 130

Letícia Gomes Candeia
Maria Carollyne Almeida Aguiar Aires de Souza
Paulla Christianne da Costa Newton
Thiago Boezio de Souto Santos

ACESSO À JUSTIÇA NO ÂMBITO TRABALHISTA: PRINCIPAIS ENTRAVES E IMPRESCINDIBILIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS ADEQUADAS - 147

Luísa Coelho Batista Guedes Pereira
Manoela Medeiros Rodrigues
Maria Clara Azevedo de Freitas

A ARBITRAGEM COMO MEIO DE ACESSO À JUSTIÇA AOS CREDORES DE EMPRESAS EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL - 164

Ana Julia de Queiroz Bonfim
Chade Cattarine Fernandes
José Vítor Frazão Arruda

ESTADO, MEIO AMBIENTE E INTERVENÇÕES EXTRAJUDICIAIS DIALÓGICAS - 178

Roger Vitório Oliveira Sousa

SEÇÃO III – Ensaaios

O TEMA 1.076/STJ E A ISONOMIA NA ADVOCACIA: UMA CRÍTICA À ATUAÇÃO JUDICIAL DA AGU NA CONSTRUÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA - 195

Gabriel de Cerqueira Paes Correa Lima

A ATUAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO NO ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE MARIANA E A NECESSIDADE DA TUTELA DO MEIO AMBIENTE - 202

Thamiris Paiva Nunes de Souza

SEÇÃO IV – Resenhas Críticas de Pareceres da AGU

O PAPEL DA CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS INTRA-ADMINISTRATIVOS - 211

Maria Alice Queiroga Gomes
Maria Eduarda de Sousa Ismael Costa

A ARBITRAGEM EM CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO PARECER N° 00007/2022 DA AGU - 218

Evelin Daiene Melo Silva
Isadora Brasilino Tolentino Lemos
Otto Augusto Maribondo
Thalles Augusto Marques De Santana

**O PAPEL DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO NA APLICAÇÃO DO TEMA
542 DA REPERCUSSÃO GERAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS
ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA -225**

Luana Maria Teixeira de Carvalho Pessoa de Souza

PREFÁCIO

É com grande satisfação que apresentamos à academia mais uma edição especial, desta vez em formato de dossiê temático interdisciplinar, reunindo uma seleção criteriosa de artigos científicos, resenhas críticas, ensaios e relatos de experiências sobre o tema “**A atuação da Advocacia Pública Federal para a efetividade no acesso à justiça**”.

Esta coletânea, inédita e profícua, nasce da parceria de cooperação mútua em atividades acadêmicas e institucionais de interesse comum entre o projeto de extensão universitária “*Revista Ratio Iuris: fortalecimento da divulgação científica por meio de ações de extensão*”, vinculado ao Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (CCJ/UFPB), e a Advocacia-Geral da União (AGU).

Em um contexto no qual se espera que Instituições Públicas se esmerem para criar oportunidades e contribuir com a realização das metas da Agenda 2030 - proposta da ONU para reforçar o desenvolvimento sustentável e a instalação da Cultura de Paz em todos os segmentos da sociedade -, o dossiê fruto da cooperação entre a Universidade Federal da Paraíba (CCJ/UFPB) e Advocacia-Geral da União (AGU) ganha um novo sentido, pois coloca o projeto “*Revista Ratio Iuris: fortalecimento da divulgação científica por meio de ações de extensão*” também como vetor de realização de compromissos globais assumidos pelo Brasil.

Portanto, esse esforço de alunos, pesquisadores, docentes e Advogados da União comprometidos com o avanço do conhecimento jurídico e das ciências humanas, em intenso diálogo entre a prática e a teoria jurídica, além de ilustrar com perfeição o amálgama entre ensino, pesquisa e extensão, também realiza o ODS nº 17, que trata da necessidade de se incentivar e promover parcerias públicas, público-privadas e com a sociedade civil que sejam eficazes. A produção desse dossiê dá testemunho do êxito dessa colaboração.

Importante destacar que este é um trabalho coletivo, desenvolvido pela equipe de extensionistas da graduação do curso de Direito da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e por professores colaboradores, sob a coordenação da Profa. Dra. Juliana Toledo Araújo Rocha, Profa. Dra. Larissa Teixeira Menezes de Freitas e Prof. Ms. Matheus Victor Sousa Soares. Contou ainda com a atuação proativa e a parceria da Advocacia-Geral da

União, por meio da Chefe e da Vice-Chefe da Procuradoria da União na Paraíba, respectivamente: Dra. Iris Catarina Dias Teixeira e Dra. Hamanda Rafaela Leite Ferreira.

O dossiê temático intitulado “**Atuação da Advocacia Pública Federal e efetividade no acesso à justiça**” marca a parceria entre a *Revista Ratio Iuris* e a AGU, tendo como frutos: a Aula Magna do Curso de Direito do CCJ/UFPB — semestre 2024.2, realizada em 13 de fevereiro de 2025, com inscrições esgotadas e lotação completa no auditório do CCJ/UFPB, e a publicação deste dossiê temático em formato de revista eletrônica. A Aula Magna contou com palestras de Advogados da União, um Procurador da Fazenda Nacional e um Procurador Federal, respectivamente: Dra. Iris Catarina Dias Teixeira, Dr. Fernando Ferreira Baltar Neto, Dr. Flávio Alberto de Melo Araújo e Dr. Lucas Ramalho de Araújo Leite. Após a Aula Magna e a mesa-redonda sobre o tema, a *Revista Ratio Iuris* lançou edital para submissão de artigos e demais trabalhos científicos relacionados ao tema proposto, culminando nesta publicação.

Os trabalhos aqui reunidos foram submetidos a um rigoroso processo de avaliação por pareceristas — todos professores especialistas em suas respectivas áreas —, o que assegura a qualidade científica dos textos e a relevância dos temas abordados. A diversidade de enfoques, metodologias e objetos de estudo reflete não apenas a pluralidade do pensamento jurídico contemporâneo, mas também a vitalidade do debate acadêmico que a *Ratio Iuris* se propõe a fomentar em conjunto com a AGU.

O tema do presente dossiê: “**Acesso à justiça na Advocacia Pública Federal**” é de grande atualidade e relevância, pois está diretamente ligado à efetivação dos direitos fundamentais. A práxis diária da Advocacia Pública Federal, por meio da Advocacia-Geral da União (AGU) e suas carreiras, garante a promoção da legalidade, da moralidade e da eficiência estatal. A Advocacia Pública Federal contribui para efetivar e democratizar o acesso à justiça, promovendo a justiça social.

Em razão desse mister essencial ao acesso à justiça, aliado ao propósito da *Revista Ratio Iuris* de ser um espaço de formação e estímulo à pesquisa na graduação em Direito, desejamos que esta edição temática promova reflexões aprofundadas, fomenta a produção intelectual no âmbito jurídico e incentive, cada vez mais, estudiosos a se dedicarem à pesquisa e à difusão do conhecimento científico, contribuindo para o fortalecimento do pensamento crítico e do debate qualificado no meio acadêmico.

Agradecemos aos autores que confiaram seus trabalhos a esta publicação, aos pareceristas que generosamente ofereceram seu tempo e conhecimento para garantir a qualidade editorial da obra, à equipe da *Revista Ratio Iuris* e à Advocacia-Geral da União, cujos empenhos tornaram possível a realização deste dossiê temático.

Esperamos que esta obra sirva como instrumento de reflexão, pesquisa e diálogo, sendo útil a estudantes, pesquisadores, profissionais do Direito e a todos aqueles interessados em compreender os desafios e as transformações do acesso à justiça, especialmente no âmbito da Advocacia Pública Federal, a partir de uma perspectiva jurídica crítica e plural.

Desejamos uma instigante leitura!

Profa. Dra. Juliana Toledo Araújo Rocha

Profa. Dra. Larissa Teixeira Menezes de Freitas

Prof. Ms. Matheus Victor Sousa Soares

Universidade Federal da Paraíba

João Pessoa, junho de 2025.



**TRABALHOS DE
AUTORES CONVIDADOS**

**A RELEVÂNCIA DA ATUAÇÃO DO ADVOGADO DA UNIÃO NA DEFESA
(EXTRA)JUDICIAL DA UNIÃO E A GARANTIA DO ESTADO
DEMOCRÁTICO DE DIREITO: BREVE RELATO DA PALESTRA
PROFERIDA NA AULA MAGNA DO CURSO DE DIREITO DA UFPB – 2025.1**

The relevance of the attorney general's role in the (extra)judicial defense of the federal government and the guarantee of the democratic rule of law: brief report on the lecture delivered at the opening class of the UFPB law program – 2025.1

Iris Catarina Dias Teixeira¹

1 DESENHO CONSTITUCIONAL DA ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL QUE REFLETE A IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DO MEMBRO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU)

Criada pela Constituição Federal de 1988, a Advocacia-Geral da União (AGU) tem como principal função assegurar a defesa dos interesses da União, defendendo a legalidade dos atos do Poder Executivo e protegendo o patrimônio público.

Em momento anterior, coube a representação do Ente Federal ao Ministério Público Federal, muito embora a estruturação da instituição somente veio anos após, com a edição da Lei Complementar Federal nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que instituiu a Lei Orgânica da AGU.

A Constituição de 1988, no seu Título IV, dispôs sobre a Organização dos Poderes e, sob esse Título, destinou o Capítulo I ao Poder Legislativo, o Capítulo II ao Poder Executivo, o Capítulo III ao Poder Judiciário e o Capítulo IV às Funções Essenciais à Justiça, inserindo neste último Capítulo o Ministério Público, na Seção I, e a Advocacia Pública, na qual se inclui a Advocacia-Geral da União, na Seção II.

¹ Advogada da União. Procuradora-chefe da União do Estado da Paraíba. Ex-Coordenadora Regional Adjunta de Negociação da Quinta Região. Graduada em Direito pela UFRN. Mestre em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, com diploma validado pela UFPB. Especialista em Direito e Jurisdição, *lato sensu*, pela Universidade Potiguar. Autora das obras individuais “Direito Social à Saúde e Ativismo Judicial: Gerenciamento das Políticas Públicas”, publicado pela Fabris Editora, e “A recepção na Constituição Federal de 1988 do direito internacional à saúde: um exemplo de aplicação do constitucionalismo em vários níveis”; Coautora da obra coletiva “Jurisdição constitucional e direitos fundamentais: estudos em Homenagem a Jorge Reis Novais”, publicada pela Editora Arraes Editores; Coautora da obra coletiva “COVID-19 - Saúde, Judicialização e Pandemia”, com a participação do artigo “A importância da Advocacia-Geral da União na garantia de execução das políticas públicas de enfrentamento da pandemia da COVID-19 pelo Poder Executivo Federal”, publicada pela Editorial Juruá, 2020. Membro da Comissão de Conciliação, Mediação e Arbitragem da OAB-PB.

Como se vê, o constituinte conferiu ao órgão a natureza de Função Essencial à Justiça e, para tanto, situou-a em capítulos distintos daqueles destinados à previsão estrutural dos três Poderes da República, de modo a viabilizar a atuação independente da instituição, notadamente quanto à representação judicial da União. Isto porque compete à AGU a representação judicial da União por meio da defesa dos atos praticados por quaisquer autoridades federais dos Poderes da República.

Nos termos do art. 131 da Constituição Federal de 1988, “a Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo”.

Dentre as atribuições da AGU, desempenhadas pelos Advogados da União, estão, portanto: a) representação judicial, que se refere à atuação em processos judiciais em que a União é parte (autora/ré), ou terceira interessada, defendendo seu patrimônio e interesses; b) o assessoramento jurídico dos órgãos integrantes do Poder Executivo Federal, por meio da elaboração de pareceres e consultoria a órgãos da Administração Pública, garantindo que as decisões administrativas respeitem a legislação vigente; c) a defesa de direitos, por meio do desempenho do papel de proteção dos direitos fundamentais e garantia de que a atuação do Estado seja conforme os princípios constitucionais; e d) a mediação e conciliação, atuando em processos judiciais objetivando a busca por soluções consensuais.

A representação extrajudicial é exercida perante entidades não vinculadas à Justiça, como órgãos administrativos da própria União, Estados ou Municípios.

Em resumo, o Advogado da União desempenha um papel fundamental na proteção dos interesses do Estado brasileiro, assegurando a legalidade e a justiça nas ações do governo, além de atuar como um importante agente de promoção da cidadania e do Estado de Direito.

Para tanto, a AGU é composta por diversas unidades, incluindo a Procuradoria-Geral da União e Consultoria-Geral da União, cada uma com funções específicas que contribuem para a defesa dos interesses da União de forma integrada e eficaz. Coube, a esta Advogada da União, abordar sobre a atuação do Advogado da União do contencioso.

2 O PAPEL DO ADVOGADO DA UNIÃO DO CONTENCIOSO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Os advogados públicos federais desempenham um papel crucial na proteção dos interesses públicos, atuando nas mais diversas áreas do direito, como direito constitucional, administrativo, direito tributário, direito ambiental e direito internacional.

A carreira de Advogado da União envolve a representação judicial e extrajudicial do Ente Federal no que toca aos órgãos da Administração Pública Federal direta, em causas de natureza não tributária.

Uma das funções mais importantes do Advogado da União é garantir que as leis e regulamentações sejam aplicadas com plena observância aos princípios constitucionais, notadamente o da legalidade, promovendo a justiça social e o respeito aos direitos fundamentais. Além disso, os Advogados da União também têm a responsabilidade de prevenir litígios, orientando os órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta sobre a legalidade de suas ações.

O necessário compromisso do Membro da Advocacia-Geral da União com a ética profissional e comprometimento com a justiça e o interesse público torna-os fundamentais para a efetivação do Estado democrático de direito, de modo que as ações do governo sejam sempre legais e legítimas e que os direitos dos cidadãos sejam respeitados.

O papel do Advogado da União é multifacetado e se estende a diversas áreas do direito, refletindo a complexidade do sistema jurídico brasileiro. Além das atribuições já mencionadas, é importante destacar alguns aspectos adicionais que evidenciam a importância e a abrangência de sua função.

Dentro da estrutura desconcentrada da AGU, cabe ao Advogado-Geral da União representar a União perante o Supremo Tribunal Federal, e ao Procurador-Geral da União, perante o Superior Tribunal de Justiça nas questões cíveis e trabalhistas, excluídas as de natureza tributária ou fiscal.

De fato, a Procuradoria-Geral da União (PGU) é o órgão a quem compete a representação judicial da União, bem como atua no contencioso internacional, ressalvada a competência em matéria tributária, a cargo da Procuradoria da Fazenda Nacional, e “é

subordinada direta e imediatamente ao Advogado-Geral da União”, nos termos do art. 9º da Lei Complementar Federal nº 73, de fevereiro de 1993.

Conforme estruturação interna iniciada pela Portaria Normativa nº 6, de 6 de agosto de 2021, e atos posteriores, atualmente a PGU possui 8 (oito) Procuradorias Nacionais, divididas por temáticas de acordo com o conteúdo da defesa, a saber: 1) Procuradoria Nacional da União de Negociação (PNNE); 2) Procuradoria Nacional da União de Defesa da Democracia (PNDD); 3) Procuradoria Nacional da União de Servidores e Militares (PNSM); 4) Procuradoria Nacional da União de Patrimônio e Probidade (PNPRO); 5) Procuradoria Nacional da União de Políticas Públicas (PNPP); 6) Procuradoria Nacional da União de Assuntos Internacionais (PNAI); 7) Procuradoria Nacional da União de Trabalho e Emprego (PNTE); e 8) Procuradoria Nacional da União de Execuções e Precatórios (PNEP).

A estruturação dos órgãos de execução da PGU, por matérias, espelha a configuração das coordenações temáticas no âmbito das 6 (seis) Procuradorias Regionais da União (PRU), a quem compete a defesa do Ente Federal perante os Tribunais Regionais Federais, e por tal motivo, sua esfera de atuação observa a divisão da Justiça Comum Federal em cada uma das seis Regiões, com sedes no Distrito Federal (PRU da 1ª Região), Rio de Janeiro (PRU da 2ª Região), São Paulo (PRU da 3ª Região), Rio Grande do Sul (PRU da 4ª Região), Pernambuco (PRU da 5ª Região) e Minas Gerais (PRU da 6ª Região).

Por seu turno, os Procuradores Chefes nos Estados representam a União junto à 1ª instância nas Capitais (Justiça Federal e Trabalhista), e, aos Procuradores Seccionais da União, cabe a representação do Ente Federal junto à 1ª instância no interior.

Assim posto, destaca-se aqui a criação de duas Procuradorias Nacionais temáticas, relativamente novas, que bem refletem a importância da atuação do Advogado da União.

A Procuradoria Nacional de Defesa da Democracia (PNDD) foi instituída pelo Decreto Federal nº 11.328, de 1º de janeiro de 2023, com competência em matérias que dizem respeito ao enfrentamento à desinformação, proteção da integridade da ação pública e defesa da legitimação dos Poderes Públicos; pautada a atuação na observância à liberdade de expressão, ao pluralismo político, à liberdade de imprensa e à pluralidade de ideias, e a Procuradoria Nacional de Negociação (PNNE), responsável pelo planejamento, coordenação e supervisão da atuação dos órgãos da Procuradoria-Geral da União em procedimentos arbitrais, de mediação e de conciliação e nas negociações para

pagamentos de débitos da União, refletindo o compromisso institucional com a prevenção ou redução bilateral de litígios.

A atuação inovadora dos Advogados da União vinculados a essas Procuradorias Nacionais bem reflete o compromisso da AGU com a garantia do acesso à justiça, numa acepção mais ampla do termo, e não simplesmente de acesso ao Poder Judiciário, porquanto conferem ao Advogado da União atuar em defesa dos direitos fundamentais tão relevantes e prevenção da litigiosidade.

Por exemplo, coube aos Membros da PNDD a adoção de medidas de combate a informações enganosas sobre a doação de cestas básicas para a população do Rio Grande do Sul após as enchentes de abril de 2023: a AGU conseguiu, após pedidos extrajudiciais, que as plataformas digitais removessem ou rotulassem os conteúdos de acordo com os seus termos de uso e avisassem à população de que as informações eram falsas, além de protocolo com representantes de Google/YouTube, Meta, Tik Tok, X, Kwai e LinkedIn, para adoção de medidas em relação a conteúdos que violem a integridade das informações.

Em outro caso emblemático, coube aos Membros da PNNE a celebração de acordo em processos judiciais individuais e coletivos de excesso no uso da força policial em que havia pedidos de condenação do Ente Federal em obrigações de fazer a cargo de órgãos federais e de pagar indenização por danos em valores estratosféricos, conduzindo a ajustes em que tornou viável a resolução do conflito pela consensualidade e prévio acertamento com os órgãos administrativos do modo como poderiam cumprir (parte dos) pedidos formulados contra a União, que definiriam políticas públicas envolvendo a área de segurança pública.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O esclarecimento sobre a atuação do Advogado da União para uma turma de estudantes tão preparada e atenta é motivo de imensa alegria para um Membro que reconhece, na sua instituição, a importância que assume para a defesa das garantias e direitos fundamentais, trazendo o convite para que se inspirem em ingressar nos Quadros da AGU, por meio da aprovação em concurso público de provas e títulos.

Deixa-se aqui o convite para que todos conheçam a Procuradoria da União da Paraíba, que pode ser viabilizada por meio da parceria da AGU local com o Projeto Ratio

Iuris, agradecendo a todos o interesse em aprender sobre a importância institucional do órgão sob a perspectiva da defesa irrestrita do Estado Democrático de Direito pelo Advogado da União.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Portaria Normativa nº 6, de 18 de agosto de 2021**. Promove a governança da Procuradoria-Geral da União mediante a coordenação, a especialização e a desterritorialização da representação judicial da União no âmbito de suas competências. Brasília, DF: Procuradoria-Geral da União. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/governanca/PORTARIANORMATIVAPGU_AGU_N6_18.08.2021_PromoveagovernanadaPGUmedianteacoordenaoespecializaoeadesterritorializaodarepresentaojudicialdaUnio.pdf.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.328, de 1º de janeiro de 2023**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Advocacia-Geral da União e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11328.htm.

BRASIL. **Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm.

A ADVOCACIA PÚBLICA E A CULTURA DE ACORDOS: REFLEXÕES SOBRE A TRAJETÓRIA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO E DA PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO

**Public Advocacy and the culture of agreements: reflections on the trajectory of the
Attorney General's Office and the Solicitor General's Office**

Hamanda Rafaela Leite Ferreira Vidal de Negreiros¹

Resumo/Síntese: A Advocacia-Geral da União (AGU) tem adotado políticas e mecanismos voltados para a desjudicialização, promovendo a resolução consensual de litígios. Observa-se um esforço contínuo para consolidar a cultura da conciliação e da eficiência na advocacia pública. Neste contexto, este estudo analisa o marco legal e as medidas implementadas no âmbito da Procuradoria-Geral da União para fomentar a negociação e a redução da judicialização, com especial enfoque na atuação da Procuradoria Nacional de Negociação e suas Coordenações-Regionais. Serão examinados os avanços na política de negociação institucional desde a criação das Centrais de Negociação, os Planos Nacionais de Negociação e a regulamentação da Portaria nº 22/2024 da Procuradoria-Geral da União, que regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral da União e de seus órgãos de execução, o procedimento de celebração de acordos destinados a encerrar, mediante negociação, ações judiciais, ou a prevenir a propositura destas que envolvam débitos da União. A consolidação desses mecanismos evidencia a evolução da advocacia pública em direção a um modelo mais eficiente, baseado na solução consensual de controvérsias.

Palavras-chave: Desjudicialização. Negociação. Acordos. AGU. Eficiência.

Abstract: *The Office of the Attorney General of the Union (AGU) has been adopting policies and mechanisms aimed at reducing litigation by promoting the consensual resolution of disputes. There is an ongoing effort to strengthen the culture of conciliation and efficiency in public advocacy. In this context, this study analyzes the legal framework and measures implemented within the Office of the Attorney General to foster negotiation and reduce litigation, with a particular focus on the role of the National Negotiation Office and its Regional Coordinations. The study examines advancements in institutional negotiation policy, including the creation of Negotiation Centers, the National Negotiation Plans, and the regulation of Ordinance No. 22/2024 of the Office of the Attorney General. The consolidation of these mechanisms highlights the evolution of public advocacy toward a more efficient model based on the consensual resolution of disputes*

Keywords: *Dejudialization. Negotiation. Agreements. AGU. Efficiency.*

¹ Advogada da União. Coordenadora-Regional Adjunta de Negociação da Procuradoria-Regional da União da 5ª Região. Procuradora-Chefe da União Substituta no Estado da Paraíba. Graduada pela Universidade Federal da Paraíba-UEPB. Mestra em Direito e Constituição pela Universidade de Brasília-Unb. Doutoranda da Universidade de Salamanca-USAL, Espanha. E-mail: hamanda.ferreira@agu.gov.br. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/9419335443263567>

1 INTRODUÇÃO

A Advocacia-Geral da União (AGU) tem desempenhado um papel essencial na modernização da gestão pública, buscando constantemente formas mais eficientes de resolver litígios e reduzir a sobrecarga do Judiciário. A judicialização excessiva de conflitos envolvendo o poder público é um desafio crônico para a administração pública brasileira, resultando não apenas em um elevado volume de processos, mas também em custos elevados para o Estado.

Desde a instituição da Lei Orgânica da AGU, em 1993 (Brasil), observa-se um esforço contínuo para consolidar a cultura da conciliação e da eficiência na advocacia pública. Essas ações estão alinhadas com o objetivo de oferecer soluções mais rápidas, menos onerosas e mais eficazes, ao mesmo tempo em que se preserva o respeito aos direitos fundamentais e à boa gestão dos recursos públicos.

O presente artigo pretende investigar o marco legal e as medidas implementadas pela AGU para fomentar a negociação e a redução da judicialização, com especial enfoque na atuação da Procuradoria Nacional de Negociação e suas Coordenações-Regionais. Serão examinados os avanços na política de negociação institucional, incluindo a criação das Centrais de Negociação, os Planos Nacionais de Negociação e a regulamentação dos acordos por meio da Portaria nº 22/2024. A consolidação desses mecanismos evidencia a evolução da advocacia pública em direção a um modelo mais eficiente, baseado na solução consensual de controvérsias e na racionalização dos custos processuais.

2 O MARCO LEGAL E AS MEDIDAS IMPLEMENTADAS

A Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União (Brasil, 1993) introduziu mecanismos voltados para a atenuação da litigiosidade no âmbito judicial. Dentre as atribuições conferidas ao Advogado-Geral da União, destacam-se quatro aspectos fundamentais para esse propósito: a prerrogativa de desistir, transigir, firmar acordos e estabelecer compromissos em demandas que envolvam interesses da União; a definição de interpretações uniformes da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos a serem seguidas pelos órgãos da administração pública federal; a unificação da jurisprudência administrativa, visando assegurar a correta aplicação do ordenamento

jurídico e prevenir conflitos interpretativos; e a edição de enunciados de súmula administrativa, baseados na jurisprudência consolidada.

Na sequência, diversas medidas de "desjudicialização" foram implementadas. A promulgação da Lei nº 9.469 (Brasil, 1997) estabeleceu as autoridades competentes para autorizar acordos ou transações, inicialmente restritos ao âmbito judicial, abrangendo tanto a administração pública direta quanto a indireta, incluindo empresas públicas federais. Ademais, essa legislação previu que, na ausência de súmula vinculante expedida pela Advocacia-Geral da União, o Advogado-Geral poderia dispensar a propositura de demandas judiciais ou a interposição de recursos quando a controvérsia estivesse sendo reiteradamente decidida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) ou por tribunais superiores.

Com o decorrer do tempo, verificou-se a necessidade de ajustes na Lei nº 9.469 (Brasil, 1997), especialmente no que concerne aos instrumentos de acordos e transações judiciais. Assim, nos anos de 2009, 2010 e 2015, foram introduzidas modificações que reforçaram a busca pela redução da litigiosidade. Em 2009, foi acrescido o artigo 1º-A, conferindo ao Advogado-Geral da União a prerrogativa de dispensar a inscrição de créditos, autorizar a não propositura de ações e a desistência de recursos, com base em critérios relacionados ao custo da administração e da cobrança. Ressaltou-se que a judicialização não deveria ensejar custos superiores ao montante do crédito a ser recuperado.

Em 2010, a legislação passou a prever expressamente a utilização de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) como instrumento para prevenir ou solucionar litígios em questões de interesse público envolvendo a União, suas autarquias e fundações. Posteriormente, em 2015, foram introduzidas alterações significativas para viabilizar não apenas a resolução de litígios preexistentes, mas também a prevenção de novos conflitos, abrangendo tanto disputas judiciais quanto extrajudiciais. Esse avanço representou um marco na redução da judicialização. Ademais, tais modificações permitiram a descentralização e delegação de competências para a autorização de acordos e transações, visando a desburocratização e a maior eficiência na solução de conflito².

² Informações disponíveis em https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/revista-farol/1a_edicao_revista_agu_2024.pdf. Acesso em 15 de outubro de 2024, p. 38 e 39.

Observa-se, então, o comprometimento da instituição com a implementação de políticas que visem à diminuição da judicialização e buscado inovações não apenas por meio de alterações legislativas, mas também pela unificação de entendimentos jurídicos, adoção de métodos alternativos de resolução de conflitos, celebração de parcerias e acordos de cooperação, além da integração de novas tecnologias, como o cruzamento de dados e a potencial utilização de inteligência artificial. Assim, a política de redução da judicialização no âmbito da Advocacia-Geral da União tem se revelado contínua e em constante evolução (Faria, 2024, p. 38 e 39).

3 O DESENVOLVIMENTO DAS COORDENAÇÕES REGIONAIS DE NEGOCIAÇÃO E DA PROCURADORIA-NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO

No âmbito específico da Procuradoria-Geral da União (PGU)³, que é o órgão de direção superior da Advocacia-Geral da União responsável pela representação judicial da Administração Direta da União, que abrange os três Poderes da República e as funções essenciais à Justiça, atuando perante as diversas instâncias do Poder Judiciário, bem como o contencioso internacional, ressalvada a matéria tributária e fiscal, o primeiro embrião de uma política institucional de negociação surgiu em 2011, quando a Procuradoria-Geral da União foi convidada a participar da Semana Nacional de Conciliação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

A proposta foi, portanto, levar à conciliação demandas relacionadas a um tema que apresentava um elevado número de processos e que já contava com jurisprudência desfavorável à União nas cortes superiores. Foram selecionadas as ações referentes à gratificação de desempenho de servidores públicos. A iniciativa mostrou-se eficaz, resultando na celebração de aproximadamente 15 mil acordos. O êxito da medida propiciou a criação das Centrais de Negociação na Procuradoria-Geral da União (PGU) em 2012. No seu primeiro ano de funcionamento, foram firmados 9.659 acordos, os quais extinguiram 9.049 ações judiciais e reclamações pré-processuais, gerando uma economia estimada em R\$ 45 milhões⁴.

³ Informações disponíveis em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm. Acesso em 15 de outubro de 2024.

⁴ Informações disponíveis em https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/revista-farol/1a_edicao_revista_agu_2024.pdf. Acesso em 15 de outubro de 2024, p. 8 e 9.

A partir de 2021, foram implementadas as Coordenações Regionais de Negociação (CRNs)⁵ e a política de consensualidade tomou novos rumos com a formação de equipes exclusivas de negociação, dedicadas à autocomposição de conflitos nos processos em que a União figura como parte. Essa evolução representou um avanço significativo na relevância institucional atribuída à negociação (Nitão, 2024, p. 9). O aumento da demanda culminou na criação da Coordenação-Geral de Negociação na PGU, um órgão central localizado em Brasília, que, em 2023, foi elevado ao status de Procuradoria Nacional da União de Negociação (PNNE).

A criação das CRNs foi um marco institucional com a publicação da Portaria da desterritorialização, sendo a única coordenação temática disciplinada na Portaria PGU n.º 26, de 14 de outubro de 2020. Destaque-se que o foco da CRN é realizar acordos em que a União seja polo passivo em demandas judiciais envolvendo patrimônio. Logo, ela atua enquanto o ente público é devedor (quando há sentença com trânsito em julgado), ou potencial devedor (quando não há sentença com trânsito em julgado), visando mitigar danos, conquistar deságios (economias diretas) e reduzir o tempo de tramitação processual, gerando economias indiretas (Carvalho, 2024, p. 21).

4 A REGULAMENTAÇÃO DA NEGOCIAÇÃO PELA PORTARIA Nº 22/2024

A Portaria nº 22/2024 da Procuradoria-Geral da União (PGU) (Brasil, 2024) estabelece um marco regulatório importante para a negociação de débitos da União, oferecendo diretrizes claras e estruturadas para a celebração de acordos que visam a prevenção e resolução de litígios administrativos e judiciais. Este normativo define a negociação como um método autocompositivo, caracterizado pela interação direta entre as partes envolvidas, com o objetivo de encontrar uma solução consensual sem a necessidade de intervenção de terceiros, como juízes ou árbitros.

De acordo com a Portaria, o procedimento de negociação deve seguir princípios fundamentais que garantam segurança jurídica e eficiência na gestão dos débitos da União. Entre os princípios destacados, estão a legalidade, que assegura o cumprimento do ordenamento jurídico vigente; a voluntariedade, que permite que a negociação ocorra

⁵ Sobre o tema, *vide* CARVALHO, Rafael Tawaraya Gualberto de Carvalho **Os impactos da criação das coordenações regionais de negociação na Procuradoria Geral da União**. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Disponível em <https://repositorio.fgv.br/items/f19deebc-733c-4dfa-a20a-30ba430b8671/full>. Acesso em 17 de março de 2024.

de forma espontânea, sem imposição de uma das partes; a autonomia, que garante liberdade para as partes proporem e aceitarem condições dentro dos limites legais; a oralidade, que facilita a comunicação direta, tornando as tratativas mais rápidas e claras; a boa-fé, que exige transparência, lealdade e ética por parte de todos os envolvidos; a desburocratização, que busca simplificar os procedimentos, evitando formalismos excessivos; e a eficiência e economicidade, que são essenciais para garantir que o acordo seja vantajoso para o interesse público, com redução de custos e riscos para a União.

A regulamentação da negociação, conforme estabelecido pela Portaria nº 22/2024, reforça o compromisso da PGU com uma gestão pública eficiente e estratégica, ao promover a solução consensual de litígios de forma ágil e econômica. Entre os impactos positivos dessa medida, destacam-se a redução do volume de processos contra a União, aliviando a sobrecarga do Judiciário; a melhoria na arrecadação e no fluxo de caixa, ao evitar a judicialização desnecessária de cobranças; o fortalecimento da cultura da negociação, incentivando soluções extrajudiciais para conflitos envolvendo o setor público; e a maior previsibilidade na gestão de passivos da União, permitindo um planejamento fiscal mais eficiente.

Conforme o art. 2º, I, da Portaria nº 22/2024, a negociação é definida como uma técnica de resolução de conflitos que busca a autocomposição mediante interlocução direta entre as partes envolvidas, sem qualquer intervenção de terceiros como auxiliares ou facilitadores. Essa técnica pode ser utilizada tanto para prevenir um litígio (art. 3º, I, da Portaria PGU nº 22/2024) quanto no curso de um processo judicial, inclusive após o trânsito em julgado da fase de conhecimento (art. 3º, II, da Portaria PGU nº 22/2024).

Quando há consenso durante a negociação, a realização do acordo seguirá as etapas delineadas no art. 5º, caput, da Portaria PGU nº 22/2024: I) análise da probabilidade de êxito das teses sustentadas pelas partes, bem como do cenário processual em que se encontram; II) avaliação da viabilidade jurídica do acordo III) análise da economicidade do acordo para a União; IV) autorização, quando necessária, conforme a Lei nº 9.469 (Brasil, 1997); e V) homologação em juízo, se necessário.

O exame de probabilidade de êxito é realizado em conformidade com o art. 6º da Portaria PGU nº 22/2024, por meio de uma análise individualizada das teses jurídicas efetivamente utilizadas, no caso concreto, pela União e pela parte contrária, a fim de estimar a possibilidade de manutenção ou reversão das decisões proferidas no processo

judicial. A análise, nos termos do § 1º do art. 6º da Portaria PGU nº 22/2024, abrange todas as teses não preclusas, incluídas as preliminares, as prejudiciais e as de mérito e indica se a tese examinada visa a fulminar a pretensão ou se eventual êxito apenas postergará a obtenção do direito pleiteado pelo autor, sendo efetivada a apreciação individualizada das teses e questões jurídicas efetivamente utilizadas, no caso concreto, nas hipóteses descritas no § 4º do art. 6º da Portaria PGU nº 22/2024.

Nos termos do art. 7º Portaria PGU nº 22/2024, a probabilidade de êxito de cada tese jurídica efetivamente utilizada no caso concreto tem como parâmetros indicativos: I) a existência de precedentes vinculantes; II) a aplicabilidade de precedentes proferidos pelos Tribunais Superiores ou pela Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais em causas análogas; III) as condições de admissibilidade dos recursos interpostos ou pendentes de apreciação); IV) a tendência de conclusão de eventuais julgamentos colegiados em curso ou V) o entendimento doutrinário sobre a matéria discutida, estabelecendo-se ao final a classificação de êxito como: a) alta, quando se mostrar favorável (§ 1º, I); b) baixa, quando desfavorável (§ 1º, II); c) indefinida, quando não verificados nenhum dos parâmetros enumerados pelo dispositivo (§ 1º, III) ou d) oscilante, quando não houver preponderância entre os parâmetros favoráveis ou desfavoráveis. Sendo dispensada tal classificação em decorrência da existência de precedentes vinculantes, de Parecer Referencial, de Orientação em Matéria Constitucional, ou de jurisprudência consolidada sobre a matéria, bastando a remissão à classificação anteriormente definida.

Na análise de viabilidade jurídica do acordo, são analisadas as exclusões dos proibitivos contidos no art. 13 da Portaria da AGU nº 487, de 27 de julho de 2016 (Brasil, 2016), como, por exemplo, prescrição, litispendência ou pagamento administrativo. No que diz respeito à economicidade do acordo (art. 9º, caput, da Portaria PGU nº 22/2024), ela estará configurada quando: a) o acordo resultar em redução do valor estimado do pedido ou da condenação (inciso I); b) o acordo oferecer condições de pagamento mais benéficas à União (inciso II); c) o acordo implicar a transferência do ônus do pagamento ou do cumprimento de obrigação para outra parte ou interessado (inciso III); d) o custo do prosseguimento do processo judicial for superior ao custo de seu encerramento (inciso IV); e) a obrigação de fazer puder ser cumprida da maneira mais favorável à União (inciso V); f) houver interesse social na solução célere da controvérsia (inciso VI).

Destaca-se um avanço relativo ao tema específico deste artigo no que se refere à economicidade ou vantajosidade social, implicando a adoção de uma visão mais ampla por parte do agente público, que, ao promover o acordo, deve atentar aos interesses das partes, aos direitos fundamentais e aos deveres que necessitam ser respeitados.

A economicidade do ponto de vista social manifesta-se, portanto, quando a Administração Pública estabelece um canal de diálogo, atua com transparência, responsabilidade e ética, construindo soluções qualificadas, céleres, sólidas, eficientes e eficazes, impactando não apenas os diretamente envolvidos, mas também todos aqueles que, indiretamente, serão beneficiados de alguma forma. A vertente social da economicidade emerge quando ambas as partes comprometidas na resolução da controvérsia, imbuídas de um espírito de ganha-ganha⁶, estabelecem acordos adequados, respeitosos, éticos e sustentáveis, que permitem estreitar vínculos e reduzir distâncias (Freitas; Paranaguá, 2024).

Dessa forma, a Portaria nº 22/2024 da Procuradoria-Geral da União representa um avanço significativo na modernização da advocacia pública, ao adotar práticas que tornam o Estado mais eficiente na administração de seus litígios e obrigações financeiras, tornando a negociação de débitos uma ferramenta estratégica para a gestão pública.

5 OS PLANOS NACIONAIS DE NEGOCIAÇÕES (PNNS)

Existem temas sobre os quais a Procuradoria-Geral da União já se manifestou acerca da possibilidade de acordo, estabelecendo parâmetros mínimos de negociação que devem ser seguidos pelos Advogados da União atuantes nas Coordenações Regionais de Negociação. Nesses casos, são elaborados os Planos Nacionais de Negociação⁷, que servem como diretrizes para a propositura de acordos assim que o processo ingresse na Procuradoria-Geral da União.

Os Planos Nacionais de Negociação da Procuradoria-Geral da União (PGU) são fundamentais para a resolução de conflitos que envolvem a União estabelecem diretrizes para a proposição de acordos em temas específicos previamente selecionados e visam

⁶ Sobre o tema: MARASCHIN, Márcia Uggeri (coord.). **Manual de Negociação baseado na teoria de Harvard**. Brasília: EAGU, 2017.

⁷ Informações disponíveis em <https://www.gov.br/agu/pt-br/acesso-a-informacao/acoeseoprogramas/planos-nacionais-de-negociacao#:~:text=Os%20Planos%20Nacionais%20de%20Negocia%C3%A7%C3%A3o%20contemplam%20diretrizes%20de,dos%20conflitos%20nos%20quais%20a%20Uni%C3%A3o%20%C3%A9%20parte>. Acesso em 25 de outubro de 2024.

promover a conciliação em causas repetitivas nas quais a União é parte, buscando soluções mais ágeis e econômicas para os litígios. Eles têm como objetivo reduzir a judicialização, economizar recursos e fortalecer a imagem institucional. Hoje existem 31 (trinta e um) Planos Nacionais de Negociação, sobre as mais diversas matérias. Cite-se:

PNN nº 1 – Negociação sobre a extensão de gratificações de desempenho federais (GDATA, GDPGTAS, GDASST, etc.) a aposentados e pensionistas.

PNN nº 2 – Pagamento de valores decorrentes da conversão de licença-prêmio não gozada, sem contagem em dobro para aposentadoria.

PNN nº 3 – (In)exigibilidade do pagamento do custeio do auxílio pré-escolar pelo servidor público civil.

PNN nº 4 – Revogado.

PNN nº 5 – Cobrança de valores devidos a servidores públicos federais civis reconhecidos administrativamente e incluídos em restos a pagar.

PNN nº 6 – Incidência do reajuste de 28,86% sobre GEFA, RAV e pró-labore de êxito.

PNN nº 7 – Atualização de valores da indenização de campo instituída pelo artigo 16 da Lei nº 8.216/91.

PNN nº 8 – Concessão de auxílio-transporte a servidores públicos e militares da União, independentemente do meio de transporte utilizado.

PNN nº 9 – Concessão de pensão especial a dependente de ex-combatente, referente a valores atrasados.

PNN nº 10 – Indenização em pecúnia por férias não gozadas no serviço militar obrigatório.

PNN nº 11 – Pagamento de pensão a filho de militar até 24 anos, se universitário, para óbitos anteriores à MP nº 2.215-10/2001.

PNN nº 12 – Pagamento de valores atrasados de pensão militar concedida sem prévio registro de legalidade no TCU.

PNN nº 13 – Pagamento de diferenças na complementação do FUNDEF pela União.

PNN nº 14 – Conversão em pecúnia de licença especial militar não gozada nem contada em dobro para inatividade.

PNN nº 15 – Limitação temporal dos reajustes de 28,86% e/ou 3,17% para Policiais Rodoviários Federais.

PNN nº 16 – Indeferimento administrativo de requerimentos de seguro-desemprego em determinadas hipóteses.

PNN nº 17 – Pagamento de diferenças de Retribuição Adicional Variável (RAV) para Técnicos do Tesouro Nacional (1996-1999).

PNN nº 18 – Restabelecimento da pensão civil a filha maior solteira e pagamento de parcelas retroativas após cancelamento.

PNN nº 19 – Responsabilidade subsidiária da União por empregados terceirizados.

PNN nº 20 – Quebra da paridade entre ativos e inativos quanto ao recebimento da GIFA com base no MS Coletivo nº 0039519-60.2004.4.01.3400.

PNN nº 21 – Incorporação de quintos decorrentes de funções comissionadas ou gratificadas entre 1998 e 2001, para sentenças transitadas em julgado antes de 19/03/2015.

PNN nº 22 – Contagem dos interstícios das progressões e promoções funcionais de servidores abrangidos pelo Decreto nº 84.669/80.

PNN nº 23 – Reconhecimento da condição de anistiado político e fixação de indenização por danos morais ou materiais.

PNN nº 24 – Pagamento de prestações vencidas referentes ao reajuste dos proventos de juízes classistas e pensionistas (EC nº 41/2003).

PNN nº 25 – Direito à complementação de aposentadoria ou pensão de ferroviários da extinta RFFSA.

PNN nº 26 – Pagamento da Gratificação de Desempenho de Atividades Médicas da Carreira da Previdência, Saúde e Trabalho (GDM-PST).

PNN nº 27 – Cumprimento de sentença sobre a extensão da Vantagem Pecuniária Especial (VPE) a policiais militares do antigo Distrito Federal.

PNN nº 28 – Pagamento de compensação financeira a trabalhadores da saúde incapacitados permanentemente pela Covid-19.

PNN nº 29 – Cumprimento de sentença coletiva sobre reajuste de diárias hospitalares de psiquiatria no SUS.

PNN nº 30 – Negociação sobre o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira (BEPATA) e na Auditoria-Fiscal do Trabalho (BEPAAFT).

PNN nº 31 – Pagamento de ajuda de custo a Defensores Públicos Federais e Magistrados Federais em remoção a pedido.

Observa-se, assim, que os Planos Nacionais de Negociação da PGU representam uma estratégia eficaz para a resolução célere de litígios, contribuindo para a eficiência administrativa e a economia de recursos públicos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória da negociação na Procuradoria-Geral da União demonstra um avanço expressivo na busca por soluções consensuais no âmbito judicial. Desde a primeira experiência na Semana Nacional de Conciliação até a criação da Procuradoria Nacional da União de Negociação, a institucionalização desse modelo reflete a crescente importância da autocomposição de conflitos como estratégia para reduzir a litigiosidade e promover maior eficiência na resolução de demandas.

O sucesso das iniciativas adotadas não apenas resultou em significativa economia para os cofres públicos, mas também fortaleceu a cultura da negociação como ferramenta essencial para a administração pública. Dessa forma, a evolução dessa política reafirma

o compromisso da Advocacia-Geral da União com a modernização da gestão de conflitos e a valorização do diálogo como meio eficaz de pacificação jurídica. A política de consensualidade tem se consolidado como um pilar fundamental na redução da judicialização. A evolução das normas e práticas institucionais reflete um esforço contínuo para aprimorar a eficiência da gestão pública e garantir a melhor aplicação dos recursos do Estado.

As experiências bem-sucedidas na Procuradoria-Geral da União somadas ao aperfeiçoamento dos instrumentos normativos, indicam que a busca pela negociação e autocomposição será uma tendência cada vez mais presente na atuação da Advocacia-Geral da União. A implementação de novas tecnologias e a expansão dos mecanismos de resolução de conflitos são perspectivas promissoras para o futuro dessa política institucional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 de fevereiro de 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm. Acesso em 03 de março de 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9469.htm. Acesso em 03 de março de 2025.

BRASIL. **Portaria da AGU nº 487, de 27 de julho de 2016**. Estabelece procedimentos a serem adotados em caso de dispensa da propositura de ações, reconhecimento da procedência do pedido, abstenção de contestação, de impugnação ao cumprimento de sentença, de apresentação de embargos à execução e de recurso, desistência de recurso já interposto e dá outras providências. Brasília, DF: Advocacia-Geral da União. Disponível em <https://legis.agu.gov.br/Atos/TextoAto/186097>. Acesso em 17 de março de 2025.

BRASIL. **Portaria Normativa PGU/AGU nº 22, de 22 de agosto de 2024**. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral da União e de seus órgãos de execução, o procedimento de celebração de acordos destinados a encerrar, mediante negociação, ações judiciais, ou a prevenir a propositura destas, que envolvam débitos da União. Brasília, DF: Procuradoria-Geral da União. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=463808>. Acesso em 20 de fevereiro de 2025.

CANELA JÚNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CARVALHO, Rafael Tawaraya Gualberto de Carvalho **Os impactos da criação das coordenações regionais de negociação na Procuradoria Geral da União**. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Disponível em <https://repositorio.fgv.br/items/f19deebc-733c-4dfa-a20a-30ba430b8671/full>. Acesso em 17 de março de 2024.

DALLARI, Adilson Abreu. Viabilidade da transação entre o Poder Público e o particular. **Revista Interesse Público**. Porto Alegre, ano 4, n. 13, jan./mar 2002.

FARIA, Fernando Luiz Albuquerque. O papel da advocacia pública na redução de litígios. **Revista farol: Advocacia Pública e Cidadania**, 1. ed., p. 38-39, maio/jun 2024. Disponível em https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/revista-farol/1a_edicao_revista_agu_2024.pdf. Acesso em 15 de outubro de 2024.

FREITAS, Flávia Corrêa Azeredo de; PARANAGUA, Ana Claudia P. Cáo. **Acordo administrativo eficiente: a vantajosidade sob análise**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-abr-03/publico-pragmatico-acordo-administrativo-eficiente-vantajosidade-analise/>. Acesso em: 15 de março de 2025.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Controle de Políticas Públicas pelo Poder Judiciário. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**, v. 7, n. 7, 2010.

HOLLIDAY, Pedro Alberto Calmon. **Os Métodos Consensuais e sua Cultura Evolutiva: redução da litigiosidade e concretização de direitos**. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9c16a45c187ff93c>. Acesso em 13 de março de 2025.

MADUREIRA, Cláudio. **Advocacia Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MARAFON, Marco Aurélio. **Baixo grau de ética nas relações humanas causa judicialização da vida**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2014-jun-30/constituicao-poder-baixo-grau-etica-causa-judicializacao-vida>. Acesso em 25 de fevereiro de 2025.

MARASCHIN, Márcia Uggeri (coord.). **Manual de Negociação baseado na teoria de Harvard**. Brasília: EAGU, 2017.

NITÃO, Clara Rachel Barros. O papel da advocacia pública na redução de litígios. **Revista farol: Advocacia Pública e Cidadania**, 1. ed., p. 8-9, maio/jun 2024. Disponível em https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/revista-farol/1a_edicao_revista_agu_2024.pdf. Acesso em 25 de fevereiro de 2025.

SOUZA, Luciane Moessa de; OLIVEIRA, Igor Lima Goettenauer de (org.). **Resolução consensual de conflitos coletivos envolvendo políticas públicas**. 1. ed. Brasília, DF: Fundação Universidade de Brasília (FUB), 2014.



ARTIGOS CIENTÍFICOS

O ESTADO DA ARTE DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA ADVOCACIA PÚBLICA BRASILEIRA

The state of the art of artificial intelligence in Brazilian Public Advocacy

Elda Máisa Sabino da Costa Neves¹

Thayanne Augusta Ferreira da Costa²

Vanusa Nascimento Sabino Neves³

Resumo: A implementação da inteligência artificial é emergente nos diversos segmentos sociais. Objetivou-se compreender o panorama do conhecimento sobre a utilização da inteligência artificial na Advocacia Pública brasileira. Trata-se de uma pesquisa qualitativa do tipo estado da arte. Em fevereiro de 2025, realizaram-se buscas sistematizadas no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, no *Scientific Electronic Library Online*, no *Google Acadêmico* e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, resultando em 40 estudos, dos quais dez atenderam aos critérios de elegibilidade. Evidenciou-se que as publicações sobre o tema são recentes e escassas. Os estudos iniciais datam de 2019, e o interesse científico pelo assunto tem crescido. Nenhuma pesquisa abordou especificamente os municípios. O alto fluxo processual foi identificado como o principal problema factível de mitigação por meio de ferramentas ancoradas em inteligência artificial, embora diferentes obstáculos precisem ser superados. Entre os principais desafios, destacaram-se a escassez de investimentos tecnológicos, as deficiências de capacitação profissional para o manejo proficiente dessas ferramentas, a possível insegurança dos dados e a regulamentação incipiente. É impreterível que haja continuidade, expansão e aprofundamento dessas reflexões.

Palavras-chave: Advocacia Pública. Educação Profissional. Ética. Inteligência Artificial. Judiciário.

Abstract: *The implementation of artificial intelligence is emerging in various social sectors. This study aimed to understand the state of knowledge regarding the use of artificial intelligence in Brazilian Public Advocacy. It is a qualitative research of the state of the art type. In February 2025, systematic searches were conducted in the Journal Portal of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel, the Scientific Electronic Library Online (SciELO), Google Scholar, and the Brazilian Digital Library of Theses and Dissertations, resulting in 40 studies, of which ten met the eligibility criteria. The findings indicate that publications on this topic are recent and scarce. The earliest studies date back to 2019, and scientific interest in the subject has*

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: eldamaisa@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4280073170025366>.

² Graduanda em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: thayanneaugustafcosta@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3304655914682053>.

³ Doutora em Educação (PPGE/UFPB). Mestra em Gestão de Organizações Aprendentes (PPGOA/UFPB). Graduada em Direito (UNIPÊ). Advogada especialista em Direito Processual Civil (ESA/Universidade Cândido Mendes) (orientadora). E-mail: pbvanusa@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9207875628192963>.

been increasing. No research specifically addressed municipalities. The high volume of legal proceedings was identified as the main issue that could potentially be mitigated through AI-based tools, although several challenges must still be overcome. Among the main obstacles are the lack of technological investment, deficiencies in professional training for the proficient use of these tools, potential data security concerns, and incipient regulation. It is essential to ensure the continuity, expansion, and deepening of these discussions.

Keywords: *Public Advocacy. Professional Education. Ethics. Artificial Intelligence. Judiciary.*

Sumário: 1 Introdução – 2 Resultados e discussão; 2.1 Mapeamento das publicações; 2.2 Síntese das evidências – 3 Considerações finais – Referências.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), na Seção II do Capítulo IV, situou a Advocacia Pública no rol das funções essenciais à justiça. Inclusive, a Emenda Constitucional n.º 19, de 1998, alterou a expressão “Da Advocacia-Geral da União” (AGU) para “Da Advocacia Pública”, a qual contempla, além da AGU e seus órgãos vinculados, os procuradores dos estados e do Distrito Federal (Brasil, 1988).

Não obstante a ausência de disposição constitucional acerca da Advocacia Pública nos municípios, tal função também existe em tais entes federados. Todavia, diferentemente da consolidação da carreira dos integrantes da Advocacia Pública ao nível federal e estadual, há certa precarização laboral a nível municipal. De acordo com Feijó e Sousa (2024), com base em um primeiro levantamento realizado pela Associação Nacional dos Procuradores Municipais (ANPM), no Brasil, existem vários hiatos nas procuradorias municipais. Dos 5.770 municípios existentes em 2016, 65,6% (n= 3.654) sequer dispunham de procuradores efetivos. No estudo por região, os melhores indicadores estavam no Sul do país, onde 62,3% dos municípios contavam com procuradores concursados. Por outro lado, a região Norte, com 15,8% dos municípios dispondo de procuradores concursados, e a região Nordeste, com 23%, ficaram, respectivamente, na última e na penúltima posição do *ranking*.

Além dessa questão, que, na contramão da essencialidade para a justiça, aponta para a desvalorização da Advocacia Pública na esfera municipal, porquanto os procuradores não concursados não dispõem da estabilidade de uma carreira pública, ficando à mercê das alternâncias no Executivo Municipal, fatores como a alta demanda de atribuições impactam diretamente o exercício funcional dos membros da Advocacia

Pública em geral. Isso porque, conforme lembra Madeira (2017), no estado democrático de direito, os advogados públicos, embora representem, em juízo e extrajudicialmente, a pessoa jurídica de direito público que lhes concerne, também realizam a consulta e o assessoramento jurídico aos poderes a que são vinculados, principalmente em relação à implementação das políticas públicas (Oliveira, 2024).

Nesse sentido, há de se considerar que a Advocacia Pública tem sido cada vez mais desafiada pela litigância de massa em diferentes áreas (Pereira, 2024), bem como pela acelerada evolução tecnológica, que, apesar da potencialidade em cooperar com a solução de problemas como a alta demanda processual, requer investimentos tecnológicos e saberes qualificados para o manejo hábil das tecnologias de inteligência artificial (IA).

A propósito, vale lembrar que o Brasil ainda não dispõe de um arcabouço regulatório específico para a IA (Pinheiro; Gurgel; Sousa, 2024). Aliás, são muitos os questionamentos acerca da implementação da IA nas atividades humanas (Silva, 2024). Logo, é mister entender as reverberações das ferramentas de IA no exercício funcional dos membros da Advocacia Pública. Dessa forma, questionou-se como se caracteriza a produção do conhecimento a respeito dos reflexos das tecnologias baseadas em IA na Advocacia Pública brasileira. Para responder a esse problema, desenvolveu-se um estudo de abordagem qualitativa (Minayo, 2012), metodologicamente amparado no estado da arte (Ferreira, 2002), com o objetivo de compreender o panorama do conhecimento a respeito da utilização da IA na Advocacia Pública brasileira.

Pesquisas qualitativas, ao focalizarem nas variáveis não passíveis de quantificação, possibilitam entender e interpretar as ações humanas e sociais contextualizadas com os valores e as concepções que as influenciam (Minayo, 2012). Os estudos denominados de estado da arte, por sua vez, mapeiam o conhecimento existente sobre o tema de pesquisa, favorecem a interpretação crítica e reflexiva das evidências científicas, revelam lacunas porventura existentes e direcionam a agenda de pesquisas futuras (Ferreira, 2002).

A pesquisa cumpriu sete etapas: (i) definição da pergunta norteadora e do objetivo; (ii) designação dos locais para a obtenção dos dados: Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), *Google Acadêmico* e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD); (iii) determinação dos termos de busca em roteiro adaptado às

especificidades das bibliotecas e portais acessados; (iv) estipulação dos requisitos de elegibilidade; (v) validação dos critérios de inclusão pela leitura dos títulos, resumos e palavras-chave; (vi) análise crítica e comparativa das publicações; e (vii) síntese das evidências.

Definiu-se incluir qualquer tipo de publicação científica e acadêmica, sem restrição da data de publicação, desde que tivesse afinidade com o tema de pesquisa e disponibilidade para leitura integral do conteúdo. Foram excluídos todos os textos que não atenderam cumulativamente a esses requisitos.

No Portal de Periódicos da CAPES, utilizou-se a estratégia “buscar tudo”, em “qualquer campo”, “contém” e as combinações: “advocacia pública” E “inteligência artificial” e “procurador*” E “inteligência artificial”.

No *Google Acadêmico*, o escopo foi “encontrar artigos com todas as palavras”: “inteligência artificial advocacia pública” e “inteligência artificial procuradoria”.

Na biblioteca SciELO, em uma primeira busca, aplicou-se a todos os índices da coleção Brasil o *script* “inteligência artificial” AND “advocacia pública”. No segundo momento, “inteligência artificial” AND “procuradoria”. Devido à ausência de resultados nessa biblioteca, a estratégia foi reformulada para “inteligência artificial” AND “direito”.

Na BDTD, empregou-se “advocacia pública” E “inteligência artificial” e “procuradoria” E “inteligência artificial” em “todos os termos” e em “todos os campos”.

As aspas duplas favoreceram encontrar publicações com todos os termos escritos entre tais sinais, e o caractere “*” possibilitou a localização de textos com a palavra “procurador” e suas variações: “procuradores”, “procuradoria” e “procuradorias”.

Para aumentar o rigor metodológico e a transparência na obtenção dos resultados, a seleção das publicações seguiu as recomendações do *Preferred Reporting Items for Systematic reviews and Meta-Analyses extension for Scoping Reviews* (PRISMA-ScR) (Tricco *et al.*, 2018).

O estudo justifica-se em razão da escassez da literatura, no Brasil, especificamente voltada à implementação da IA na Advocacia Pública. Não apenas na Advocacia Pública, mas nos diferentes segmentos sociais, a IA é emergente, ainda sem clareza sobre os impactos e as diretrizes de sua utilização.

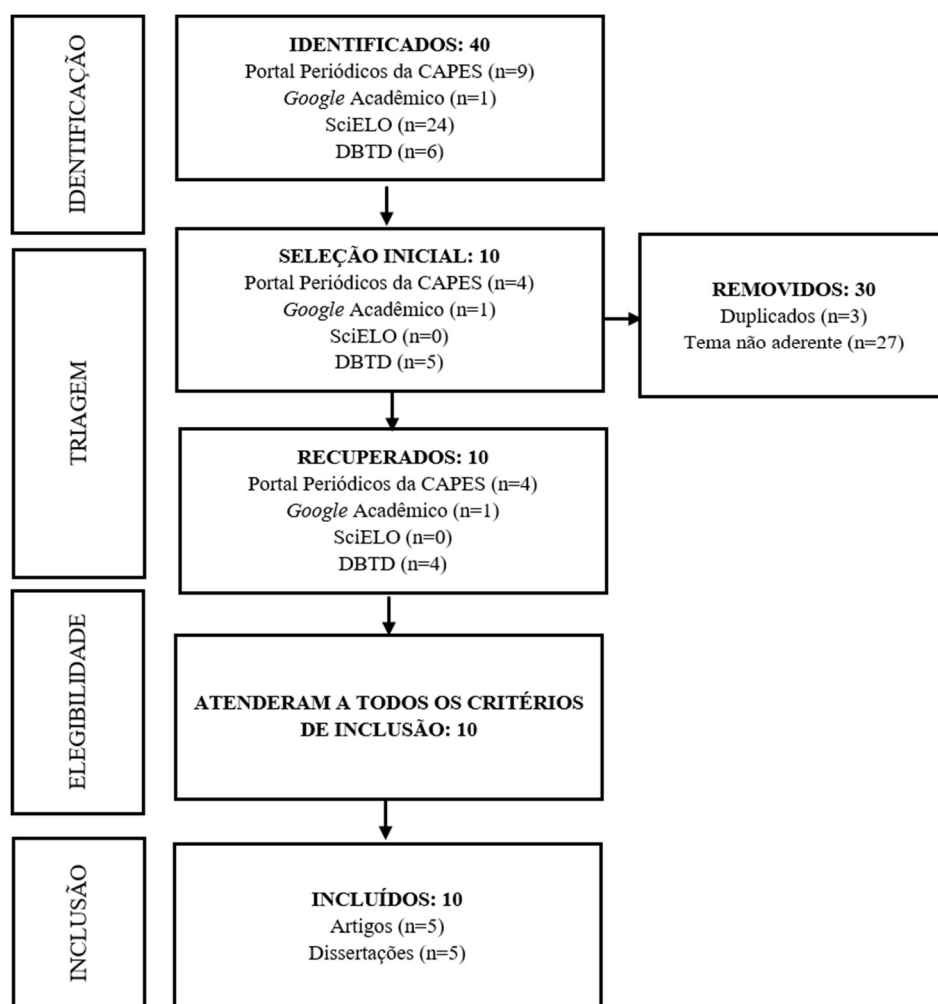
2 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com vistas a favorecer a compreensão dos resultados, esta seção está organizada em dois segmentos. O primeiro aborda o mapeamento das publicações conforme as recomendações PRISMA-ScR (Tricco *et al.*, 2018), detalhando os resultados obtidos nas etapas de identificação, triagem, elegibilidade e inclusão. A segunda parte apresenta, em diálogo transversal com o referencial teórico utilizado, as evidências encontradas a respeito da implementação da IA na Advocacia Pública.

2.1 MAPEAMENTO DAS PUBLICAÇÕES

As buscas resultaram em 40 publicações, das quais dez foram selecionadas para compor a amostra final, sendo cinco artigos e cinco dissertações de mestrado. A Figura 1 particulariza esses resultados de acordo com as diretrizes do PRISMA-ScR (Tricco *et al.*, 2018).

Figura 1 – Fluxograma com os resultados da identificação, triagem, elegibilidade e inclusão das publicações



Fonte: Dados da pesquisa segundo o fluxograma PRISMA-ScR (Tricco *et al.*, 2018).

Afora as três exclusões por duplicidade de registros das publicações nas bibliotecas e portais investigados, grande parte das publicações (n=27) não se referia diretamente à Advocacia Pública. Os estudos discorriam principalmente sobre a IA sob a ótica da advocacia privada, do direito internacional, das questões éticas ou até de outros campos sociais. Essa evidência aponta para a necessidade de permanência, expansão e aprofundamento dos estudos sobre o tema, mormente diante da acelerada evolução da IA e da sua enfática penetração nas diferentes áreas da sociedade contemporânea, relacionadas à atividade jurisdicional e às funções dos membros da Advocacia Pública.

A Figura 2 ordena as dez publicações selecionadas quanto ao local e ao escopo da busca, título, tipo de estudo, autores e datas das publicações.

Figura 2 – Detalhamento das publicações incluídas

Local e <i>script</i> de busca	Título	Tipo	Autor (ano)
Portal de Periódicos da CAPES “advocacia pública” E “inteligência artificial”	O uso da inteligência artificial na advocacia pública.	Artigo	Oliveira (2024)
	L.E.V.I: inteligência artificial e integração <i>web service</i> para automatização da distribuição de ações em meio à crise da Covid-19.	Artigo	Fontes (2021)
Portal de Periódicos da CAPES “procurador*” E “inteligência artificial”	Incentivos e barreiras para a inovação tecnológica na Procuradoria Geral do Estado de Tocantins.	Artigo	Oliveira; Almeida (2024)
	Avaliação do risco judicial: uma acurácia da avaliação do risco judicial nos processos de conhecimento da Procuradoria Geral do Banco Central do Brasil.	Artigo	Silva; Coutinho (2019)
Google acadêmico	Direito, eficiência e tecnologia: a aplicação da inteligência artificial na litigância de massa contra o poder público.	Artigo	Pereira (2024)

"advocacia pública inteligência artificial"			
DBTD "advocacia pública" E "inteligência artificial"	Limites ao uso da inteligência artificial na Advocacia Pública Estadual.	Dissertação o	Souza (2021)
DBTD Procuradoria E "inteligência artificial"	A contribuição da inteligência artificial na celeridade dos trabalhos repetitivos no sistema jurídico.	Dissertação o	Costa (2020)
	CLASSIFICAÇÃO DE PROCESSOS JUDICIAIS DA PROCURADORIA GERAL DA UNIÃO UTILIZANDO ALGORITMOS DE APRENDIZADO DE MÁQUINA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DA ABORDAGEM CLÁSSICA E GPT-4.	Dissertação o	Angrisano (2024)
	Perfil Estratégico de Inadimplência por Quantidade (PEIQ): exame jurídico do uso de ferramentas analíticas para recuperação de créditos públicos.	Dissertação o	Brandão Filho (2021)
	PERCEPÇÃO DOS PROCURADORES DA FAZENDA NACIONAL ACERCA DA VIRADA TECNOLÓGICA NO ÂMBITO DAS EXECUÇÕES FISCAIS: UM ESTUDO DE CASO DA PROCURADORIA-REGIONAL DA FAZENDA NACIONAL NA 3ª REGIÃO.	Dissertação o	Lucena (2024)

Fonte: Elaboração própria (2025).

Os estudos são recentes e escassos, com tendência de publicações anual em ascensão. O protocolo de busca aplicado não recuperou nenhum estudo publicado em 2023. A distribuição das pesquisas ao longo dos anos foi a seguinte: 2019 (n=1), 2020 (n=1), 2021 (n=3) e 2024 (n=5), o que sugere interesse acadêmico e científico pelo tema em expansão.

Sabe-se que a pandemia da Covid-19, ao se iniciar no Brasil em 2020, determinou readequações profundas nos diversos setores sociais, como também nos órgãos integrantes dos poderes públicos. Pelo bem da coletividade e para conter a propagação viral e evitar os adoecimentos e as mortes, a circulação e o ajuntamento de pessoas foram restringidos. Tais medidas estimularam a implementação das tecnologias digitais da informação e comunicação (TDIC), ainda que não associadas à IA. Prova desses influxos consta na pesquisa de Fontes (2021), que documentou que, na Procuradoria Geral do Rio de Janeiro, as jornadas de trabalhos foram flexibilizadas e as intimações e citações passaram a ser automatizadas, o que levou ao desenvolvimento de um *software* para essas finalidades.

Foi em 2019 que o Judiciário brasileiro passou a se interessar pela IA como solução capaz de recuperar e organizar informações, fornecer dados para apoiar a tomada de decisão, triar e categorizar documentos e elaborar modelos preditivos dos resultados do processo. Após esse início, dezenas de modelos baseados em IA estão incorporados ou em incorporação nos tribunais do país (Tauk; Salomão, 2023). Destarte, a curva de tendência crescente quanto ao interesse pela agenda de pesquisas sobre a IA na Advocacia Pública, além de visar resolver problemas como o da alta demanda processual, pode ter conexões com o incremento das TDIC nos tribunais brasileiros após a intensificação do trabalho remoto.

Entre os resultados do estado da arte, chamou atenção a expressiva quantidade de trabalhos acadêmicos *stricto sensu* interessados no tema: cinco dissertações (Angrisano, 2024; Brandão Filho, 2021; Costa, 2020; Lucena, 2024; Souza, 2021), em sua maioria produzidas por concluintes do curso de Mestrado atuantes na Advocacia Pública, tanto no nível federal quanto no estadual. No entanto, não se localizou nenhuma produção sobre as procuradorias municipais. Esse achado representa oportunidade para estudos futuros que tratem especificamente dos avanços e desafios da Advocacia Pública nos municípios, em confluência com as TDIC que se fundamentam em IA.

2.2 SÍNTESE DAS EVIDÊNCIAS

A análise do inteiro teor dos artigos e das dissertações permitiu identificar a percepção de alguns membros da AGU e das procuradorias acerca do uso profissional da IA. Os trabalhos analisados descreveram as implementações em curso, as principais

barreiras já identificadas e as sugestões para aplicar a IA na solução de problemas prevalentes no contexto do trabalho dos advogados públicos.

Presentemente, as evidências sugerem que, em regra, os membros da Advocacia Pública brasileira têm pouca experiência no emprego das ferramentas de IA em suas atividades profissionais. Estão mais familiarizados com a automação do processo, que teve um incremento durante o isolamento social em decorrência da crise sanitária da Covid-19, quando as atividades presenciais foram remodeladas para o formato virtual.

A investigação de Lucena (2024) com procuradores regionais da Fazenda Nacional da 3ª Região denotou falta de vivência quanto ao emprego da IA nas execuções fiscais. As opiniões ainda eram confusas e divergentes quanto às possíveis consequências da IA para as suas atribuições funcionais. No ensejo, os investigados manifestaram ter expertise com a automação, mas não mediada pela IA. Eles reportaram que a automação é benéfica, por promover mais eficiência e celeridade nas execuções fiscais.

Na Procuradoria Geral do Estado do Tocantins, os procuradores entrevistados manifestaram confiança quanto ao ganho de eficiência e produtividade derivada da gestão estratégica dos processos por IA, mormente nas tarefas repetitivas. Isso, possivelmente, oportunizará maior dedicação às funções mais complexas e estratégicas (Oliveira; Almeida, 2024).

Em que pesem essas pressuposições, os achados propõem que os reflexos das inovações tecnológicas no cenário do trabalho são incertos. Ainda não existe convicção sobre quais impactos a IA projetará sobre o trabalho. A esse respeito, Souza (2021) alerta que não é possível assegurar se as reformulações nos direitos sociais, em face da automação das atividades humanas, não irão interferir nos postos de trabalho.

Os riscos e benefícios da IA em cotejo com os parâmetros constitucionais aplicáveis à Advocacia Pública dos Estados e do Distrito Federal foram ponderados por Souza (2021). Seu estudo concorda que as demandas repetitivas são as que possivelmente serão mais impactadas pela IA. Não excluiu, porém, o risco de ofensas aos direitos fundamentais e sociais, em razão das vulnerabilidades no armazenamento e na disponibilização de dados. Nas apreensões de Cruz e Souza (2025), emerge a imprescindibilidade de harmonizar o uso das tecnologias com a preservação dos direitos fundamentais e dos valores éticos, a fim de que a justiça equitativa não seja vilipendiada.

Na visão de Toledo e Pessoa (2023), o uso da IA na tomada de decisões judiciais é controverso, uma vez que não se dispõe de parâmetros seguros para decisões acertadas. No estágio atual da IA, ao que parece, há risco concreto de que decisões através de IA, caso efetivadas, contenham vieses e reproduzam valores dos desenvolvedores da tecnologia, e não representem o livre convencimento motivado do juiz da causa.

O principal obstáculo à efetividade das funções no âmbito da Advocacia Pública foi referido como o alto fluxo processual. Nessa senda, IA e celeridade da prestação jurisdicional foram o mote de Costa (2020) e de Fontes (2021). Este último apresentou o desenvolvimento e as funcionalidades de um programa ancorado em *Machine Learning*, que é útil no enfrentamento da questão da alta demanda processual. Ao lado de outras tecnologias de IA, Costa (2020) analisou o robô assistente utilizado pela Procuradoria do Distrito Federal. Desenvolvida pela Universidade de Brasília (UNB), essa tecnologia é empregada na gestão dos processos de execução fiscal. Apesar de ser baseada em IA classificada como limitada, o robô, ao agir conforme sua programação, cruza dados, encontra endereços e bens das partes processuais, interpreta decisões judiciais em certidões e despachos, seleciona petições para situações jurídicas que estão na sua programação e gera novas petições, com uma produtividade de cerca de 668 petições semanais.

Brandão Filho (2021), Procurador Federal da AGU, indica estruturar uma ferramenta de IA capaz de traçar o perfil estratégico de inadimplência por quantidade e aperfeiçoar a cobrança e a recuperação dos créditos públicos.

O alto fluxo das intimações na Procuradoria-Geral da União da 1ª Região levou Angrisano (2024) a recomendar a implementação de algoritmos precisos de gestão processual, que englobe desde a classificação dos documentos à distribuição, a fim de evitar distribuições equivocadas.

Os estudos de Pereira (2024) e de Silva e Coutinho (2019) inscreveram-se no âmbito da jurimetria, ciência que emprega métodos quantitativos e IA para analisar e prever padrões e tendência das disputas judiciais (Pereira, 2024). Uma pesquisa que elegeu como *locus* a Procuradoria-Geral do Banco Central recomendou *Machine Learning* e IA para avaliar a acurácia do risco judicial nos processos de conhecimento e, com isso, reduzir as chances de se obter decisões judiciais desfavoráveis (Silva; Coutinho, 2019). No mesmo sentido, Pereira (2024) intercedeu pelo uso da IA na previsão dos

resultados do processo com o propósito de prever os desfechos, oportunizar a reformulação das estratégias judiciais e padronizar a atuação da Advocacia Pública com menor dispêndio (Pereira, 2024), apresentando, assim, uma expectativa válida acerca da utilização da IA extensiva a toda a Advocacia Pública. Essa padronização de atuação, por exemplo, poderá evitar contradição na atuação e reduzir as incertezas no posicionamento dos advogados da União e de procuradores, conferindo maior segurança jurídica.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo partiu da inquietação sobre como se caracteriza a produção do conhecimento a respeito dos reflexos das tecnologias digitais baseadas em IA na Advocacia Pública brasileira. De modo a responder a esse problema, um estado da arte foi desenvolvido, obtendo 40 estudos, dos quais cinco dissertações de mestrado e cinco artigos se adequaram aos critérios de inclusão.

Dentre os resultados, constatou-se que as publicações são recentes e lacunosas. O estudo mais antigo (Silva; Coutinho, 2019), foi publicado em 2019, porém o interesse acadêmico e científico está em expansão.

As pesquisas abordam principalmente a realidade laboral da AGU, das procuradorias estaduais e do Distrito Federal. Apesar de informarem implementações baseadas em IA bem-sucedidas, a maior parte dos estudos realiza considerações teóricas quanto à potencialidade da IA para aumentar a eficiência, incluindo redução de custos, mais celeridade para cumprir com as atribuições funcionais, rapidez e acertos na distribuição processual e previsão do risco de se obter decisões desfavoráveis.

A opinião sobre um futuro profissional compartilhado com as ferramentas de IA está em delineamento, mas se vislumbra uma espécie de parceria e escalonamento do trabalho, em que as tarefas mais elementares e repetitivas poderão ser delegadas às máquinas inteligentes, enquanto as mais complexas aos humanos.

Entre os principais problemas relacionados à IA estão as competências insuficientes para o manejo proficiente das ferramentas de IA, o risco à segurança dos dados, a incipiência de uma legislação específica e as limitações orçamentárias para a implementação das inovações tecnológicas.

Como limitação do estudo, elenca-se a moderada produção analisada, únicos dez estudos produzidos recentemente, no período de 2019 a 2024 (Angrisano, 2024; Brandão

Filho, 2021; Costa, 2020; Fontes, 2021; Lucena, 2024; Oliveira, 2024; Oliveira; Almeida, 2024; Pereira, 2024; Silva; Coutinho, 2019; Souza, 2021).

Malgrado a metodologia tenha primado pelo rigor, objetividade e transparência, não se descarta a possibilidade de existirem outros estudos pertinentes indexados em outras bases de dados, ou mesmo em formato físico, que não foram alcançados pelos critérios de busca. Não se recomenda, portanto, generalizar as inferências delineadas no presente estudo, até mesmo por se tratar de um estudo qualitativo.

Além disso, a inovação do tema e a crescente incorporação das tecnologias de IA no Judiciário e nas demais esferas governamentais e sociais prescrevem a continuidade de levantamentos aos moldes deste. Para estudos futuros, sugere-se expandir o método desta pesquisa para outras plataformas digitais, com a finalidade de comparar os resultados, aprofundá-los ou refutá-los. De mais, estudos primários que ampliem a compreensão sobre a maneira como a Advocacia Pública brasileira tem se posicionado diante da IA são bem-vindos, inclusive aqueles que contemplem as procuradorias municipais.

REFERÊNCIAS

ANGRISANO, Luciana. **Classificação de processos judiciais da Procuradoria Geral da União utilizando algoritmos de aprendizado de máquina**: uma análise comparativa da abordagem clássica e GPT-4. 2024. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade de Brasília, Brasília, 2024. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/35220>. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRANDÃO FILHO, Murillo César de Mello. **Perfil Estratégico de Inadimplência por Quantidade (PEIQ)**: exame jurídico do uso de ferramentas analíticas para recuperação de créditos públicos. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/45619>. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 fev. 2024.

COSTA, Suzana Rita da. **A contribuição da inteligência artificial na celeridade dos trabalhos repetitivos no sistema jurídico**. 2020. Dissertação (Mestrado em Mídia e Tecnologia) – Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho, Bauru, 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/193188>. Acesso em: 25 fev. 2025.

CRUZ, Paula Beatriz Lima; SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de. A inteligência artificial no poder judiciário brasileiro: ameaças do robô-juiz aos direitos individuais e coletivos. **Revista de Estudos Interdisciplinares**, [s. l.], v. 7, n. 1, p. 1-20, 2025. DOI: 10.56579/rei.v7i1.1354. Disponível em:

<https://revistas.cceinter.com.br/revistadeestudosinterdisciplinar/article/view/1354>. Acesso em: 28 fev. 2025.

FEIJÓ, Alexsandro Rahbani Aragão; SOUSA, Ana Beatriz Getelina. A atuação do procurador municipal no enfrentamento de crises climáticas. **Revista da ESDM**, Porto Alegre, v. 10, n. 20, p. 92-109, 2024. Disponível em: <http://revista.esdm.com.br/index.php/esdm/article/view/249>. Acesso em: 26 fev. 2025.

FERREIRA, Norma Santa de Almeida. As pesquisas denominadas “Estado da Arte”. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 79, p. 257-272, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v23n79/10857.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2025.

FONTES, Celso Araújo. L.E.V. I: inteligência artificial e integração web service para automatização da distribuição de ações em meio à crise da Covid-19. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, 2021. DOI: 10.46818/pge.v4i1.205. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/205>. Acesso em: 24 fev. 2025.

LUCENA, Jimmy Lauder Mesquita. **Percepção dos procuradores da Fazenda Nacional acerca da virada tecnológica no âmbito das execuções fiscais: um estudo de caso da Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional na 3ª Região**. 2024. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2024.

MADEIRA, Danilo Cruz. O papel da Advocacia Pública no Estado Democrático de Direito. **Revista da AGU**, [s. l.], v. 9, n. 26, 2017. DOI: 10.25109/2525-328X.v.9.n.26.2010.187. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/187>. Acesso em: 25 fev. 2025.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 17, n. 3, p. 621-626, 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232012000300007&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 25 fev. 2025.

OLIVEIRA, Thiago Emanuel Azevedo de. O uso da inteligência artificial na advocacia pública. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, Curitiba, v. 13, n. 2, p. 1-13, 2024. Disponível em: <https://journalppc.com/RPPC/article/view/1137/638>. Acesso em: 24 fev. 2025.

OLIVEIRA, Thiago Emanuel Azevedo de; ALMEIDA, Lia de Azevedo. Incentivos e barreiras para a inovação tecnológica na Procuradoria Geral do Estado do Tocantins. **SSH**, Palmas, v. 1, n. 6, p. 110-134, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.33911/singularsh.v1i6.183>. Acesso em: 24 fev. 2025.

PEREIRA, Sérgio Laguna. Direito, eficiência e tecnologia: a aplicação da inteligência artificial na litigância de massa contra o poder público. **Revista Jurídica da OAB/SC**, Florianópolis, v. 4, p. e032, 2024. DOI: 10.37497/rev.jur.oab-sc.v4i00.32. Disponível em: <https://revistaobsc.org/esasc/article/view/32>. Acesso em: 25 fev. 2025.

PINHEIRO, Ana Laura Jales; GURGEL, Eliene Chaves; SOUSA, Leite Cavalcante de Sousa. O papel da jurisdição brasileira frente à fragmentação do direito autoral fomentado pelas inteligências artificiais (IAs). **Revista Ratio Iuris**, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 108-119, 2024. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rri/article/view/69053>. Acesso em: 26 fev. 2025.

SILVA, Joseane Clemente da. Inteligência artificial como um instrumento de prevenção e combate aos maus-tratos e à exploração dos animais não humanos sob a ótica da atual legislação animalista. **Revista Ratio Iuris**, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 120-136, 2024. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rri/article/view/69050>. Acesso em: 26 fev. 2025.

SILVA, Sergio Freitas da; COUTINHO, Leonardo Campos. Avaliação do Risco Judicial: uma medida de acurácia da avaliação do risco judicial nos processos de conhecimento da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, v. 13, n. 1, p. 151-163, 2019. Disponível em: <https://revistapgbc.bcb.gov.br/revista/article/view/1022>. Acesso em: 27 fev. 2025.

SOUZA, Márcia Cândido Costa de. **Limites ao uso da inteligência artificial na Advocacia Pública Estadual**. 2021. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade Federal do Espírito Santo, 2021. Disponível em: repositorio.ufes.br/items/1527faf8-8371-42b4-b9e9-d86f7817a4de. Acesso em: 1 mar. 2025.

TAUK, Caroline Somesom; SALOMÃO, Luis Felipe. Inteligência Artificial no Judiciário Brasileiro. **Diké**, [s. l.], v. 22, n. 23, p. 2-32, 2023. Disponível em: <https://periodicos.uesc.br/index.php/dike/article/view/3819/2419>. Acesso em: 1 mar. 2025.

TOLEDO, Cláudia; PESSOA, Daniel. O uso de inteligência artificial na tomada de decisão judicial. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 10, n. 1, e237, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/rinc.v10i1.86319>. Acesso em: 21 fev. 2025.

TRICCO, Andrea C. *et al.* PRISMA Extension for Scoping Reviews (PRISMA-ScR): Checklist and Explanation. **Annals of Internal Medicine**, [s. l.], v. 169, n. 7, p. 467-473, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.7326/M18-0850>. Acesso em: 19 fev. 2025.

A APLICAÇÃO DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO CONTENCIOSO JUDICIAL FEDERAL SOB A PERSPECTIVA DO PRINCÍPIO DO ACESSO À JUSTIÇA

The application of tax transaction in federal judicial litigation from the perspective of the principle of access to justice

Amanda Felix de Sousa¹

Ana Luiza de Souza Borges²

Gustavo Vieira Morais³

Mateus Pacelli Cortez Costa e Silva⁴

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo analisar o instituto da transação tributária e seus efeitos na desjudicialização do contencioso tributário, bem como na ampliação do acesso à justiça. À vista disso, o estudo foi conduzido a partir de uma abordagem qualitativa e quantitativa, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e análise de dados oficiais extraídos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). A investigação evidenciou que a transação tributária promove significativa transformação no cenário das execuções fiscais, aumentando a recuperação de créditos tributários e reduzindo a sobrecarga do Poder Judiciário. Além do viés arrecadatório, o instituto se consolida como mecanismo de democratização do acesso à justiça, proporcionando aos contribuintes alternativas mais ágeis e menos onerosas para regularização de seus débitos. Dessa forma, não apenas mitiga a litigiosidade tributária, mas, essencialmente, reconfigura a relação entre Fisco e contribuintes, conferindo maior paridade às negociações. Assim, conclui-se que a transação tributária representa um avanço significativo na modernização da administração tributária e na concretização da justiça multiportas no âmbito tributário.

Palavras-chave: Transação Tributária. Acesso à Justiça. Contencioso Tributário. Desjudicialização.

Abstract: *This study aims to analyze the institute of tax transaction and its effects on the dejudicialization of tax litigation, as well as on the expansion of access to justice. In this regard, the research was conducted using a qualitative and quantitative approach, developed through a bibliographic review and the analysis of official data extracted from the Office of the Attorney General of the National Treasury (PGFN). The investigation*

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: amandafelixde@gmail.com; Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/5618573650516187>.

² Graduanda em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: analuizasboorges@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9373696844275665>.

³ Graduando em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: gustavovmorais@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5670507035418858>.

⁴ Graduando em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: mateuspacelli@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0585665321398753>.

revealed that tax transaction promotes a significant transformation in the landscape of tax enforcement, enhancing the recovery of tax credits and alleviating the burden on the Judiciary. Beyond its revenue-raising aspect, the institute establishes itself as a mechanism for democratizing access to justice by providing taxpayers with faster and less burdensome alternatives for the regularization of their tax liabilities. Thus, tax transaction not only mitigates tax litigation but also fundamentally reshapes the relationship between the Treasury and taxpayers, fostering greater balance in negotiations. Therefore, it is concluded that this mechanism represents a significant advancement in the modernization of tax administration and the implementation of multi-door justice in the tax domain.

Keywords: *Transaction. Access to Justice. Tax Litigation. Dejudicialization.*

Sumário: 1 Introdução — 2 Aspectos gerais da transação tributária federal — 3 O acesso à justiça no âmbito do direito tributário; 3.1 O acesso à justiça como norma-princípio regedora de toda ordem jurídica; 3.2 Óbices ao acesso à justiça no direito tributário — 4 Os impactos e reflexos da transação tributária — 5 Considerações Finais — Referências.

1 INTRODUÇÃO

A morosidade que permeia o Poder Judiciário brasileiro constitui uma problemática notoriamente reconhecida, revelando-se ainda mais acentuada no âmbito de atuação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), parte predominantemente demandante no contexto das Execuções Fiscais.

Isto posto, compreende-se que o referido imbróglio é consequência do seu elevado número de ações, aliado à complexidade dos litígios tributários e, principalmente, à resistência dos contribuintes em adimplir suas obrigações fiscais.

Nesse contexto, a transação tributária emerge como um mecanismo que ambiciona viabilizar a resolução célere e consensual dos conflitos entre Fisco e contribuintes, propiciando a extinção do crédito tributário mediante concessões mútuas, reduzindo o estoque de demandas judiciais e, por conseguinte, mitigando a sobrecarga do Judiciário.

Por outro lado, ao proporcionar uma alternativa extrajudicial para a resolução dos conflitos tributários, o referido instituto pode ser compreendido como uma ferramenta de ampliação do acesso à justiça, porquanto possibilita aos contribuintes a busca por soluções mais factíveis à sua realidade financeira, com condições de pagamento mais adaptadas e menos gravosas.

À luz desse panorama, no qual a Transação Tributária se delineia como um instrumento de racionalização do contencioso fiscal, impõe-se a indagação central que orienta o presente estudo, questionando se a transação tributária constitui um meio idôneo

para a otimização da arrecadação fiscal e, concomitantemente, para a potencialização do acesso à justiça, mediante a mitigação da litigiosidade tributária.

Para responder a essa questão, adotou-se uma abordagem metodológica pautada na revisão de literatura especializada e no exame dos dados disponibilizados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, permitindo uma avaliação criteriosa dos impactos decorrentes da implementação desse instituto no ordenamento jurídico brasileiro.

Dessa forma, o presente trabalho se estrutura a partir de uma análise inicial dos fundamentos da Transação Tributária no contexto federal, abordando os seus fundamentos e princípios. Posteriormente, atenta-se aos desafios associados ao acesso à justiça, demonstrando como a transação tributária interage com esse panorama. Por fim, o estudo realiza uma análise quantitativa e qualitativa dos impactos práticos gerados pelo instituto da transação tributária, avaliando seus efeitos na hodiernidade brasileira.

2 ASPECTOS GERAIS DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL

A transação é um instituto do Direito Civil, consistente em um negócio jurídico bilateral, pelo qual as partes previnem ou extinguem relações jurídicas, por meio de concessões recíprocas. É o produto do acordo de vontades, com a finalidade de prevenir litígios judiciais ou para extinguir os já instaurados, em que cada parte abdica de parte de seus direitos, encerrando controvérsias acerca do seu objeto (Gonçalves, 2021, p. 215). Diferentemente do Código Civil de 1916, que a elencava como um modo específico de adimplemento de obrigações, o Código de 2002 inseriu a transação entre os contratos em espécie, considerando que se trata de um negócio jurídico bilateral, produto da declaração de vontades convergentes dos contratantes.

No âmbito do Direito Tributário, a transação consiste em um acordo celebrado entre a Fazenda Pública e o contribuinte, fundamentado em concessões mútuas, com o fito de extinguir o crédito e, por sua vez, o litígio tributário. O instituto encontra previsão normativa desde a edição da Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), arrolado ao lado das demais modalidades de extinção do crédito, constantes no art. 156. Ainda, possui disciplina no art. 171 do mesmo diploma normativo, o qual determina que a legislação pode facultar a celebração da transação e estabelecer as suas condições, por meio de concessões mútuas entre o ente fazendário e o contribuinte, que importe em determinação de litígio e a extinção do crédito tributário.

Em que pese a previsão legal da transação desde a introdução do Código Tributário Nacional no ordenamento jurídico pátrio, notava-se muitos questionamentos em sede doutrinária acerca da constitucionalidade da medida, sobretudo no que concerne aos aspectos do princípio da legalidade, da isonomia e da indisponibilidade do interesse público. Superadas tais controvérsias, foi efetivada a regulamentação da transação tributária com a edição da Medida Provisória 899 de 2019, a qual facultava a celebração do acordo em face de: (i) créditos tributários não judicializados sob a administração da Receita Federal; (ii) dívida ativa e tributos da União de competência da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e (iii) dívida ativa de autarquias e fundações públicas federais de competência da Procuradoria-Geral da União, nos termos do art. 1º, § 3º, da MP 899/2019 (Brasil, 2019).

Posteriormente, houve sua conversão na Lei nº 13.988 de 2020, que disciplina sobre os requisitos e condições gerais para a celebração do instituto da transação pela União, suas autarquias e fundações. Conforme as disposições gerais da Lei de Transação Tributária na seara federal, a aplicação e regulamentação da medida devem ser norteadas pelos princípios da isonomia, capacidade contributiva, transparência, moralidade, duração razoável do processo, eficiência e publicidade, salvaguardadas as informações protegidas pelo sigilo (Brasil, 2020).

Ao aderir ao plano de transação, o contribuinte assume múltiplos compromissos, dentre os quais destacamos os deveres de comunicação à Fazenda Pública - ao alienar ou onerar bens ou direitos -, a desistência de impugnações administrativas e a renúncia a alegações de direito ou recursos fundados sobre os créditos abarcados pela negociação. Em contrapartida, a transação poderá oferecer benefícios ao contribuinte, como descontos nas multas, juros e encargos legais; prazos e formas de pagamento especiais; o oferecimento, substituição ou alienação de garantias e constrições; a utilização de créditos de prejuízo fiscal e de base de cálculo negativa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido e o uso de precatórios ou de direitos creditórios para amortização da dívida tributária (art. 11 da Lei nº 13.988/2020).

Ainda, é pertinente frisar que o instituto pode ser classificado segundo duas modalidades de acordo: a transação individual e a transação por edital. Os acordos individuais são direcionados aos créditos considerados de difícil recuperação ou irre recuperáveis, conforme os parâmetros fixados na avaliação da capacidade de pagamento do contribuinte. A referida modalidade de transação pode ser proposta pela Procuradoria-

Geral da Fazenda Nacional ou pelo devedor inscrito em dívida ativa da União e do FGTS, inclusive a transação simplificada. Para apresentar a proposta, o devedor deve se enquadrar em um dos requisitos previstos no art. 46 da Portaria PGFN n. 6.757 de 2022 (Brasil, 2022):

Art. 46. [...]

I - devedores cujo valor consolidado dos débitos inscritos em dívida ativa da União for superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) ou cujo valor consolidado dos débitos inscritos em dívida ativa do FGTS for superior a R\$ 1.000.000,00 (milhão de reais);

II - devedores falidos, em recuperação judicial ou extrajudicial, em liquidação judicial ou extrajudicial ou em intervenção extrajudicial;

III - autarquias, fundações e empresas públicas federais;

IV - Estados, Distrito Federal e Municípios e respectivas entidades de direito público da administração indireta; e

V - devedores cujo valor consolidado dos débitos seja superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) inscritos na dívida ativa da União ou R\$ 100.000,00 (cem mil reais) inscritos na dívida ativa do FGTS e que estejam suspensos por decisão judicial ou garantidos por penhora, carta de fiança ou seguro garantia.

50

Não havendo a observância das condições previstas no dispositivo supracitado, é possível optar pela transação por edital, realizada por meio da adesão do contribuinte a condições pré-fixadas em editais lançados esporadicamente e publicados no sítio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que oferecem condições favoráveis para o pagamento da dívida, como o seu parcelamento, a redução dos juros e da multa. Em contrapartida, há o reconhecimento inequívoco da dívida pelo contribuinte e a consequente interrupção da prescrição, bem como a renúncia de discussões judiciais pendentes.

3 O ACESSO À JUSTIÇA NO ÂMBITO DO DIREITO TRIBUTÁRIO

O acesso à justiça, analisado especificamente na seara tributária, desempenha um papel essencial na concretização da justiça fiscal, sobretudo ao garantir que a atividade de tributação do Estado ocorra de maneira equilibrada, transparente e em conformidade com os princípios constitucionais, propiciando um sistema tributário mais eficiente e legítimo. Dessa forma, antes de adentrar nos contornos próprios do acesso à justiça quando examinado sob a ótica tributária, é crucial tratar do seu papel perante todo sistema jurídico brasileiro.

3.1 O ACESSO À JUSTIÇA COMO NORMA-PRINCÍPIO REGEDORA DE TODA ORDEM JURÍDICA

O acesso à justiça, enquanto mandamento nuclear e fundamental que informa todo o ordenamento jurídico brasileiro, deve ser compreendido como uma norma-princípio, garantidora de direitos violados ou ameaçados. É justamente esse caráter instrumental do acesso à justiça que o demarca como um verdadeiro pressuposto de existência e de justificação do Estado Democrático de Direito, tendo em vista sua finalidade primeva de proteger os indivíduos por meio da garantia e da concretização de seus direitos.

Desse modo, torna-se cristalina a concepção de Mauro Cappelletti de que, inexistente, incipiente ou ineficaz o acesso à justiça, carece de sentido o fato de o cidadão titularizar direitos tão somente sob o aspecto formal, evidenciando, então, a imprescindibilidade dos meios para alcançar a sua efetivação (Safadi, 2019, p. 14).

Diante desse cenário, em sede do ordenamento jurídico brasileiro, com a finalidade precípua de oportunizar uma real efetividade a tal direito e garantia, o princípio do acesso à justiça possui um duplo status: constitucional e processual (Enciclopédia Jurídica da PUC, 2021, p. 8). Nesses termos, é previsto tanto no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), erigindo-se à categoria de direito fundamental, quanto no Código de Processo Civil de 2015.

Sob essa perspectiva, referido duplo disciplinamento possui como principal objetivo propiciar uma real efetividade ao direito e garantia de acesso à justiça, buscando, então, uma maior abrangência no que concerne aos sujeitos para os quais a norma é direcionada. Nesse sentido, o comando constitucional é dirigido ao legislador, que ao editar as normas infraconstitucionais, deve, sob a ótica abstrata, respeitar referido direito. Em complemento, no âmbito do CPC/2015, o texto legal volta-se ao juiz e ao tribunal, de modo que, partindo do ponto de vista concreto, não é possível excluir da apreciação jurisdicional qualquer lesão ou ameaça a direito, razão pela qual também recebe, pelos processualistas, a denominação de princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional.

Ocorre que o acesso à justiça não pode ser analisado sob a perspectiva limitada de acesso ao Poder Judiciário. A princípio, realmente era esta visão existente durante a vigência do Código Civil de 1973, cuja preocupação era centrada na simples entrega da prestação jurisdicional ao cidadão. A mudança de paradigma ganhou força com a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), consolidada com o CPC

de 2015, que evidencia a necessidade de realização de uma ordem jurídica justa, resolutiva e eficaz.

Nesse viés, o legislador infraconstitucional passa a reconhecer os métodos consensuais de solução de conflitos como vetores essenciais para tanto, ao preconizar o dever de o Estado promover e de os aplicadores do Direito incentivarem, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos (art. 3º, §§ 2º e 3º, CPC). Dessa maneira, é ratificada a relevância dos métodos adequados de solução de conflitos para a concretização do acesso à justiça, seja na seara judicial ou extrajudicial.

Em matéria tributária, o sistema de justiça multiportas, ao preconizar a existência de múltiplas alternativas para a resolução de conflitos e, assim, possibilitar que a mais adequada seja escolhida de acordo com o caso concreto, vêm se consolidando como instrumento propiciador do efetivo acesso à justiça. Nesse espectro, a tutela jurisdicional, clássico instrumento de resolução de litígios, passa a coexistir com a arbitragem, na seara da heterocomposição, e com os variados métodos autocompositivos.

Tratando da interseção com o Direito Tributário, destaca-se que, durante certo tempo, houve uma intensa discussão, mormente entre os administrativistas, acerca da possibilidade de adoção dos métodos autocompositivos para resoluções de litígios envolvendo a Fazenda Pública. Não obstante, atualmente, o entendimento abalizado é de que, caso exista veículo legislativo tratando da autocomposição de litígios dessa natureza, não há óbice à indisponibilidade e à supremacia do interesse público, princípios regedores de toda administração pública (Costa, 2023, p. 390).

Seguindo esse posicionamento, em 2021, sobreveio, em inovadora disposição, a Recomendação CNJ nº 120, mencionando que, quando possível, deve ser priorizado o tratamento adequado de conflitos de natureza tributária por meio da autocomposição, devendo ser respeitados, para tanto, os princípios da Administração Pública, bem como as condições, os critérios e os limites estabelecidos nas leis e demais atos normativos aplicáveis. Dessa forma, definiu-se que os magistrados com atuação nas demandas tributárias devem incentivar a solução consensual da controvérsia, extensível à esfera extrajudicial, por meio da negociação, conciliação, mediação e transação tributária.

3.2 ÓBICES AO ACESSO À JUSTIÇA NO DIREITO TRIBUTÁRIO

Centrados justamente na preocupação com a efetividade do acesso à justiça, Mauro Cappelletti e Bryan Garth, consolidaram na obra “Acesso à justiça” as percepções resultantes de longo estudo acerca dos obstáculos para concretização do direito fundamental em comento e suas respectivas possibilidades de superação.

Nessa toada, o primeiro entrave observado pelos autores diz respeito ao elevado custo para a propositura de uma demanda perante o Poder Judiciário, tanto no que concerne às custas judiciais quanto aos honorários advocatícios. Ademais, ainda nesse aspecto, as partes estão sujeitas à necessidade de arcar com o preparo recursal, caso não obtenham de plano provimento jurisdicional favorável, bem como com os honorários sucumbenciais, na hipótese de não saírem vitoriosas no litígio judicial.

Nesses termos, o que se observa é que, no âmbito tributário, o aspecto financeiro se sobressai como um obstáculo determinante à efetivação do acesso à justiça. Nas lides envolvendo o fisco e pessoas físicas, a disparidade de condições é evidente, haja vista que o contribuinte ou responsável, recorrentemente, precisa comprometer recursos de caráter alimentar, essenciais para suas despesas básicas, a fim de questionar a higidez do crédito tributário. Somado a isso, conforme enunciam os autores da obra citada, a incerteza quanto à obtenção de um provimento jurisdicional favorável é mais um fator que restringe o acesso à justiça. Diante disso, não raramente, o contribuinte se vê compelido a pagar um tributo que não considera devido, ao ponderar que a relação entre custo e benefício da propositura de uma demanda judicial é excessivamente desproporcional.

Sob essa análise, conjuntura complexa como a relatada não aflige apenas as pessoas físicas, mas também as pessoas jurídicas que possuem litígios contra a Fazenda Pública. Isso porque nos conflitos que envolvem empresas, a inadimplência fiscal, por si só, consiste em indicativo de certo desequilíbrio financeiro. Assim, ainda que o contribuinte não reconheça determinado débito, a necessidade de honrar despesas inadiáveis, como o pagamento de funcionários e a aquisição de insumos fundamentais à operação do negócio, sobrepõe-se à possibilidade de recorrer à tutela jurisdicional para a garantia de seus direitos, em razão do alto custo para tanto. Inevitavelmente, o descumprimento das obrigações fiscais acarreta severas consequências, incluindo a inscrição em Dívida Ativa, a inclusão nos órgãos de proteção ao crédito, o protesto extrajudicial em cartórios e, eventualmente, o ajuizamento de uma execução fiscal.

Além disso, muitas vezes o contribuinte sequer possui a capacidade de reconhecer um direito e propor uma ação ou defesa, devido à ausência de capacidade jurídica (Cappelletti; Garth, 1988, p. 20). Esse cenário decorre da escassez de recursos financeiros e das disparidades educacionais, fatores que se acentuam expressivamente no campo do Direito Tributário, por envolver conceitos de alta complexidade e pouco difundidos entre a população.

Ainda que se observe uma mitigação parcial desses desafios, em face da instituição da justiça gratuita e da Defensoria Pública, medidas sistematizadas por Cappelletti e Garth (1988, p. 36) como pertencentes à primeira onda do acesso à justiça, é fundamental destacar que, no campo tributário, essa garantia tem sido fortalecida sobretudo com a implementação de um novo enfoque sobre o acesso à justiça, voltado justamente para o reconhecimento de uma multiplicidade de alternativas para resolução de controvérsias, devendo ser escolhida a mais adequada de acordo com os interesses em conflito.

Referida concepção acerca dos meios para consecução de efetivo acesso à justiça compreende um “conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 67-68). Sob essa ótica, no âmbito tributário, vêm ganhando espaço mecanismos cada vez menos dependentes do Poder Judiciário, que se mostram adequados e eficazes para a solução de conflitos, resultando em avanços na efetividade do acesso à justiça.

Em vista desse cenário, no contexto do modelo de justiça multiportas, a transação tributária tem se revelado um instrumento fundamental para a efetivação do acesso à justiça, cabendo destacar o seu papel no enfrentamento dos principais imbróglis à concretização desse direito na esfera tributária.

4 OS IMPACTOS E REFLEXOS DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA

É natural que, diante de todo o potencial apresentado a seu respeito, a transação tributária tem conquistado cada vez mais espaço nas discussões sobre a resolução adequada de conflitos e quanto à efetividade de meios extrajudiciais para a satisfação de interesses. Justamente em razão disso, há de se questionar se – no mundo prático – a medida vem encontrando efetivação ideal e se seus impactos estão sendo sentidos positivamente pela sociedade (enquanto contribuinte de tributos) e pelo próprio Estado.

A premissa, já explicitada, em síntese, é a de que o instituto da transação tributária tem por principal objetivo garantir aos sujeitos passivos da tributação um acesso mais direto e simplificado à solução de seus conflitos tributários, consequentemente otimizando a satisfação dos interesses da Fazenda Pública enquanto credora. Quanto à premissa, ao se remeter às óbices ao Acesso à Justiça elencadas no estudo das “possibilidades das partes” de Cappelletti e Garth (1988, p. 21-26), é verificável como reflexo um notável avanço nos aspectos das dificuldades inerentes aos recursos financeiros disponíveis às partes e na disparidade entre os sujeitos caracterizados enquanto litigantes habituais, mais bem inseridos no contexto litigioso, ou eventuais, que contam com pouca prática para terem seus direitos atendidos pela via judicial.

O início da popularização da medida transacional e, consequentemente, o primeiro grande impacto se deu com sua adoção pela União, a qual foi regulamentada notadamente pela Lei nº 13.988/20 em conjunto com a Portaria PGFN Nº 6757, de 2022. Nota-se que a medida, muito mais que meramente arrecadatória, evidencia-se como instrumento apto à promoção da Justiça em sentido amplo. Nessa senda, pesquisadores do laboratório de transação tributária da FGV definiram-na, de forma simples e eficaz, nos seguintes termos:

A transação é instrumento de solução ou resolução de litígios tributários, trazendo consigo, **muito além do viés arrecadatório, extremamente importante em cenário de crise fiscal, mas de redução de custos e tratamento adequado dos contribuintes** (Sieberer, et al., p. 5, 2021, grifo nosso).

Por outro lado, os dados demonstram o impacto concreto da transação. O relatório “PGFN em números 2024” revela que, a medida tem sido amplamente adotada, encontrando grande efetividade no campo prático. A título de exemplo, o relatório indica que, com base na nota PGFN SEI nº 1/2024/CDA/PGADAFGTS/PGFN-MF, os valores recuperados somente pela União, através de transações tributárias, subiram de R\$1,7 bilhão, quando implementada em 2020, para mais de R\$20 bilhões em 2024. Para além do crescimento nominal, vale notar que, no ano inicial, o valor arrecadado através de transações representava apenas 6,6% dos quase 26 bilhões totais, ao passo que, em 2024, o percentual já chegava a níveis elevadíssimos: compondo 42,8% de um montante recordista (R\$48,3 bilhões), por si só, muito maior do que o de quatro anos antes e que muito deve à implementação do modelo extrajudicial.

Apesar de se tratar de dado financeiro, o crescimento exponencial sentido e orgulhosamente evidenciado pela Procuradoria da Fazenda Nacional, demonstra a massiva aceitação da medida pela própria população, bem como sua eficácia em promover a solução dos interesses em matéria tributária – em oposição à lenta intermediação do Judiciário.

É, inclusive, pela análise atenta ao funcionamento do Poder Judiciário brasileiro em relação a litígios eminentemente tributários que se acaba por verificar, comparativamente, o verdadeiro triunfo da transação para a solução desses conflitos. Inicialmente, por simples consulta ao painel de grandes litigantes disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é possível constatar o preocupante indicativo de que, com relação a dados de 31 de janeiro de 2025, o Ministério da Fazenda figura como maior litigante em polo ativo de todo o Brasil, constando na posição em mais de 2,2 milhões de processos judiciais – sem prejuízo de constar, ainda, como quinto maior no polo passivo – figurando em mais de 495 mil demandas.

Inegavelmente, os litígios tributários, especialmente as execuções fiscais em que tanto figura a Fazenda Pública, são um dos maiores causadores do notório congestionamento Judiciário brasileiro. A constatação, ademais, não é novidade: no relatório “Justiça em Números 2024”, do CNJ, principal fonte das estatísticas oficiais do Poder Judiciário, evidencia-se que lidar com as execuções fiscais é um dos maiores desafios da jurisdição brasileira. Inicialmente, destaca-se que somente execuções fiscais representam 31% de todos os casos pendentes na Justiça, muito em razão de seu moroso tempo médio de tramitação, que para as execuções baixadas, foi de 7 anos e 9 meses, triplo do tempo médio geral para processos baixados. Em razão disso, o relatório aponta que a taxa de congestionamento na execução fiscal é de 87,8% e que, se excluídas da contagem geral, a taxa global do Judiciário cairia consideravelmente, de 70,5% para 64,7%.

Qualquer forma que importe em superar esse sistema acaba, portanto, por não possuir apenas o efeito imediato de oferecer uma solução mais eficaz e ágil para regularização tributária, como também, de modo mediato, contribuir para o descongestionamento de todo o sistema jurisdicional brasileiro, que muito se beneficiaria pela redução no fluxo de entrada desses processos – especialmente quanto aos de execução fiscal.

Já é sabido que, utilizando-se do novo sistema de transação, o contribuinte pode buscar a satisfação de suas dívidas através de procedimento semelhante a um parcelamento, mas podendo ser beneficiado com descontos e benefícios a depender de suas características. O termo de transação, firmado diretamente com a Fazenda Pública, não precisa passar por qualquer processo judicial demorado e altamente oneroso. Através do sistema, a Procuradoria da Fazenda Nacional publica editais de transação, aos quais qualquer contribuinte, em dívida com a União, pode aderir por simples preenchimento de formulário e a subsequente celebração da transação. Para casos mais específicos, no entanto, ainda é permitida, a qualquer tempo, a negociação direta com a PGFN, a fim de que se forme uma proposta personalizada de transação que melhor atenda aos interesses de ambas as partes. A consequência principal é que se torna possível, ao mesmo tempo, a regularização voluntária e menos onerosa do contribuinte e a efetiva satisfação do credor fazendário.

Assim, é possibilitado ao interessado que realize suas transações diretamente com a Administração Pública, sem a necessidade de grandes gastos com advogados ou com o processo judicial, facilitando exponencialmente o atendimento a seus interesses. Por outro lado, também são reduzidas as assimetrias inerentes à relação processual que conta com a própria União como parte. Todo o gigante aparato que a apoia e a falta de “preocupações” temporais de que pode usufruir a Fazenda Pública fazem com que reste notadamente fragilizado o particular que contra ela pretende litigar. Com a satisfação creditícia através da transação, entretanto, há melhor paridade na relação entre as partes – que passam a negociar diretamente e visando ganhos mútuos, isto é, o notório “ganha-ganha”.

Por essa perspectiva, a cultura altamente litigiosa instaurada nas Procuradorias passa a ser relativizada, uma vez que se percebe, cada vez mais, a efetividade de métodos consensuais de solução. Justamente em razão disso, o sucesso da Transação Tributária no âmbito da União vem sendo perceptivelmente replicado pelas Secretarias de Fazenda e Procuradorias Estaduais, que passam a usufruir do método mais ágil, eficiente e menos oneroso. É o que se percebe ao buscar pela transação em âmbito estadual, que demonstra notória proliferação de normas transacionais após o sucesso inicial da medida a nível federal. É o caso, dentre muitos outros exemplos, da Lei Estadual nº 6.289/2023 (Amazonas); Lei Estadual nº 17.843/2023 (São Paulo); Lei Complementar Estadual nº 546, de 2024 (Pernambuco); Lei Estadual nº 25.144/2025 (Minas Gerais); e da Lei

Estadual nº 16.241/2024 (Rio Grande do Sul), também conhecida como “Acordo Gaúcho”.

Em razão de todo o exposto, conclui-se que, de fato, a transação tributária vem encontrando notável aplicação na realidade – assim sendo capaz de promover uma série de reflexos e impactos positivos na sociedade, para o Estado, e para a própria forma de se pensar em como solucionar conflitos. Nesse sentido, tanto contribuintes quanto Estado são beneficiados. Proliferam-se, em ambos os polos, notícias que louvam a medida, a exemplo da constante no portal especializado “Migalhas”, que firma a perspectiva, pela visão de um advogado privado, de que “A transação tributária é uma revolução na relação entre contribuinte e Estado!” (Souza, 2024); do mesmo modo, sítios virtuais do Governo Federal comemoram a satisfação de grandes dívidas através da medida e seus impactos sociais positivos, a exemplo da notícia “PGFN e Ulbra firmam transação tributária histórica” (2024) ou “Transação tributária com impacto social” (2025).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das considerações que permeiam a natureza e os impactos da transação tributária, evidencia-se a profunda correlação entre esse mecanismo e o direito fundamental ao acesso à justiça: a transação tributária, enquanto instrumento de resolução extrajudicial de litígios fiscais, propicia um caminho adequado e eficaz àqueles que se veem imersos em um complexo universo de obrigações tributárias.

Nesse contexto, sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro revela-se como uma notável conquista para a efetivação de um acesso à justiça mais célere, menos burocrático e, sobretudo, mais equânime. Destarte, ao estabelecer um canal de diálogo direto entre o Fisco e o contribuinte, o instituto viabiliza soluções negociadas, reduzindo a necessidade de intervenção do Poder Judiciário e mitigando os entraves processuais que tradicionalmente dificultam a regularização fiscal. Assim, a simplificação do acesso à solução de conflitos traduz-se em uma verdadeira democratização da justiça tributária, permitindo que os sujeitos passivos das Execuções Fiscais promovidas pela PGFN regularizem suas pendências fiscais, sem precisar enfrentar os obstáculos e as adversidades do sistema judiciário tradicional, mais lento, custoso e menos eficaz.

Portanto, é possível afirmar que a transação tributária, longe de ser um mero instrumento de flexibilização das normas tributárias, surge como um verdadeiro divisor de águas no cenário jurídico-tributário brasileiro, revelando-se como uma medida

inovadora que concilia os interesses do fisco e do contribuinte e que promove, com acerto, a efetividade do direito fundamental de acesso à justiça.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil de outubro de 1988**. Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Código Tributário Nacional**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF, out 1966. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil. Brasília, DF, 2015**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)

[2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 10 mar. 2025

BRASIL. **Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020**. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis nos 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. Brasília, DF. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13988.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em Números 2024**. Brasília: PGFN, 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-](https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfnemnumeros2024.pdf)

[informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfnemnumeros2024.pdf](https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfnemnumeros2024.pdf). Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). **Portaria nº 6757**, de 29 de julho de 2022. Regulamenta a transação na cobrança de créditos da União e do FGTS. Brasília, DF: PGFN, 2022. Disponível em:

<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=125274>. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). **Nota PGFN SEI nº 1/2024/CDA/PGADAFGTS/PGFN-MF. Brasília, DF: PGFN, 2024**. Disponível em:

https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/orgaos-publicos-e-parceiros/convenio-simples-nacional/2024/nota-sei-no-1_2024_sn_cda_pgadafgts_pgfn-mf_atualizado.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. **Medida Provisória nº 899**, de 16 de outubro de 2019. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv899.htm. Acesso em: 10 mar. 2025.

BUENO, Scarpinella Cassio; OLIVEIRA NETO, Olavo (coord). **Enciclopédia Jurídica da PUC**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. E-book.

Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/principio-dispositivo_60c2c6dd5e424.pdf. Acesso em: 25 fev. 2025.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/02/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números – Painel Litigantes**. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-litigantes/>. Acesso em: 10 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de Mediação e Conciliação: De acordo com a Lei 13.140/15 (Lei de Mediação), a Lei 13.105/15 (Novo Código de Processo Civil) e a Emenda 2 da Resolução 125/10**. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/04/resolucao_125_29112010_23042014190818.pdf. Acesso em: 24 fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução 471/2022**: Institui a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado à Alta litigiosidade do Contencioso Tributário. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4720>. Acesso em: 24 fev. 2025.

COSTA, Regina Helena. **Código Tributário Nacional Comentado**: Em sua moldura constitucional. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 390-391.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**: contratos e atos unilaterais. 18 ed. v. 3. São Paulo: Saraiva, 2021.

PGFN e Ulbra firmam transação tributária histórica. **Advocacia-Geral da União**, Brasília, 13 set. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/pgfn-e-ulbra-firmam-transacao-tributaria-historica>. Acesso em: 12 mar. 2025.

SAFADI, Nicolas de Oliveira. **A transação em matéria tributária como acesso à justiça: uma aplicação do Fórum de Multiportas no Direito tributário**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/16259>. Acesso em 16 mar. 2025.

SIEBERER, Ana Clara et al. **Transação tributária: cartilha informativa**. Supervisão: Gabriela Borges Silva. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2021. Disponível em: https://direitorio.fgv.br/sites/default/files/arquivos/2021_11_29-produto-field-laboratorio-de-transacao-tributaria-anexo-2.pdf. Acesso em: 25 fev. 2025.

TRANSAÇÃO tributária com impacto social. **Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**, Brasília, 24 jan. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2025/transacao-tributaria-com-impacto-socia>. Acesso em: 12 mar. 2025

A SOBRECARGA DO PODER JUDICIÁRIO E A MISSÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA: UMA ANÁLISE À LUZ DO PRINCÍPIO DO ACESSO À JUSTIÇA.

The overload of the judiciary and the mission of public advocacy: an analysis in light of the principle of access to justice.

Thaynara Menezes de Carvalho¹

Cecília Maria de Lima Ramos²

Resumo: O presente artigo busca a discussão acerca dos desafios do acesso à justiça no Brasil e das possíveis soluções ao explorar o papel da advocacia pública na efetividade do direito à justiça e na redução da litigiosidade, propondo soluções, especialmente, através da mediação e conciliação. O estudo examina os obstáculos relacionados à desigualdade econômica, falta de educação jurídica e analfabetismo digital, e como esses fatores impactam diretamente a efetividade do acesso à justiça. Além disso, explora o papel da advocacia pública na promoção de soluções mais ágeis e no enfrentamento da litigiosidade, destacando a importância de alternativas como mediação e conciliação. A pesquisa também propõe a implementação de métodos para a educação jurídica popular e o acesso à informação, com o objetivo de promover uma justiça mais inclusiva e acessível. Por fim, o artigo sugere possíveis soluções para esses desafios, como a integração de métodos alternativos de resolução de conflitos e o fortalecimento da atuação da advocacia pública, visando uma justiça mais célere, equitativa e eficiente para todos.

Palavras-chave: Acesso à Justiça. Judicialização. Mediação. Conciliação.

Abstract: This article seeks to discuss the challenges of access to justice in Brazil and possible solutions by exploring the role of public advocacy in the effectiveness of the right to justice and in reducing litigation, proposing solutions through mediation and conciliation. The study examines the obstacles related to economic inequality, lack of legal education and digital illiteracy, and how these factors directly impact the effectiveness of access to justice. In addition, it explores the role of public advocacy in promoting more agile solutions and in addressing litigation, highlighting the importance of alternatives such as mediation and conciliation. The research also proposes the implementation of methods for popular legal education and access to information, with the aim of promoting more inclusive and accessible justice. Finally, the article suggests possible solutions to these challenges, such as the integration of alternative methods of dispute resolution and the strengthening of the role of public advocacy, aiming at a faster, more equitable and efficient justice for all.

Keywords: Access to justice. Judicialization. Mediation. Conciliation.

¹ Bacharela em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Internacional (UNINTER) e Graduanda em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: thaynara.menezes@academico.ufpb.br. Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/5418379238696942>.

² Graduanda em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: cmlr@academico.ufpb.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0129613701488691>.

Sumário: 1 Introdução — 2 O acesso à justiça como princípio constitucional-processual e direito fundamental — 3 A cultura da judicialização e a morosidade processual — 4 O papel da advocacia pública na redução da litigiosidade e na efetividade do acesso à justiça; 4.1 Desafios contemporâneos; 4.2 Definindo objetivos e traçando soluções — 5 Considerações finais — Referências.

1 INTRODUÇÃO

O acesso à justiça é um direito fundamental consagrado nas democracias modernas, sendo substancial para garantir a equidade e a proteção dos direitos dos indivíduos. No entanto, a realidade contemporânea do sistema judiciário é marcada por desafios complexos, como a crescente judicialização de conflitos, a morosidade processual e a alta demanda por serviços jurídicos. Este artigo busca abordar esses desafios e propor soluções, utilizando como base as metodologias bibliográfica, qualitativa e quantitativa, com destaque para os estudos publicados na primeira edição da Revista AGU sobre desjudicialização e o papel da Advocacia Pública, bem como os pensamentos e ensinamentos de Mauro Cappelletti e Bryant Garth no livro "Acesso à Justiça".

O primeiro tópico deste estudo foca no acesso à justiça como direito fundamental, analisando como esse princípio é essencial para a efetivação da cidadania e da democracia, e como sua concretização está frequentemente esbarrando em obstáculos estruturais e institucionais. Em seguida, o artigo examina a cultura da judicialização e a morosidade processual, destacando como a dependência crescente do judiciário para a resolução de conflitos tem contribuído para o congestionamento dos tribunais e a lentidão na entrega da justiça. A alta demanda por serviços judiciários, somada à burocracia e à falta de recursos, coloca em risco a efetividade do sistema, prejudicando aqueles que mais necessitam de soluções rápidas e adequadas.

Além dos desafios estruturais e institucionais enfrentados pelo sistema judiciário, a pesquisa também explora métodos alternativos de resolução de conflitos, com ênfase na mediação e conciliação, que podem ser integrados ao processo de acesso à justiça. Esses métodos têm alcançado maior visibilidade nos últimos anos por serem alternativas mais ágeis e menos onerosas em comparação aos processos judiciais tradicionais.

Outro ponto relevante abordado no artigo são os desafios contemporâneos da via judiciária que, além da morosidade, enfrenta a falta de preparação da população para lidar com o sistema jurídico. Questões como falta de educação jurídica, analfabetismo digital

e desigualdade econômica são exploradas, uma vez que constituem obstáculos significativos à efetivação do acesso à justiça por amplos segmentos da sociedade. A pesquisa também analisa o papel da advocacia pública nesse cenário, especialmente no que diz respeito à promoção da efetividade do direito à justiça e na redução da litigiosidade, propondo um olhar atento às funções da advocacia pública na mediação e resolução extrajudicial de conflitos.

A partir da revisão da literatura e da análise dos dados qualitativos e quantitativos obtidos, este estudo visa identificar soluções para mitigar os problemas de acesso à justiça. Entre as possíveis soluções, destacam-se a educação jurídica popular, a integração de ferramentas digitais no acesso à informação e ao direito, e o fortalecimento da atuação da advocacia pública, elementos cruciais para melhorar a equidade e a eficiência do sistema judiciário.

Dessa forma, o artigo tem como objetivo propor um modelo de acesso à justiça mais inclusivo e eficiente, que contemple os desafios atuais e promova a justiça de forma mais célere, acessível e justa para todos.

2 O ACESSO À JUSTIÇA COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL-PROCESSUAL E DIREITO FUNDAMENTAL

De forma expressa, a Constituição Federal de 1988 elenca um conjunto de direitos e garantias fundamentais em seu Título II, apresentando no inciso XXXV, do art. 5º, o princípio do acesso à justiça, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. (Brasil, 1988).

Por sua vez, o Código de Processo Civil de 2015 refere-se a este princípio em seu art. 3º, o que, evidentemente, enfatiza a necessidade da apreciação jurisdicional e, portanto, da efetivação do acesso à justiça.

Com duplo status de princípio - constitucional e processual -, o acesso à justiça guarda, em sua essência, a possibilidade do indivíduo conquistar a sua pretensão de

direito. Nas palavras de Fabiana Spengler e Theobaldo Spengler Neto, “o acesso à justiça é um direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro e, como tal, deve ser materializado de diferentes maneiras, assegurando a sua concretização.” (Spengler; Spengler Neto, 2021, p. 12).

No entendimento de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, o referido acesso pode ser encarado como pressuposto fundamental de um sistema jurídico moderno e igualitário que vise, verdadeiramente, efetivar direitos e não apenas fazê-los constar na letra fria da lei. Nesse raciocínio, Cappelletti e Garth ainda destacam que não basta ocorrer o acesso, é necessário que suceda o acesso efetivo à justiça. Observando a vagueza do termo “efetividade”, os autores declaram:

A efetividade perfeita, no contexto de um dado direito substantivo, poderia ser expressa como a completa "igualdade de armas" - a garantia de que a conclusão final depende apenas dos méritos jurídicos relativos das partes antagônicas, sem relação com diferenças que sejam estranhas ao Direito e que, no entanto, afetam a afirmação e reivindicação dos direitos. Essa perfeita igualdade, naturalmente, é utópica. As diferenças entre as partes não podem jamais ser completamente erradicadas. A questão é saber até onde avançar na direção do objetivo utópico e a que custo. Em outras palavras, quantos dos obstáculos ao acesso efetivo à justiça podem e devem ser atacados? (Cappelletti; Garth, 1988, p. 13).

Assim, detecta-se, de pronto, que a perfeita igualdade entre as partes vislumbra-se uma utopia, mas reconhecer a desigualdade e buscar meios para combatê-la é e deve ser uma missão contínua, posto que o acesso à justiça não consiste um desejo do ser humano, mas um direito fundamental positivado que deve ser assegurado.

Ressalta-se que, “como se sabe, o acesso à justiça não se esgota no acesso ao Judiciário, traduzindo-se no direito de acesso a uma justiça organizada de forma adequada, cujos instrumentos processuais sejam aptos a realizar, efetivamente, os direitos assegurados ao cidadão.” (Spengler; Spengler Neto, 2021, p. 16).

Nessa lógica, Luiz Rodrigues Wambier, Flávio Renato Correia de Almeida e Eduardo Talamini complementam:

[...] não se trata [...] de apenas assegurar o acesso, o ingresso, ao controle jurisdicional. Os mecanismos processuais (os procedimentos, os meios instrutórios, as eficácias das decisões, os meios executivos) devem ser aptos a propiciar decisões justas, tempestivas e úteis aos jurisdicionados – assegurando-se concretamente os bens jurídicos devidos àquele que tem razão (Wambier; Correia; Talamini, 2006, p. 68).

Dessarte, resta indubitável que o direito fundamental ao acesso à justiça não se esgota em si mesmo, pois precisa de meios que assegurem a sua efetividade.

3 A CULTURA DA JUDICIALIZAÇÃO E A MOROSIDADE PROCESSUAL

Na perspectiva de Kazuo Watanabe (2005), a cultura da sentença se consolida, de forma assustadora, e a cultura da pacificação ainda é vista com desconfiança.

Na obra Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover, publicada no ano de 2005, pela Editora DPJ, Watanabe observava a realidade jurídica brasileira que, apesar de prestigiar os meios alternativos de solução de conflitos em vários dispositivos legais, não obtinha, na prática, o resultado desejado, qual seja, a redução da judicialização.

O autor entendia que a mentalidade forjada nas academias, fortalecida na práxis forense, era no sentido de estimular as soluções adjudicadas autoritariamente pelo juiz, por meio da sentença, o que, após vinte anos da publicação da referida obra, ainda se faz presente no cenário atual, embora em menor proporção.

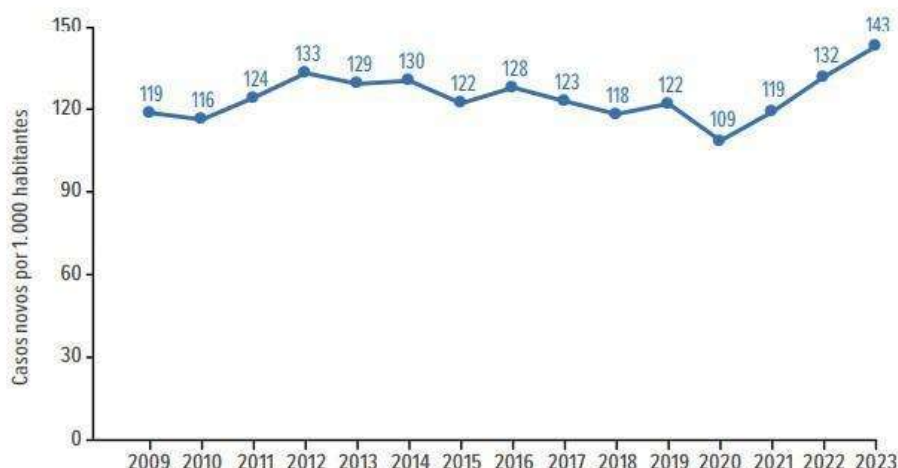
Posto que, com a resolução nº 125, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2010), houve o incentivo ao tratamento adequado dos conflitos de interesses, isto é, o estímulo à escolha de métodos consensuais que garantem maior celeridade e autonomia às partes, promovendo a pacificação social.

Não obstante, a mentalidade enraizada na cultura da judicialização persiste. Segundo o relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), “Justiça em Números 2024”, o Poder Judiciário finalizou o ano de 2023 com 83,8 milhões de processos pendentes aguardando alguma solução definitiva. Destes, 18,5 milhões, ou seja, 22%, estavam suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório, aguardando alguma situação jurídica futura. Desconsiderados tais processos, tem-se que, ao final do ano de 2023, existiam 63,6 milhões de processos judiciais efetivamente tramitando (CNJ, 2024).

De acordo com o relatório supramencionado, em média, a cada grupo de mil habitantes, 143 ingressaram com uma ação judicial no ano de 2023, conforme Figura 62. Houve aumento em 8,4% no número de casos novos por mil habitantes em 2023, quando comparado a 2022. Nesse indicador, são computados somente os processos de conhecimento e de execução de títulos executivos extrajudiciais; excluídas da base de cálculo as execuções judiciais iniciadas (CNJ, 2024).

Figura 1. Série histórica do número de casos novos por mil habitantes

Figura 62 - Série histórica do número de casos novos por mil habitantes



Fonte: CNJ (2024)

Nesse âmbito, o volume de processos suspensos reflete não só a intensa sobrecarga do Judiciário, mas também a inefetividade, a morosidade da via tradicional e, sobretudo, a urgência da adoção de políticas públicas e da atuação da Advocacia Pública para a redução da litigiosidade.

4 O PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA NA REDUÇÃO DA LITIGIOSIDADE E NA EFETIVIDADE DO ACESSO À JUSTIÇA

Como representante jurídico do Estado, a Advocacia Pública desempenha um papel essencial na redução da litigiosidade e na promoção da efetividade do acesso à justiça, haja vista que, por meio de sua atuação estratégica, pode diminuir a judicialização excessiva, prevenindo conflitos e promovendo soluções extrajudiciais.

Nesse sentido, em artigo publicado na Primeira Edição da Revista FAROL da Advocacia Geral da União (AGU), Luís Roberto Barroso e Patrícia Perrone Campos Mello afirmam que os advogados públicos são atores centrais para a redução da litigância e destacam que a inclusão das representações judiciais dos diferentes entes federativos na análise das causas da judicialização é imprescindível para impulsionar uma mudança cultural no aproveitamento dos dados e para o desenvolvimento de uma política pública eficiente voltada à desjudicialização.

No que tange às políticas públicas, Barroso e Mello compreendem que são processos por meio dos quais se gera um conjunto de escolhas políticas voltadas a solucionar um problema, destacando que, nesses processos, há um passo a passo a ser

seguido, qual seja: diagnóstico das causas do problema, definição dos objetivos a serem buscados, soluções possíveis e sua hierarquização, escolha entre tais soluções, implementação da política pública, avaliação dos resultados da política pública e realização de ajustes conforme necessário (Barroso; Mello, 2024, p.4).

Nessa conjuntura, faz-se imperioso examinar os principais desafios contemporâneos para o efetivo acesso à justiça, bem como definir os objetivos centrais e mapear as possíveis soluções a serem adotadas pela Advocacia Pública para lograr a implementação de políticas públicas capazes de gerar resultados concretos.

4.1 DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

a) Desigualdade econômica e barreiras financeiras

Mauro Cappelletti e Bryant Garth, em sua obra clássica *Acesso à Justiça*, enfatizam que qualquer tentativa realística de enfrentar os problemas de acesso deve começar por reconhecer esta situação: os advogados e seus serviços são muito caros (Cappelletti; Garth, 1988).

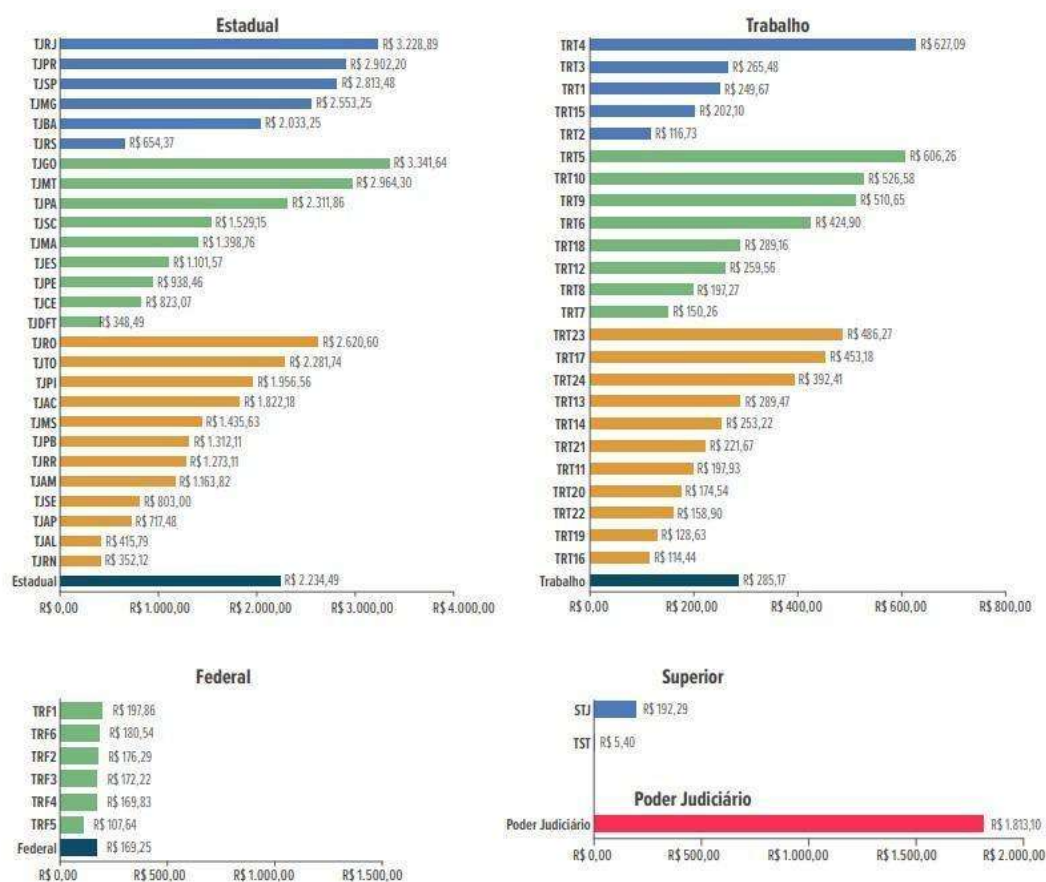
Os autores argumentam que, em muitos países, as altas taxas de custas processuais e os custos indiretos relacionados à contratação de advogados tornam a justiça inacessível para grande parte da população, particularmente para aqueles em situação de vulnerabilidade econômica.

No Brasil, as custas processuais, que incluem taxas judiciárias, despesas com perícias e outros encargos, muitas vezes são elevadas, tornando-se um fator inibidor para aqueles com menor capacidade financeira. Ademais, em algumas instâncias e tribunais, os custos com recursos podem ser ainda mais altos, desestimulando a contestação de decisões desfavoráveis.

Foi o que se constatou no relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), “Justiça em Números 2024”, ao analisar a Figura 2. Vejamos:

Figura 2 – Valores arrecadados em relação ao número de processos ingressados sujeitos a cobrança de custas.

Figura 28 - Valores arrecadados em relação ao número de processos ingressados sujeitos a cobrança de custas



Fonte: CNJ (2024).

A interpretação apresentada no relatório é de que “(...) os índices de recorribilidade da Justiça Estadual são menores que da Justiça Federal e do Trabalho, o que pode ter relação com o fato das custas da União possuírem valores inferiores aos cobrados nos Estados, conforme ilustra a Figura 28 e o Diagnóstico das Custas Processuais Praticadas pelos Tribunais (CNJ, 2023).” (CNJ, 2024).

Outro ponto que merece destaque é que, muitas vezes, os processos perduram por anos e as partes não têm previsão do fim, optando por não ajuizar a demanda em função do alto custo e da indisponibilidade econômica.

Nessa temática, Cappelletti e Garth aduzem:

Em muitos países, as partes que buscam uma solução judicial precisam esperar dois ou três anos, ou mais, por uma decisão executável. Os efeitos dessa delonga, especialmente se considerados os índices de inflação, podem ser devastadores. Ela aumenta os custos para as partes e pressiona os

economicamente fracos a abandonar suas causas, ou a aceitar acordos por valores muito inferiores àqueles a que teriam direito (Cappelletti; Garth, 1988, p. 18).

Assim, evidente que a desigualdade econômica representa uma das barreiras mais significativas ao pleno acesso à justiça.

b) Falta de educação jurídica e desinformação

A falta de educação jurídica e a desinformação configuram entraves que limitam a capacidade dos cidadãos de compreenderem seus direitos e de buscarem os meios adequados para exercê-los.

Disserta Boaventura de Sousa Santos (2011) que o direito frequentemente se apresenta como um sistema fechado, de difícil compreensão, o que fortalece a dependência dos cidadãos em relação a intermediários, como advogados e órgãos públicos, para acessar a justiça.

Nesse panorama, a falta do conhecimento jurídico contribui para a judicialização excessiva, pois, sem informação adequada, muitas pessoas recorrem ao Judiciário mesmo quando poderiam resolver seus conflitos por vias mais simples e céleres.

A Resolução nº 125/2010 do CNJ, que incentiva a autocomposição, busca mitigar esse problema, mas a sua efetividade ainda é limitada devido à ausência de campanhas educacionais robustas e de uma cultura jurídica mais acessível.

Cappelletti e Garth (1988) frisam que a falta de educação jurídica e a desinformação levam à exclusão de grande parte da população dos mecanismos formais de proteção de direitos, tendo em vista que as pessoas sequer reconhecem a existência de um direito juridicamente exigível, não tendo aptidão para propor uma ação ou sua defesa.

Dessarte, o não conhecimento sobre o funcionamento do sistema jurídico também figura como um poderoso desafio que precisa ser combatido para que ocorra o efetivo acesso à justiça.

c) Analfabetismo digital

É cediço que a implementação do Processo Judicial Eletrônico (PJe) e a realização de audiências virtuais trouxeram avanços na celeridade processual, por outro lado, expuseram desigualdades no uso da tecnologia e no acesso à informação.

Jürgen Habermas (1997), em sua obra *Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade*, ressalta que um sistema jurídico legítimo deve garantir que todos tenham condições de participar do processo de forma igualitária, o que não ocorre quando há exclusão digital.

Apesar da redução da burocracia e do tempo de tramitação dos processos, as inovações jurídicas virtuais ainda não possibilitaram o efetivo acesso à justiça.

As audiências virtuais, intensificadas durante a pandemia da Covid-19, evidenciaram o problema. Muitos jurisdicionados demonstraram não ter conhecimento de como acessar a audiência e informações básicas do processo, como as decisões e intimações.

Constatou-se que, embora os processos digitais promovessem maior praticidade e celeridade, parte da população permanecia à margem deste avanço em razão das dificuldades de compreensão e acesso às ferramentas tecnológicas.

Nesse cenário, observa-se que o analfabetismo digital não se restringe à exclusão social, mas configura também um obstáculo ao pleno exercício dos direitos fundamentais, notadamente no que se refere ao acesso à informação, à justiça e à cidadania.

Assim, convém enfatizar que não se trata apenas de uma parcela da população isolada por não saber utilizar as ferramentas digitais, são histórias que deixam de ser contadas, direitos que não alcançam efetividade e vozes que estão sendo silenciadas.

Nessa temática, reitera-se o desafio anterior no sentido de que, com o analfabetismo digital, os cidadãos encontram obstáculos para reconhecerem os seus direitos e postularem a sua pretensão jurídica, reforçando, desta maneira, o entendimento de Boaventura de Sousa Santos (2011), Cappelletti e Garth (1988).

4.2 DEFININDO OBJETIVOS E TRAÇANDO SOLUÇÕES

a) Assistência jurídica pública e incentivo aos métodos alternativos de resolução de conflitos

Para o enfrentamento do desafio da desigualdade econômica e barreiras financeiras, é importante garantir orientação jurídica gratuita e eficaz para os cidadãos em situação de vulnerabilidade, fomentar a desjudicialização e a solução extrajudicial de

conflitos, de modo a reduzir os custos processuais e promover soluções céleres e acessíveis.

Inicialmente, cabe evidenciar a relevância da capacitação tanto dos operadores do direito quanto da própria população para obter familiaridade e aptidão no manuseio dos sistemas jurídicos.

Nesse propósito, urge a promoção de programas de formação e treinamento para os atuais e futuros profissionais da área jurídica, de forma a assegurar uma assistência de qualidade.

Por seu turno, é primordial executar campanhas informativas, por meio de material educativo e com linguagem acessível, que incentivem a escolha pelos métodos alternativos de resolução de conflitos, frisando a celeridade processual, a autonomia das partes e o concreto fim do litígio, destacando o baixo custo quando comparado à via tradicional.

Para incentivar a utilização dos métodos supracitados, em 2010, por meio da Resolução nº 125/2010, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) estabeleceu a política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses que visava estimular a solução de conflitos através da mediação e conciliação.

A resolução, sem dúvidas, representou um grande passo não somente para desafogar a intensa demanda do Poder Judiciário, mas principalmente para incentivar a cultura de paz e romper a cultura da sentença, transformando uma mentalidade tradicional que foca no problema para uma mentalidade que busca solução e enxerga alternativas.

Nessa senda, vale ressaltar a relevância da criação de incentivos legais, como a obrigatoriedade de tentativa de conciliação antes do ingresso de alguns tipos de ação judicial, ou a inclusão desses métodos nos procedimentos judiciais, como é o caso de audiências de mediação ou conciliação, previstas no Código de Processo Civil. Por seu turno, convém pontuar que a implementação de centros especializados em mediação e conciliação nos tribunais e órgãos públicos, bem como o reforço das Defensorias Públicas, permite uma maior estruturação desses serviços, oferecendo apoio direto e gratuito à população.

Na prática, essas estratégias reproduzem a essência do Tribunal Multiportas, conceito concebido pelo professor Frank Sander (2012), este tribunal reflete a ideia de

que o Judiciário não deve ser a única via para a solução de disputas, mas sim um entre vários mecanismos disponíveis, permitindo que cada conflito seja direcionado ao método mais adequado.

Sander entende que a pluralidade de portas torna a resolução de conflitos mais acessível e eficiente, o que, nitidamente, é uma realidade, visto que a adoção pelos métodos alternativos de resolução de conflitos desonera o sistema judiciário e possibilita as partes buscarem soluções mais rápidas e satisfatórias para seus conflitos.

Dessarte, reitera-se a imprescindibilidade de incentivar a desjudicialização e promover a solução extrajudicial de conflitos, com destaque para métodos como a mediação e a conciliação, pois, estas proporcionam soluções mais rápidas, menos custosas e mais acessíveis, permitindo que as partes envolvidas resolvam suas disputas de maneira mais eficiente, sem recorrer ao processo judicial formal.

b) Educação jurídica e combate à desinformação

Por sua vez, para combater o desafio da falta de educação jurídica e a desinformação, é imperioso implementar projetos educativos para conscientizar a população sobre seus direitos e deveres, desenvolvendo materiais informativos, cartilhas e campanhas de esclarecimento jurídico, combatendo a desinformação e facilitando o entendimento das normas legais.

Somado a isso, é essencial estabelecer parcerias com universidades e entidades para ampliar a capacitação jurídica da população e incentivar a extensão universitária voltada à orientação jurídica gratuita, desta maneira, a sociedade terá acesso a informações corretas, podendo reconhecer e pleitear as suas pretensões jurídicas.

De forma mais específica, a estratégia consiste na promoção de programas de educação jurídica popular, com o objetivo de levar o conhecimento sobre direitos e deveres às comunidades, especialmente as mais vulneráveis. Isso pode ser feito por meio de palestras, cursos e oficinas, realizados em colaboração com universidades, ONGs e instituições públicas, para que as pessoas tenham acesso a informações básicas sobre o funcionamento do sistema judiciário e as opções de resolução de conflitos.

Outra estratégia importante é o uso de plataformas digitais para disseminação de informações. O desenvolvimento de sites, aplicativos e redes sociais que ofereçam conteúdo educativo e orientações jurídicas simplificadas têm se mostrado um meio eficaz

de alcançar um público mais amplo. Essas ferramentas podem fornecer informações sobre direitos básicos, como acessar a assistência jurídica gratuita, ou sobre como utilizar métodos alternativos de resolução de conflitos, como mediação e conciliação, tornando esses temas mais acessíveis e compreensíveis.

Além disso, as campanhas de conscientização realizadas por meio de mídias tradicionais e digitais, como rádio, televisão e redes sociais, desempenham um papel crucial em informar a população sobre a importância do acesso à justiça e os caminhos alternativos para resolução de disputas. Tais campanhas podem, ainda, destacar a importância da educação jurídica para a cidadania, ajudando as pessoas a entenderem seus direitos e como usá-los de modo eficaz.

Por fim, é fundamental incentivar a integração de temas jurídicos no currículo escolar, desde a educação básica até a educação superior. Isso inclui a introdução de disciplinas sobre direitos humanos, cidadania e resolução de conflitos, para formar uma sociedade mais consciente de seus direitos e responsabilidades. Essas abordagens não apenas ajudam a garantir o acesso à informação, mas também contribuem para a construção de uma cultura de paz e justiça, onde os cidadãos podem resolver suas questões de forma mais eficaz e menos litigiosa.

c) Inclusão digital e modernização do Poder Judiciário

Para encarar o desafio do analfabetismo digital, primordialmente, deve-se buscar que os sistemas utilizados na prestação de serviços jurídicos públicos sejam intuitivos, inclusivos e adaptados às necessidades de qualquer pessoa, seja de baixa escolaridade, seja com deficiência, de modo a assegurar a inclusão digital.

Para tanto, é indispensável que, de forma estratégica, a Advocacia Pública estimule o uso da linguagem simplificada e de recursos visuais que facilitem o entendimento e o manuseio dos cidadãos nas ferramentas digitais.

A adoção do legal design configura-se como uma excelente medida para facilitar a compreensão, fornecer uma melhor experiência ao usuário do sistema e gerar maior eficiência na prestação dos serviços jurídicos, democratizando, deste modo, o acesso à justiça e à informação.

Por oportuno, não se pode olvidar a necessidade da Advocacia Pública disponibilizar capacitação jurídica digital para a população, visto que, compreendendo as

informações e sabendo manusear os serviços eletrônicos, cada cidadão poderá ter conhecimento dos seus direitos de forma rápida, reconhecer a existência de sua pretensão jurídica, ajuizar a demanda pertinente e acompanhar cada etapa do processo.

Com a população informada e letrada digitalmente, a atuação da Advocacia Pública pode ainda se multiplicar com a utilização da Inteligência Artificial (IA) para desburocratizar procedimentos, automatizar atendimentos e protocolos, gerir demandas repetitivas e traduzir documentos processuais para pessoas com baixa escolaridade e deficiência, por exemplo.

Cristalina, portanto, a urgência de modernizar o Poder Judiciário para combater a morosidade processual e o alto volume de processos. Enfatiza-se ainda que, por meio da referida modernização, torna-se possível intensificar o estímulo à adoção de métodos alternativos de solução de conflitos, destacando a celeridade, praticidade e autonomia das partes, fortalecendo, desta maneira, a cultura da pacificação defendida por Kazuo Watanabe.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos desafios contemporâneos enfrentados pelo sistema judiciário brasileiro, particularmente no que tange ao acesso à justiça, revela a urgência de uma abordagem integrada e multifacetada para a superação das limitações estruturais e institucionais que comprometem a efetividade do direito fundamental à justiça. A judicialização exacerbada, a morosidade processual e as desigualdades econômicas constituem obstáculos significativos à realização plena dos direitos dos cidadãos, especialmente para as parcelas mais vulneráveis da população. Nesse contexto, a advocacia pública se configura como um agente essencial, não só na defesa dos direitos individuais e coletivos, mas também na promoção de uma justiça mais inclusiva, por meio de soluções extrajudiciais que desafoguem o sistema judiciário.

As alternativas de resolução de conflitos, como mediação e conciliação, conforme discutido por Cappelletti e Garth, devem ser consideradas não apenas como mecanismos complementares, mas como instrumentos estruturantes de um sistema jurídico mais eficiente e acessível. A pesquisa aponta que a adoção e o fortalecimento dessas práticas, aliado à formação contínua de profissionais e à educação jurídica popular, são passos fundamentais para enfrentar a alta demanda e a lentidão processual. A capacitação da população, aliada a políticas públicas de disseminação de informações jurídicas, pode

contribuir decisivamente para uma transformação cultural que reduza a dependência do sistema judicial formal.

Diante dos resultados da análise, este estudo conclui que a integração de métodos alternativos de resolução de disputas ao sistema judicial, aliada ao fortalecimento da assistência jurídica pública e à promoção de uma cultura de mediação, pode representar uma solução eficaz para mitigar os desafios atuais. Tais estratégias não só promovem um acesso à justiça mais célere e igualitário, mas também propiciam uma resposta mais eficaz à crescente litigiosidade, aliviando a sobrecarga dos tribunais e garantindo que os direitos dos cidadãos sejam efetivamente realizados de maneira justa e eficiente.

Em última análise, é necessário que as reformas propostas se consolidem de forma articulada, buscando uma justiça mais democrática e menos burocrática, em consonância com as necessidades da sociedade contemporânea.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). **Revista Farol**. Brasília, DF: AGU, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/revista-farol/1a_edicao_revista_agu_2024.pdf> Acesso em: 14 mar. 2025.

ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; HERNANDEZ CRESPO, Mariana (org.). **Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/26a48704-8969-4296-a853-399182b1a919/content>>. Acesso em: 14 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 14 mar. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. **Diário da Justiça Eletrônico**: Seção 1, Brasília, DF, 17 dez. 2010. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 14 mar. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2024 / Conselho Nacional de Justiça**. Brasília: CNJ, 2024. 448. ISBN: 978-65-5972-140-5. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2025.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant; Northfleet, Ellen Gracie. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. 2. ed. Porto Alegre: Fabris. 1988.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: Entre Facticidade e Validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma Revolução Democrática da Justiça**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SPENGLER, Fabiana Marion Spengler; NETO, Theobaldo Spengler. **Políticas públicas de acesso à justiça**: aspectos polêmicos. 2. ed. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; ALMEIDA, Flávio Renato Correia de, e TALAMINI, Eduardo. **Curso Avançado de Processo civil**: teoria geral do processo e processo do conhecimento. v. 1, 8 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

WATANABE, Kazuo. **Cultura da sentença e cultura da pacificação**. Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover. 1. ed. São Paulo: DPJ Ed, 2005.

ACESSO À JUSTIÇA E DESAFIOS NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO: O PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA E OS LITÍGIOS COM O INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCIAL (INSS)

Access to justice and challenges in the social security system: the role of public advocacy and litigations with the National Institute of Social Security (INSS)

Flávia Brasil Claudino Medeiros¹

Flávia Rodrigues Gomes de Lima²

Thainá Maria Vieira de Andrade³

Resumo: Este artigo examina os desafios do acesso à justiça na Previdência Social e o papel da Advocacia Pública na redução da litigiosidade envolvendo o INSS. O sistema previdenciário brasileiro sofre com sobrecarga processual e burocracia excessiva, o que acarreta demora na concessão de benefícios e dificuldades para os segurados. A pesquisa, de caráter bibliográfico, analisa a atuação da Procuradoria-Geral Federal (PGF) na busca por soluções extrajudiciais e a implementação de programas como o PrevJud e o Pró-Estratégia, que visam agilizar a resolução dos litígios previdenciários. Também são avaliadas estratégias para ampliar a conciliação e reduzir a judicialização, promovendo maior eficiência na concessão dos benefícios e garantindo a efetividade dos direitos sociais. Conclui-se que a modernização dos processos e o fortalecimento da cultura de consensualidade são fundamentais para assegurar a dignidade dos segurados e a sustentabilidade do sistema previdenciário.

Palavras-chave: Acesso à Justiça. Previdência Social. Advocacia Pública. Conciliação

Abstract: This article examines the challenges of access to justice in Social Security and the role of Public Advocacy in reducing litigation involving the INSS. The Brazilian social security system faces procedural overload and excessive bureaucracy, leading to delays in granting benefits and difficulties for insured individuals. The research, based on a bibliographic approach, analyzes the role of the Federal Attorney General's Office (PGF) in seeking extrajudicial solutions and the implementation of programs such as PrevJud and Pró-Estratégia, which aim to speed up the resolution of social security disputes. It also evaluates strategies to expand conciliation and reduce litigation, promoting greater efficiency in granting benefits and ensuring the effectiveness of social rights. The study concludes that process modernization and the strengthening of a culture of consensus are essential to ensure the dignity of insured individuals and the sustainability of the social security system.

Keywords: Access to Justice. Social Security. Public Advocacy. Conciliation.

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: flaviabrclau@gmail.com.

² Graduanda em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: thainaandrade99@gmail.com.

³ Graduanda em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: flaviarodge20@gmail.com. Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/6721458929542251>.

1 INTRODUÇÃO

O estudo sobre o acesso à justiça na Previdência Social visa analisar os desafios e as soluções relacionadas ao direito dos cidadãos de acessarem os benefícios previdenciários de forma eficiente, rápida e justa. Esse direito é garantido pela Constituição de 1988, que assegura aos cidadãos não apenas o direito à previdência, mas também o direito de recorrer ao Judiciário para contestar erros administrativos ou falhas na concessão de benefícios. Contudo, a realidade enfrentada por muitos segurados é marcada por longos períodos de espera, burocracia excessiva e um sistema judicial sobrecarregado, o que compromete a efetividade desses direitos e contribui para a judicialização de questões simples.

O principal objetivo dessa pesquisa é analisar de que forma as dificuldades estruturais e processuais do sistema previdenciário brasileiro afetam o direito de acesso à justiça e investigar alternativas jurídicas implementadas para enfrentar esses obstáculos. A metodologia utilizada será de natureza qualitativa, com análise de documentos legais, decisões judiciais e dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), além da avaliação de programas de conciliação como o PrevJud e o Pró-Estratégia, que buscam oferecer uma solução mais rápida e eficiente para os litígios previdenciários.

A escolha desse tema se justifica pela sua grande relevância no contexto das políticas públicas brasileiras, especialmente considerando a complexidade do sistema previdenciário e as disparidades socioeconômicas que afetam muitos cidadãos. A pesquisa é fundamentada em fontes confiáveis, como a legislação atual, estudos acadêmicos e dados atualizados, o que oferece uma fundamentação sólida para as conclusões.

Por fim, este estudo é de grande relevância não apenas para a área do direito, mas também para o aprimoramento das políticas públicas voltadas à proteção social no Brasil, destacando a necessidade de um sistema previdenciário mais ágil, transparente e capaz de garantir os direitos fundamentais de todos os cidadãos, especialmente os mais vulneráveis.

2 ACESSO À JUSTIÇA NA PREVIDÊNCIA SOCIAL

O acesso à justiça é um direito fundamental de todos os cidadãos e um pilar essencial para a plena realização da cidadania. No contexto da Previdência Social, esse acesso assume uma importância ainda maior, pois permite que os indivíduos assegurem

seus direitos previdenciários, especialmente em situações de vulnerabilidade, como aposentadoria, incapacidade para o trabalho e pensões por falecimento.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu e ampliou uma série de direitos fundamentais, destacam-se entre eles o direito ao acesso à justiça (Art. 5º, XXXV) e o direito à previdência social (Art. 201). Além disso, desde então, diversas legislações foram criadas para efetivar esses e outros direitos fundamentais aos cidadãos brasileiros, como, por exemplo, a Lei nº 8.212, de 1991, que organiza a seguridade social e define o plano de custeio; a Lei nº 8.213, de 1991, que regula os planos de benefícios da previdência social; a Lei nº 9.099, de 1995, que institui os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito estadual; e a Lei nº 10.259, de 2001, que estende os Juizados Especiais Cíveis e Criminais ao âmbito federal.

No campo da Previdência Social, o acesso à justiça se concretiza na possibilidade de assegurar direitos previdenciários, especialmente quando há recusa indevida de benefícios ou falhas administrativas. Este acesso vai além da simples possibilidade de recorrer ao Judiciário, implica na eliminação de barreiras burocráticas e na garantia de um tratamento igualitário e digno para todos os cidadãos.

Contudo, a realidade enfrentada pelos cidadãos é marcada por uma excessiva burocracia, lentidão na tramitação dos processos e dificuldades para entender as normas e exigências do sistema. Isso resulta em uma crescente judicialização, sobrecarregando o Judiciário e dificultando a efetivação dos direitos. Nesse cenário, o Judiciário assume um papel fundamental na proteção dos direitos previdenciários, especialmente em casos de falhas administrativas recorrentes no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Portanto, garantir o acesso à justiça na Previdência Social é fundamental para assegurar que os benefícios previstos pela Constituição e pela legislação previdenciária cheguem de fato àqueles que mais necessitam, sem discriminação ou obstáculos que possam comprometer sua dignidade e segurança.

2.1 O DIREITO AO ACESSO À JUSTIÇA

O direito de acesso à justiça é um dos pilares fundamentais do sistema jurídico, embora sua inclusão nas Constituições brasileiras tenha sido tardia. Inicialmente, foi previsto no artigo 141, §4º da Constituição de 1946, mas a sua efetividade foi prejudicada

pela falta de foco na garantia de acesso à população, especialmente durante o regime militar iniciado em 1964, caracterizado pela repressão ao populismo.

Foi com a Constituição de 1988, a chamada "Constituição Cidadã" por Ulysses Guimarães, que o acesso à justiça se consolidou de fato como direito fundamental em um Estado Democrático de Direito. Essa nova Constituição ampliou os direitos fundamentais, abrangendo direitos individuais, coletivos e sociais, e estabeleceu mecanismos para garantir sua efetivação, com ênfase no acesso à justiça. O artigo 5º, inciso XXXV, garante esse acesso ao afirmar que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito".

A Constituição de 1988 é considerada uma das mais completas do mundo em relação aos direitos fundamentais, promovendo a igualdade material e a redução das desigualdades sociais, além de garantir a assistência judiciária gratuita aos necessitados. Ela também previu a criação de juizados especiais para causas de menor complexidade, fortaleceu o Ministério Público e reorganizou a Defensoria Pública.

Ademais, "qualquer iniciativa que tenha por meta o combate à exclusão estará fadada ao fracasso se não levar em conta garantias e direitos individuais e coletivos" (Sadek, 2025, p. 171). Nesse sentido, o direito de recorrer à justiça é essencial para a efetivação dos direitos de cidadania, pois sem ele, "todos os demais direitos são letras mortas, garantias idealizadas e sem possibilidades de concretização" (Sadek, 2025, p. 171). O simples reconhecimento formal de direitos não é suficiente sem mecanismos concretos que permitam seu exercício.

A Emenda Constitucional nº 45, promulgada em 30 de dezembro de 2004, também conhecida como "Reforma do Judiciário", trouxe avanços significativos ao sistema judicial. A criação da Justiça Itinerante, prevista nos artigos 107, §2º, 115, §1º e 125, §7º, ampliou o acesso à justiça, tornando o processo judicial mais ágil e acessível, tanto na Justiça Estadual quanto na Federal, em todas as fases do processo.

2.2 O DIREITO À PREVIDÊNCIA SOCIAL

O direito à aposentadoria no Brasil teve início com a regulamentação de 1888, voltada aos funcionários dos Correios. A primeira norma a tratar especificamente da aposentadoria social foi a Lei Eloy Chaves, com o Decreto nº 4.692 de 1923, que criou as caixas de aposentadoria e pensões para os trabalhadores das ferrovias e assegurou

assistência médica aos trabalhadores e seus familiares. Em 1969, a Lei Orgânica da Previdência Social consolidou essas normas, abrangendo todos os trabalhadores urbanos e, a partir de 1963, também os rurais.

A Previdência Social, prevista no artigo 201 da Constituição de 1988, organiza-se em dois regimes principais: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), destinado à maior parte da população, e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), para servidores públicos. Sua função é garantir a manutenção da renda em situações de aposentadoria, incapacidade, desemprego involuntário, falecimento dos dependentes econômicos, entre outras.

A Constituição de 1988 determina que o RGPS, de caráter contributivo e filiação obrigatória, abrange a maioria da população, com requisitos específicos para aposentadoria, como 35 anos de contribuição para homens e 30 anos para mulheres, além de uma idade mínima de 65 anos para homens e 60 anos para mulheres. Existem também benefícios especiais para trabalhadores rurais, professores e outros grupos específicos.

2.3 A IMPORTÂNCIA DO ACESSO À JUSTIÇA NO ÂMBITO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

O acesso à justiça no contexto da Previdência Social é essencial para garantir a efetividade dos direitos sociais, especialmente aqueles relacionados à aposentadoria, pensão por morte e outros benefícios. A Constituição de 1988 consolidou esses direitos, oferecendo proteção contra riscos como a incapacidade para o trabalho, a velhice e a maternidade.

No campo previdenciário, o acesso à justiça vai além da possibilidade de recorrer judicialmente em casos de erro administrativo, englobando também o direito a um tratamento digno e igualitário dentro do sistema. A efetividade desse acesso exige um sistema transparente e eficiente, capaz de eliminar barreiras burocráticas e garantir a concessão de benefícios sem discriminação, em conformidade com os princípios da dignidade humana.

Quando há falhas administrativas, como a negativa indevida de benefícios, é fundamental que os cidadãos possam recorrer ao Judiciário para proteger seus direitos. A Justiça Previdenciária, ao assegurar o cumprimento desses direitos, fortalece a cidadania e contribui para um Estado mais justo e democrático.

Garantir o acesso à justiça na Previdência Social é crucial para que as políticas públicas de proteção social cheguem a todos os cidadãos, promovendo justiça social e construindo um Estado mais inclusivo. Esse acesso é um instrumento essencial para a realização dos direitos sociais e para a promoção da dignidade humana, especialmente em momentos de vulnerabilidade.

2.4 OS DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL

O sistema previdenciário brasileiro, essencial para a proteção social de trabalhadores e suas famílias, enfrenta desafios significativos que dificultam o acesso aos benefícios, especialmente para as populações mais vulneráveis. Entre os principais obstáculos estão a burocracia excessiva, a lentidão nos processos de análise e a complexidade dos requisitos exigidos para a concessão de benefícios.

Apesar de desempenhar um papel crucial na proteção financeira de aposentados, pensionistas e trabalhadores incapacitados, o sistema previdenciário brasileiro é caracterizado por um processo burocrático complexo. Muitos segurados enfrentam dificuldades devido à exigência de extensa documentação e à complexidade dos procedimentos administrativos. A falta de conhecimento sobre os requisitos legais, aliada à morosidade nas análises, agrava a situação daqueles que já se encontram em vulnerabilidade social. A elevada demanda por benefícios, a escassez de recursos e a infraestrutura insuficiente no INSS resultam em um sistema sobrecarregado. A falta de comunicação entre os setores e o baixo investimento em tecnologia dificultam a agilidade dos processos, criando um ciclo de atrasos e judicialização. Muitos segurados acabam sendo forçados a recorrer ao Judiciário para garantir seus direitos, sobrecarregando ainda mais o sistema.

A pressão sobre o sistema é agravada pela crescente informalidade no mercado de trabalho e pelo aumento no número de aposentados devido ao envelhecimento populacional. Com uma base de contribuintes menor, o sistema enfrenta déficit crescente, tornando mais difícil a manutenção dos benefícios e criando um ambiente de incerteza. Além disso, a demora na concessão de benefícios pode comprometer a dignidade dos beneficiários, que ficam meses ou até anos aguardando uma resposta do INSS. A espera prolongada impacta negativamente a qualidade de vida dos segurados, forçando-os a adiar tratamentos médicos essenciais, o que agrava problemas de saúde.

A falta de renda proveniente dos benefícios pode levar os segurados a recorrer a alternativas financeiras desfavoráveis, como empréstimos bancários com juros elevados ou a venda de bens pessoais, o que pode resultar em endividamento excessivo e comprometer ainda mais sua situação financeira.

A Constituição de 1988 considera a previdência como um direito social, estabelecendo em seu art. 100, §1º, que os benefícios previdenciários são débitos de natureza alimentícia. Isso implica que, para garantir a subsistência do trabalhador, os benefícios devem ser concedidos de forma célere, respeitando os prazos legais.

A demora excessiva, especialmente no agendamento de perícias médicas, pode gerar o chamado "limbo previdenciário", onde o contribuinte não recebe nem do INSS nem do seu empregador, ficando em uma situação de vulnerabilidade extrema. Essa situação é particularmente crítica para as mulheres, especialmente as que estão na informalidade, dificultando o cumprimento dos requisitos de contribuição para aposentadoria.

Em regiões mais remotas, as dificuldades de acesso aos serviços previdenciários são ainda mais evidentes. As populações vulneráveis enfrentam a falta de informação e a burocracia, dificultando ainda mais o processo de solicitação de benefícios. A digitalização e a implementação de tecnologias modernas no INSS são fundamentais para reduzir os custos operacionais, agilizar os processos e garantir um atendimento mais eficiente.

Portanto, é urgente que o sistema previdenciário brasileiro seja reformado, simplificando os processos, modernizando sua infraestrutura e ampliando a base de contribuintes. Somente assim será possível garantir que ele continue desempenhando seu papel fundamental na promoção da dignidade humana e na proteção social dos mais vulneráveis.

3 O CENÁRIO ATUAL DE LITÍGIOS ENVOLVENDO O INSS EM POLO PASSIVO

O Estado Brasileiro é um território em que a busca pelo Poder Judiciário é elevada, com altas demandas processuais em todos os âmbitos, quer seja estadual, federal, como também nas Justiças especializadas como a trabalhista. De acordo com relatório e análise periódica realizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Brasil soluciona em

média 79.000 (setenta e nove mil) processos por dia, sendo assim, um registro de alto nível frente aos demais países.

Neste ínterim, é necessário ressaltar que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é o maior litigante em polo passivo dentre os processos judiciais brasileiros, uma vez que em consonância ao painel elaborado pelo CNJ, o número de processos em estado pendente de julgamento, de outubro de 2024, em que a autarquia é polo passivo, chegou ao número alarmante de 5.109.076 processos judiciais.

Com isso, este painel “Justiça em Números” demonstra a situação preocupante em que se encontra a área previdenciária no Brasil, posto a busca pelo Poder Judiciário ser regular entre os cidadãos, que por diversas vezes tem os seus direitos lesados, quer seja por mora administrativa ou a própria negativa na concessão de benefícios, aposentadorias ou outros auxílios.

A ausência de uma autarquia ágil, produtiva e eficiente afeta diretamente direitos básicos dos cidadãos, em sua maioria hipossuficientes e em estado vulnerável, que necessitam daquele auxílio para sua respectiva sobrevivência, afetando o princípio básico da dignidade humana sustentada no art. 1º, inciso III da Constituição Federal, o qual rege todo ordenamento jurídico

Todavia, o Judiciário Federal, o qual em sua maioria é o competente para julgar os casos previdenciários, está em busca de dirimir este contexto hodierno, buscando uma agilidade nas tratativas como a marcação de perícia judicial e concessão de liminares quando possível, a fim de solucionar efetivamente este quadro.

3.1 A CONDICIONANTE DO ACESSO À JUSTIÇA NO ÂMBITO PREVIDENCIÁRIO

Ao analisar a esfera judicial do âmbito previdenciário, é necessário dizer que alguns balizadores foram necessários para que ocorresse uma desobstrução do Judiciário, no que tange às questões previdenciárias, Dessa forma, a partir do Julgamento do Recurso Extraordinário nº 631.240, foi concluído pelo pleno do Supremo Tribunal Federal em 2014, que deveria haver a prévia comprovação de requerimento administrativo para comprovação do interesse de agir no processo que tratar de benefício previdenciário.

Esta decisão teve o condão de preservar a atuação da autarquia previdenciária, a fim de que lhe seja oportunizado o cumprimento de seus objetivos. Por isto, não há que

tratar deste recurso e decisão como afronta ao acesso à justiça garantido constitucional, uma vez que não confunde-se com exaurimento de vias administrativas. Ademais, o próprio Tema 350 do STF estabelece este entendimento.

Ademais, como condicionante e forma de solucionar a demora excessiva do INSS, e consequentemente, a judicialização, foi estabelecido um acordo entre o INSS e o Ministério Público Federal (MPF), com prazo razoável ao INSS para análise e implementação dos benefícios.

O ato de acordo visa trazer uma solução individualizada, pois estabelece um prazo razoável para cada tipo de benefício, conforme a sua complexidade. De forma contínua, é pertinente a ressalva que tal provimento não visa dificultar o acesso à justiça, ou funcionar de forma condicionante a concessão de benefícios, mas alinhar a realidade do sistema previdenciário com a garantia dos direitos básicos.

3.2 AS SOLUÇÕES JURÍDICAS ALTERNATIVAS NOS PROCESSOS PREVIDENCIÁRIOS

Em busca, novamente, de diminuir este volume judicial, a Justiça procedeu com o aumento dos acordos em processos judiciais ingressados contra o INSS, a fim de buscar solucionar o litígio de forma mais rápida e até eficiente. Com isso, muitos destes acordos propostos pelo próprio INSS vem sendo homologados pelo Poder Judiciário, pondo fim às tratativas judiciais.

Conforme índices do CNJ, no que concerne a amostragem de 2.462.076 processos que tiveram seu mérito julgado, foram homologados cerca de 572.391 acordos. Ademais, pode-se utilizar como exemplo a 2ª Vara Federal de Campo Mourão, no Estado do Paraná, que propôs no ano de 2020 um projeto piloto com a Procuradoria do INSS do Estado, a fim de agilizar o entendimento entre as partes identificando os processos com potencial de acordo. A partir disto, foi resultado do projeto uma grande celebração de acordos, principalmente nas questões envolvendo os benefícios por incapacidade, indicando um caminho benéfico às partes. Não obstante, o projeto atentou para necessidade indispensável de judicialização com petições claras, fundamentadas e documentadas, para que a identificação de possível acordo seja realizada de forma facilitada.

Com efeito disto, é de suma importância aferir que as soluções jurídicas alternativas nos processos previdenciários como os acordos são de extrema importância

para solucionar toda esta problemática envolvendo os temas de previdência social, que tanto assolam o território brasileiro.

4 A ADVOCACIA PÚBLICA E O ACESSO À JUSTIÇA

De início, cabe destacar que, muito além de atuar como postulante ou defensor do ente público em demandas judiciais, o advogado do Estado exerce um papel consultivo proativo, promovendo os mais variados interesses públicos e contribuindo para a efetividade das políticas públicas. Portanto, sua função vai além da defesa dos interesses da administração pública, abrangendo também a garantia da efetividade dos direitos fundamentais.

Na contemporaneidade, a litigância judicial excessiva representa um dos principais entraves à efetivação dos direitos, pois sobrecarrega o sistema de justiça, prolonga a solução dos conflitos e compromete a concretização das garantias fundamentais. De modo que, nos litígios que envolvem autoridades representadas pela Advocacia Pública, como é o caso do INSS, os advogados públicos desempenham um papel imprescindível na prevenção de conflitos e na promoção de estratégias de conciliação e mediação, contribuindo para a redução da litigância e tornando o sistema de justiça mais acessível, célere e efetivo, ampliando a cultura de consensualidade na administração pública.

Ao promover um equilíbrio entre a defesa do interesse público e a concretização dos direitos individuais dos cidadãos, especialmente daqueles em situação de vulnerabilidade, a advocacia pública se consolida como um instrumento fundamental para garantir a efetividade dos direitos fundamentais.

4.1 ATUAÇÃO ESPECÍFICA DA PGF NO ÂMBITO PREVIDENCIÁRIO

No intuito de facilitar o entendimento da atuação da Advocacia Pública no contexto específico do âmbito previdenciário, faz-se necessário um breve esclarecimento acerca da organização da AGU, buscando delimitar qual o órgão específico que é responsável pela gerência dos litígios previdenciários.

A organização da Advocacia Pública no Brasil é regida pela Lei Complementar nº 73, de 1993, e as atividades jurídicas do Estado são centralizadas pela Advocacia-Geral da União (AGU). Dentro dessa estrutura, a Procuradoria-Geral da União (PGU) tem um papel central, sendo diretamente subordinada ao Advogado-Geral da União e responsável

pela representação da União em processos judiciais e administrativos, enquanto a Procuradoria da Fazenda Nacional concentra seus esforços na atuação das matérias fiscais e tributárias.

Por fim, é de responsabilidade da Procuradoria-Geral Federal (PGF), através dos procuradores federais, o atendimento às questões relacionadas às autarquias e fundações públicas federais, incluindo o INSS. Como órgão autônomo vinculado à AGU, é responsável por fornecer consultoria jurídica e representar essas entidades em litígios.

Além de atuar no contencioso, a Procuradoria Federal tem ampliado a atuação na gestão estratégica de processos, com foco em resolver extrajudicialmente os conflitos, reduzindo os números quanto à litigiosidade, o que será analisado neste artigo, especificamente em relação à representação da autarquia previdenciária do INSS.

4.2 MECANISMO DE ATUAÇÃO

Na busca pela maior efetividade da justiça, a Procuradoria Federal desenvolveu mecanismos que atuam tanto na resolução dos litígios extrajudiciais, como na garantia dos direitos já concedidos na via judicial dos conflitos. Nesse segundo caso, um novo mecanismo instaurado vem ganhando força na luta de ampliar o acesso à justiça, o PrevJud, que implementa a obtenção de informações de interesse das ações previdenciárias e o envio de dados das ordens judiciais de forma rápida, garantindo o efetivo cumprimento das decisões judiciais também de forma mais eficaz.

O Prev-Jud é o programa criado pelo INSS em parceria com a Advocacia Pública, com o objetivo de conceder celeridade à resolução de conflitos, especialmente aqueles que envolvem a concessão de benefícios e a revisão de valores pagos aos segurados. Através da modernização do sistema, o programa proporciona a integração as bases de dados do INSS e do Judiciário, permitindo o acesso direto a informações essenciais como, por exemplo, o Dossiê Médico, Dossiê Previdenciário e o Processo Administrativo Previdenciário.

Assim, há a facilitação do envio automático de ordens judiciais em ações previdenciárias, tornando mais célere a implementação de benefícios, gerando a concessão automatizada pelo INSS, por vezes o benefício pode ser implantado em poucos minutos.

Ainda, outro programa de grande impacto na questão do acesso à justiça, ligado diretamente a resolução consensual dos conflitos previdenciários, é o Pró-estratégia (Projeto de Análise Estratégica do Litígio e Atuação Contenciosa Integrada), visa à implementação de estratégias jurídicas mais eficientes e à promoção de soluções alternativas para a resolução de conflitos, contribuindo para a diminuição dos litígios que envolvem questões previdenciárias no judiciário.

O Pró-Estratégia tem como foco principal a celebração de acordos e a promoção da conciliação e mediação, antes que as disputas cheguem ao Judiciário. De acordo com trecho publicado na Revista Farol, o programa vem atingindo números excelentes na contribuição da resolução de conflitos:

Em se tratando especificamente de desistências dos recursos previdenciários no Superior Tribunal de Justiça (STJ), o Pró-Estratégia viabilizou 4,4 mil desistências, o que corresponde a 14,18% de um total de 31 mil recursos analisados de junho de 2020 até o momento.

Diante dessa análise, é perceptível que o programa também contribui para a melhoria da gestão de recursos públicos, uma vez que, ao diminuir a quantidade de processos judiciais, há uma redução nos custos com a tramitação e execução de ações judiciais.

Ademais, ainda nos mecanismos estratégicos desenvolvidos em parceria com a Advocacia Pública, cabe falar da plataforma pacífica, que atua da seguinte maneira: começa com a inscrição do segurado, que deve fornecer seus dados pessoais e informações sobre o benefício negado. Em seguida, a AGU e a PGF analisam o caso para verificar se atende aos requisitos necessários do programa e se há fundamento legal para a produção de um acordo. No caso de preencher todos os critérios analisados, o segurado é convocado a acessar a plataforma para iniciar a negociação online, e, por fim, caso um acordo seja formulado, há a formalização na própria plataforma.

De acordo com dados fornecidos pelo Governo, através da AGU, no primeiro semestre de 2024 houve a celebração de trezentos e dez mil acordos previdenciários, o que representa 60% a mais do que no mesmo período do ano anterior, isso foi possível em razão do acordo de cooperação técnica celebrado em dezembro de 2023 entre o Conselho da Justiça Federal (CJF), a AGU, a Procuradoria-Geral Federal (PGF) e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Diante dessa ampla análise, é perceptível que a implementação e o fortalecimento das câmaras de conciliação, dos mecanismos extrajudiciais e tecnológicos de acesso à informação representam uma estratégia essencial para garantir uma justiça previdenciária mais acessível e eficiente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mediante a todo exposto, é possível observar que o direito previdenciário é um dos âmbitos mais litigantes do judiciário brasileiro, sendo necessário analisar desde as suas causas, principais ações, histórico e eficiência administrativa, a fim de construir medidas alternativas e soluções ágeis para diminuir esse volume processual.

A partir deste ponto, é possível entender que a previdência social é um direito social, e como todos os direitos deste agrupamento, necessita de uma ação positiva do Estado para sua concretização. A necessidade de uma implementação gradual, por meio da disponibilidade de recursos financeiros, não pode ser escusa para providência de um estado prestativo nesta área, pois é uma das maiores demandas do cidadão brasileiro.

Nesta ideia de gradativa da concessão de benefícios e auxílios, o instituto de seguridade sofre com baixa eficiência e estrutura em alguns aspectos, o que ocasiona a judicialização das demandas não resolvidas na esfera administrativa. Com isso, por ser um direito básico e ligado a subsistência, o panorama estudado neste texto é de extrema preocupação no cenário jurídico hodierno.

Ato contínuo, ao estudar as causas e cenário atual, foi possível destacar neste artigo a necessidade de implementações jurídicas modernas, que trazem agilidade e facilidade processual, auxiliando nas identificações das demandas. Ademais, a busca por acordos tem sido de extrema necessidade no desafogamento deste meio.

O presente caso possui certa limitação pela escolha metodológica, pois se ateve a exposição de caso e análise de soluções. Com isso, torna-se necessário o incentivo a formulação de entrevistas, produção de estudos de caso e outros métodos científicos que visam expandir estes horizontes explorados no trabalho presente.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. AGU aumenta em 60% número de acordos previdenciários no primeiro semestre de 2024. **Gov.br**. [S. l.], 2024. Disponível em:

<https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-aumenta-em-60-numero-de-acordos-previdenciarios-no-primeiro-semester-de-2024>. Acesso em: 14 mar. 2025.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. AGU institui plataforma para resolver de forma mais ágil litígios entre cidadãos e a administração pública federal. **Gov.br**. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-institui-plataforma-para-resolver-de-forma-mais-agil-litigios-entre-cidadaos-e-a-administracao-publica-federal>. Acesso em: 14 mar. 2025.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Revista Farol - 1ª Edição**. [Brasília], maio/jun. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/revista-farol/1a_edicao_revista_agu_2024.pdf. Acesso em: 14 mar. 2025.

AZEVEDO, Luan; MIRANDA, Me. Mariana; SANTOS, Patrick. A efetividade do direito previdenciário e a importância da justiça gratuita na justiça federal: desafios e perspectivas. **Revista FT**: [Rio de Janeiro], 07 dez. 2024. Disponível em: <https://revistaft.com.br/a-efetividade-do-direito-previdenciario-e-a-importancia-da-justica-gratuita-na-justica-federal-desafios-e-perspectivas/>. Acesso em: 10 mar. 2025.

BADARI, João. Os desafios e perspectivas para a Previdência Social em 2025. **Rota jurídica**: [Goiás], 02 jan. 2025. Disponível em: <https://www.rotajuridica.com.br/artigos/os-desafios-e-perspectivas-para-a-previdencia-social-em-2025/>. Acesso em: 10 mar. 2025.

BARROS, Josivan Félix; FREITAS, Daniela Carla; FREITAS, Geloesse Gomes Correia; IBIAPINA, Giselle Karolina Gomes; MEIRELES, Joelma Danniely; MEIRELES, Mário Rodrigues; OLIVEIRA, Luiz Carlos Carvalho de; SANTOS, Marnie Simona. A demora nas concessões dos benefícios previdenciários e os impactos na sociedade: uma análise crítica. **Revista arte, ciência e tecnologia da Faculdade CET**: [Piauí], 2024. Disponível em: file:///C:/Users/Flavia/Downloads/file_2908202403200831iqV_kd.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.

CLARO, Aline. A Previdência Social com o um Direito Social e sua importância para a efetivação dos Direitos Fundamentais. **Jusbrasil**: [S. l.], 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-previdencia-social-com-o-um-direito-social-e-sua-importancia-para-a-efetivacao-dos-direitos-fundamentais/778220866>. Acesso em: 10 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Prev-Jud. Justiça 4.0**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/prevjud/>. Acesso em: 14 mar. 2025.

COSTANZI, Rogério. Desafios das Políticas Públicas de Previdência Social. **ANESP**: 04 ago. 2023. Disponível em: <https://anesp.org.br/todas-as-noticias/desafios-das-politicas-pblicas-de-previdncia-social>. Acesso em: 10 mar. 2025.

Os desafios da previdência no Brasil. **InfraPrev**: 01 nov. 2024. Disponível em: <https://www.infraprev.org.br/os-desafios-da-previdencia-no-brasil/>. Acesso em: 10 mar. 2025.

PUC-SP. Advocacia Pública. **Enciclopédia Jurídica da PUC-SP**, 2. ed. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/541/edicao-2/advocacia-publica>. Acesso em: 14 mar. 2025.

SADEK, Maria Tereza. **Acesso à justiça porta de entrada para a inclusão social**. 2. ed. Scielo Books: 2009. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820%20137-15.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2025.

SOUZA, Roberta. Os juizados especiais federais itinerantes e a democratização do acesso à justiça e da previdência social. **Revista Argumentum**: 29 out. 2015. Disponível em: [file:///C:/Users/Flavia/Downloads/capes,+195%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Flavia/Downloads/capes,+195%20(1).pdf). Acesso em: 10 mar. 2025.

TRF4. **Parceria entre Procuradoria do INSS e Justiça Federal resulta em aumento no número de acordos em processos previdenciários**. 25 de novembro de 2021. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=19877. Acesso em: 12 mar. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Possibilidade de o Judiciário estabelecer prazo para o INSS realizar perícia médica nos segurados e determinar a implantação do benefício previdenciário postulado, caso o exame não ocorra no prazo (Tema 1066 - STF)**. 22 nov. 2021. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/jurisprudencia/recurso-repetitivo-e-repercussao-geral/possibilidade-de-o-judiciario-estabelecer-prazo-para-o-inss-realizar-pericia-medica-nos-segurados-e-determinar-a-implantacao-do-beneficio-previdenciario-postulado-caso-o-exame-nao-ocorra-no-prazo-tema-1066-stf-8A80BCE577CBDC590177CF784>. Acesso em: 12 mar. 2025.

CONJUR. **INSS alcança marca de 5 milhões de processos em andamento, diz CNJ**. 2 de dezembro de 2024. Disponível em : <https://www.conjur.com.br/2024-dez-02/inss-alcanca-a-marca-de>. Acesso em: 12 mar. 2025

MÉTODOS ADEQUADOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: UM CAMINHO EFICAZ PARA FACILITAR O ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL

Alternative Dispute Resolution methods: an effective way to facilitate access to justice in Brazil

Davi Y Plá Trevas Pereira¹

Resumo: O presente artigo discorre sobre como a Advocacia Pública brasileira pode, através do sistema multiportas e com uma adoção mais volumosa dos métodos adequados de resolução de conflitos, especialmente a conciliação, mediação e a arbitragem, facilitar a concretização da norma-princípio do acesso à justiça, sobrepujando barreiras históricas que dificultam seu alcance, como a morosidade do judiciário, as custas processuais, a imponência do sistema de justiça e decisões que muitas vezes desagradam ambas as partes. Com o fito de atingir tal objetivo, foi utilizado o método de pesquisa qualiquantitativa, através de fontes bibliográficas e documentais. Por fim, o resultado mostrou que o Brasil, apesar de possuir previsão legal para a utilização desses métodos adequados, carece de uma adoção mais volumosa, que resultaria numa melhora geral da eficiência do sistema de justiça do país.

Palavras-chave: Advocacia Pública. Acesso à Justiça. Métodos Adequados de Resolução de Conflitos. Sistema Multiportas.

Abstract: *This article discusses how the Brazilian Public Advocacy can, through the multi-door system and with a more extensive adoption of alternative dispute resolution methods, especially conciliation, mediation and arbitration, facilitate the implementation of the principle-norm of access to justice, overcoming historical barriers that hinder its achievement, such as the slowness of the judiciary, legal costs, the imposing nature of the justice system and decisions that often displease both parties. In order to achieve this objective, the qualitative and quantitative research method was used, through bibliographic and documentary sources. Finally, the result showed that Brazil, despite having legal provision for the use of these appropriate methods, lacks a more extensive adoption, which would result in an overall improvement in the efficiency of the country's justice system.*

Keywords: *Public Advocacy. Access to Justice. Alternative Dispute Resolution Methods. Multi-door Courthouse System.*

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo se dedica a analisar como o sistema multiportas, idealizado por Frank Sander (1976), finado professor da Harvard Law School (Faculdade de Direito de Harvard), por meio dos métodos adequados de resolução de conflitos, principalmente a

¹ Graduando em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: daviyp@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6681839832499574>

conciliação, a mediação – autocompositivos – e a arbitragem – heterocompositivo – podem influenciar na concretização do princípio do acesso à justiça no contexto pátrio.

Destarte, discorrer-se-á sobre o histórico desses métodos no atual regime democrático brasileiro, reestabelecido em 1988, bem como de que modo a aplicação desses métodos pode auxiliar a superar as barreiras que o método tradicional de acesso à justiça traz para o país. Dentre esses óbices, pode-se citar a demora dos julgamentos, as custas processuais, o medo do acesso ao judiciário e as decisões, que, por muitas vezes, não satisfazem ambas as partes.

Outrossim, cabe entender como se dá a aplicação desses métodos no atual cenário do sistema de justiça do Brasil, tomando como base, principalmente, o relatório “Justiça em Números” do Conselho Nacional de Justiça. Isso permite uma melhor dimensão de como a utilização mais volumosa poderá acarretar uma grande atenuação de todas as problemáticas anteriormente citadas.

Assim, concluir-se-á claramente pelos impactos benéficos que uma adoção mais ampla e incentivada desses métodos tem para contribuir com o acesso à justiça no Brasil. Esses mecanismos virão a contribuir não somente para maior satisfação e segurança dos cidadãos, mas também como meio de aliviar a demanda de certos servidores do poder Judiciário, que são altamente requeridos, de modo que essa exigência demasiada compromete não somente a celeridade do processo, como também a qualidade dos atos.

2 MÉTODOS ADEQUADOS: HISTÓRICO E CONCEITOS

Primeiramente, a ideia de métodos adequados de resolução de conflitos como se conhece atualmente surge nos Estados Unidos da América, na segunda metade do século XX, onde se idealizava alcançar soluções mais céleres, menos onerosas, de procedimento mais livre, com menos formalismos, bem como sigilosas. Assim, a mediação, a conciliação e a arbitragem revelaram-se maneiras altamente eficazes que facilitaram, ao povo americano, o efetivo acesso à justiça.

No Brasil, ainda que a Constituição Federal de 1988 faça menções à arbitragem e à conciliação, a primeira repercussão legislativa específica sobre esses métodos, dentro do atual modelo democrático pós-ditadura militar, se deu no ano de 1996. Isso se deu com a promulgação da Lei da Arbitragem, vigente até hoje no ordenamento jurídico brasileiro,

a qual prevê esse método como válido para solução dos litígios sobre direitos patrimoniais disponíveis.

A arbitragem é um meio heterocompositivo para solução de litígios, no qual as partes selecionam indivíduos ou entidades privadas para que atuem como árbitros na condução e julgamento do processo. O procedimento arbitral, de certo modo, se assemelha ao caminho tradicional do Judiciário, pois há um terceiro responsável por decidir o caso, além da possibilidade de produção de provas para convencimento do julgador.

Contudo, é um procedimento que garante o sigilo dos litígios, de mesmo modo que adstringe o procedimento às normas escolhidas pelas partes (desde que aptas pela legislação vigente). Dessa maneira, há uma maior satisfação entre os litigantes, visto que eles têm maior liberdade para expressar suas vontades, bem como têm a noção de que a decisão virá como fruto delas.

Outrossim, a conciliação, presente na Magna Carta desde 1988, já era hipótese de um método facilitador para os litígios, sendo facultado dentro do próprio Judiciário no contexto dos juizados especiais e da justiça de paz. É um método autocompositivo, em que as próprias partes são responsáveis pela condução do procedimento, bem como responsáveis pela decisão final dele vindoura. Nesse caso, ainda dependem de homologação do Estado-juiz.

No entanto, a conciliação dentro de um processo judicial é apenas uma etapa, visto que o litígio já foi levado ao Estado para tutela. Então, nesse âmbito, serve como um meio de gerar maior celeridade processual, bem como de satisfação das partes, pois acarreta muito mais conforto no ser humano em entrar em acordo do que ser condenado a algo ou negado algo. Para mais, além do cenário ilustrado anteriormente, a conciliação pode ser, de fato, extrajudicial.

Ademais, o próximo passo legislativo para a adoção desses métodos no Brasil foi o Novo Código de Processo Civil, o qual trouxe, explicitamente, além das figuras da arbitragem e da conciliação, a mediação, outro método autocompositivo de resolução de conflitos. Esta se assemelha muito à conciliação, entretanto, distingue-se pelo papel do mediador, que atua de maneira mais ativa na facilitação da comunicação entre as partes, buscando restaurar a relação entre elas e possibilitar a construção de uma solução conjunta para o conflito.

A mediação é amplamente utilizada em disputas familiares, empresariais e comunitárias, nas quais a manutenção de um vínculo entre os envolvidos é essencial. Seu caráter cooperativo e menos adversarial tem mostrado resultados positivos na redução da litigiosidade e na promoção de soluções mais satisfatórias e duradouras.

No contexto jurídico brasileiro, o avanço normativo mais significativo em relação à mediação ocorreu com a promulgação da Lei nº 13.140/2015, conhecida como Lei de Mediação. Essa legislação regulamentou de forma específica o procedimento, estabelecendo princípios e diretrizes para sua aplicação tanto na esfera judicial quanto extrajudicial.

A lei reforçou a mediação como um meio legítimo e eficaz de solução de controvérsias, além de ter incentivado a sua adoção pelos órgãos públicos e pela própria Advocacia Pública, de maneira a reconhecer sua capacidade de desonerar o sistema judicial e aumentar a eficiência na resolução de litígios.

Além disso, a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) também teve um papel fundamental no fortalecimento da mediação e da conciliação, pois instituiu a Política Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses no âmbito do Poder Judiciário. Esse normativo estabeleceu diretrizes para a estruturação de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), espaços voltados à realização de sessões de conciliação e de mediação com a finalidade de promover uma cultura de pacificação social e de estimular a utilização dos métodos autocompositivos.

Diante desse panorama, percebe-se que a evolução normativa e institucional no Brasil tem buscado consolidar os métodos adequados de resolução de conflitos como instrumentos essenciais para a efetivação do acesso à justiça. Sem embargo, apesar dos avanços, a adoção mais volumosa desses mecanismos ainda enfrenta desafios, especialmente em relação à conscientização da população e dos próprios operadores do direito sobre seus benefícios. A cultura da litigiosidade ainda se faz presente, frequentemente impulsionada pela desconfiança em soluções extrajudiciais e pela crença na necessidade de uma decisão estatal para garantir direitos.

Nesse sentido, a Advocacia Pública tem um papel crucial na ampliação do uso desses métodos, principalmente ao fomentar sua aplicação em conflitos envolvendo a Administração Pública. A própria Lei de Mediação prevê a possibilidade de autocomposição em disputas que envolvam entes públicos, desde que respeitados os

princípios da legalidade, da indisponibilidade do interesse público e da eficiência. Dessa forma, o fortalecimento da mediação, da conciliação e da arbitragem, dentro da atuação da Advocacia Pública, pode representar um avanço significativo na busca por um sistema de justiça mais célere, acessível e eficaz.

3 BARREIRAS PARA A CONCRETIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA

A priori, o direito ao acesso à justiça é consagrado no âmbito da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXXV, além de estar presente no Novo Código de Processo Civil, em seu artigo 3º. Através disso, ele ganha status de duplo-princípio, pois é tanto princípio objetivado pelo legislador para a elaboração das normas, como também deve ser utilizado pelo Estado-juiz para a aplicação delas.

Desse modo, para que o direito ao acesso efetivo à justiça ocorra no campo concreto, é imprescindível que o sistema jurídico brasileiro possibilite, mediante sua organização, formas para que todos os indivíduos, independentemente de raça, do sexo, da religião, da classe social ou de qualquer outra distinção, consigam alcançá-lo.

Cabe ressaltar que o conceito de justiça anteriormente mencionado é muito maior que apenas a tutela estatal, ou que aquilo que é, casualmente, na atuação jurídica, referido como “justiça” (como Justiça do Trabalho, Justiça Comum etc.). Em fato, trata-se de uma conceituação de justiça muito mais filosófica, podendo-se recorrer a Aristóteles, quando, em *Ética a Nicômaco*, ele a define como a maior das virtudes, o pensar no outro, o justo meio entre as partes.

Portanto, o alcance da justiça, com a efetiva garantia do direito e da satisfação das partes envolvidas, é primordial para que o sistema de justiça do Brasil funcione realmente. Nessa perspectiva, Cappelletti e Garth (1988) afirmam que:

O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental - o mais básico dos direitos humanos - de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos (Garth; Cappelletti, 1988, p. 12)

Por conseguinte, é indispensável que haja paridade na busca da efetivação dos direitos dentro de um litígio. Nesse âmbito, podemos analisar alguns fatores determinantes para a formação e para o processamento desses conflitos, sendo eles as custas judiciais e a possibilidade das partes (Garth; Cappelletti, 1988, p. 15-29).

As custas para o ingresso no poder Judiciário, no Brasil, variam de acordo com o juízo competente para o conflito e podem partir de um valor muito acessível para outros que tornam inviável e indesejável financeiramente recorrer a uma tutela jurisdicional. Ainda, existe a possibilidade de pagamento de honorários sucumbenciais e a morosidade para julgamento do processo, o que torna o procedimento ainda mais desgastante e possivelmente oneroso.

Igualmente, a possibilidade das partes diz respeito à capacidade financeira, ao conhecimento sobre o direito e à possibilidade de defendê-lo, bem como à familiaridade, mencionada como a dicotomia entre “eventualidade” (aquele que não se utiliza tipicamente da tutela estatal) e “habitualidade” (aquele que costumeiramente recorre ao estado para resolução de conflitos) em Cappelletti (1988), das partes com o sistema judicial.

No tocante às custas judiciais, para os processos envolvendo direitos abrangidos pela seguridade social, a partir dos dados do relatório de gratuidade nos processos, feitos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2023), no ano de 2023, a Assistência Judiciária Gratuita (AJG) (qual seja, com fulcro no art. 5º, LXXIV, CF/88, a prestação de assistência a pessoas que não possuem meios de pagar as custas processuais tanto para o ingresso como para o andamento processual, como perícias e honorários), encontrou sua segunda maior incidências de pedidos nas ações contra o INSS, com 63,9%, bem como as com a maior taxa de deferimento (88,7%).

No entanto, em primeiro momento, ainda que esse fator não se demonstre tão impeditivo, destaca-se que, em mais de 10% das ações nas quais foi-se pedida a AJG por autores que possuem renda igual ou inferior a R\$ 1.100,00, houve o indeferimento do pedido. Igualmente, para autores que possuem renda entre R\$ 1.100,00 e R\$ 3.300,00, o percentual de indeferimento chega a quase 15%.

Porém, o fator mais impeditivo, nesse âmbito, é o da possibilidade das partes. Os brasileiros que necessitam de assistência social, de medicamentos ou de tratamento de patologias, ainda mais as raras, bem como os segurados, principalmente os especiais rurais, são pessoas que não possuem, em primeiro plano, grandes conhecimentos jurídicos. Também, são pessoas financeiramente limitadas, que não dispõem de familiaridade com o sistema de justiça, muitas vezes tendo até medo dos cenários e das ideias imponentes que os juízes e os advogados projetam em suas mentes.

Isso posto, em contrapartida, o maior litigante do país é o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal e parte processual nos conflitos que discorrem sobre direitos assistenciais e previdenciários de maneira majoritária. Essa autarquia dispõe, diferentemente do outro polo nos litígios, de verba e de tempo para o andamento processual, assim como de extrema familiaridade com o sistema de justiça brasileiro. Quando se recorre aos dados, o INSS é, por muito, o maior no contexto pátrio, com mais de 4 milhões de processos, o que representa mais de 4,5% do acervo nacional (CNJ, 2024).

Ainda, não somente no contexto das necessidades básicas ou da urgência de assegurar as garantias basilares estatais, o acesso à justiça é dificultado no Brasil, o que se agrava pelo sistema de justiça, como um todo, ser dificultoso para o brasileiro, principalmente para os mais pobres. Não é novidade para quem tem familiaridade com o Judiciário que há grande letargia no processo de julgamento dos processos no país, sendo o tempo médio para o julgamento de um processo de quatro anos e três meses de acordo com o relatório “Justiça em Números” de 2024.

Desse modo, a resistência ao ingresso no Judiciário por parte dos brasileiros se justifica não apenas pelo longo tempo de tramitação dos processos, mas também pelos custos envolvidos, como custas processuais e honorários advocatícios. Ademais, há dois fatores psicológicos relevantes: a incerteza quanto ao resultado final e a possibilidade de insatisfação com a decisão judicial, que, muitas vezes, não atende integralmente às expectativas de nenhuma das partes. Esse cenário contribui para a perpetuação de um sistema que, em vez de incentivar a resolução célere e eficaz dos litígios, reforça a morosidade e o desgaste emocional dos envolvidos.

Diante desse panorama, a pesquisa conduzida por Irapuã Santana, consultor jurídico da entidade Educafro, sob orientação do Ministro do STF Luiz Fux, revelou dados alarmantes sobre a relação dos brasileiros com o sistema de justiça. O estudo apontou que muitos cidadãos, mesmo aqueles com renda de até um salário mínimo, preferem absorver um prejuízo financeiro de até R\$1.000,00 a buscar a tutela jurisdicional.

Além disso, a confiança no sistema de justiça é notavelmente baixa, o que reflete na avaliação dos entrevistados com uma média de 4,36 em uma escala de 0 a 10. Outro dado relevante da pesquisa indica que cerca de 50% dos participantes demonstram

predisposição para realizar acordos e para encerrar eventuais processos, o que evidencia a necessidade de alternativas mais acessíveis e eficientes para a solução de conflitos.

Nesse sentido, torna-se fundamental a ampliação da utilização dos métodos adequados de resolução de conflitos no Brasil. O fortalecimento da mediação, da conciliação e da arbitragem pode não apenas minimizar os entraves mencionados, mas também fomentar uma cultura de pacificação social, de forma a reduzir a excessiva judicialização dos conflitos. Dessa maneira, é possível garantir um sistema mais ágil e acessível, promovendo justiça de forma equitativa e efetiva.

4 COMO OS MÉTODOS ADEQUADOS DE RESOLUÇÃO DE CONGLITOS PODERÃO PROMOVER O ACESSO À JUSTIÇA

De pronto, destaca-se que o pleno acesso à justiça não é algo tão simplório que possa ser desvendado facilmente. Na verdade, depende de um processo extenso de estudo e de reflexão dentro da realidade social e jurídica para que sejam idealizadas táticas novas de facilitação e de inserção para os grupos de pessoas mencionados anteriormente.

Para tanto, um dos meios adequados a fim de aprimorar o acesso à justiça no Brasil é o da conciliação. Ela já é uma prática dentro do Judiciário nacional, principalmente após ser incentivada pelo CNJ no ano de 2006 (com o Movimento pela Conciliação). Nesse contexto, é mister que essa forma adequada para resolver conflitos seja amplamente utilizada.

Ademais, ao se referir a conciliações, destaca-se, no âmbito dos litígios do INSS e no tocante ao direito à previdência e à assistência social, as audiências de conciliações. A partir do portal "Justiça em Números" do CNJ (2024), até 31/12/2024 apenas 1,22% dos processos tiveram audiências de conciliação, número ínfimo e bem distante daquilo almejado pelo próprio CNJ.

Com as audiências de conciliação, espera-se que as partes consigam dialogar expressando mais adequadamente suas vontades, bem como que haja a abertura para a proposição de ofertas mais flexíveis e criativas que venham a atender ambas as expectativas. Isso evita tanto a frustração e o desamparo de um cidadão, como uma maior onerosidade para a autarquia federal pela demora em um julgamento.

Logo, a fim de evitar a demora dos andamentos processuais e uma maior onerosidade, fruto do longo tempo de espera, e de alcançar o justo meio entre a vontade

e a necessidade das partes, o método conciliatório, que é atualmente usado em apenas 1% dos casos (aproximadamente), deve servir como catalisador para uma maior efetividade no acesso à justiça.

Além da conciliação, a mediação se destaca como um instrumento essencial para facilitar o acesso à justiça, especialmente em litígios que envolvem relações continuadas, como disputas familiares, empresariais e comunitárias. O impacto da mediação na resolução de conflitos pode ser significativo, pois permite que as partes mantenham uma relação colaborativa, evitando o desgaste emocional e financeiro de um longo processo judicial. Entretanto, a sua adoção ainda é incipiente no Brasil, e há necessidade de maior capacitação de mediadores e de incentivo estatal para sua disseminação.

Por outro lado, a arbitragem surge como uma alternativa eficaz, especialmente em litígios que envolvem questões empresariais e contratuais. Regulamentada pela Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307/1996), esse método oferece uma solução célere e especializada que permite que as partes escolham árbitros com conhecimento técnico sobre a matéria discutida. Além disso, o procedimento arbitral assegura sigilo e flexibilidade, aspectos que são essenciais em disputas comerciais.

Apesar de sua efetividade, a arbitragem ainda encontra resistência, principalmente pelo alto custo envolvido, o que a torna uma alternativa mais acessível a grandes empresas do que a cidadãos comuns. No entanto, a ampliação de câmaras arbitrais acessíveis a disputas de menor valor e a adoção de mecanismos híbridos que combinem arbitragem e mediação podem representar avanços importantes para democratizar esse método no Brasil.

Dessa forma, a conciliação, a mediação e a arbitragem representam meios eficazes para a ampliação do acesso à justiça brasileira. No entanto, para que esses métodos sejam amplamente utilizados e para que gerem os impactos esperados, é fundamental que haja um esforço conjunto entre o Judiciário, a Advocacia Pública e os órgãos responsáveis pela formulação de políticas públicas.

Isso precisa ser feito visando à criação de programas de incentivo, ao treinamento de profissionais e à disseminação de informações à população sobre os benefícios dessas práticas. A superação da cultura da litigiosidade e a adoção de uma abordagem mais consensual na resolução de conflitos são passos essenciais para um sistema de justiça mais eficiente e acessível a todos os cidadãos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da análise empreendida, fica evidente que os métodos adequados de resolução de conflitos representam uma alternativa eficaz para promover o acesso à justiça no Brasil. A conciliação, a mediação e a arbitragem possuem características que podem superar entraves históricos, como a morosidade do Poder Judiciário, os custos processuais elevados e a complexidade do sistema judicial, que muitas vezes afastam a população de buscar a tutela de seus direitos.

Embora o país já conte com dispositivos normativos e com políticas de incentivo a esses métodos, sua adoção ainda é insuficiente para transformar significativamente a cultura jurídica nacional. A resistência à autocomposição, tanto por parte dos operadores do direito quanto pela população, associada à baixa confiança no sistema de justiça, dificulta a ampliação dessas práticas. Em contraste, os dados demonstram que há uma predisposição considerável dos cidadãos para soluções consensuais, o que reforça a necessidade de investimento em conscientização e estruturação de mecanismos extrajudiciais eficientes.

Finalmente, a Advocacia Pública desempenha um papel essencial nesse processo, pois pode atuar como agente de fomento à mediação e à conciliação, especialmente em litígios que a envolvem. Dessa forma, uma ampliação substancial da utilização dos métodos adequados pode resultar não apenas em um sistema de justiça mais célere e acessível, mas também na pacificação social e no fortalecimento da segurança jurídica, de maneira a assegurar que a tutela dos direitos ocorra de maneira equitativa e satisfatória para todas as partes envolvidas.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo, SP: Martin Claret, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 17 mar. 2025

BRASIL. **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996**. Dispõe sobre a arbitragem. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 set. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19307.htm. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação e a autocomposição, e altera a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/113140.htm. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/113105.htm. Acesso em: 17 mar. 2025.

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

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2024 / Conselho Nacional de Justiça.** Brasília, DF: CNJ, 2024. 448. ISBN: 978-65-5972-140-5. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2025

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **O Perfil dos Jurisdicionados na Gratuidade de Justiça e da Isenção de Custas Processuais.** Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2023. ISBN: 978-65-5972-097-2. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/03/relatorio-gratuidade-nos-processos-v6-2023-04-17.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010.** Estabelece a política pública para a solução adequada dos conflitos no Poder Judiciário. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 nov. 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 17 mar. 2025.

FERREIRA, Flávio. Mais pobres preferem suportar um prejuízo financeiro a entrar na Justiça, diz pesquisador. São Paulo, SP: **Folha de São Paulo**, 15 ago. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/08/mais-pobres-preferem-suportar-um-prejuizofinanceiro-a-entrar-na-justica-diz-pesquisador.shtml>. Acesso em: 17 mar. 2025.

A PROIBIÇÃO DE VISITAS ÍNTIMAS NO SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL E SEUS REFLEXOS NOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA NA RESTRIÇÃO DE GARANTIAS

The ban of intimate visits in the federal penitentiary system and its impact on fundamental rights: the role of Public Advocacy in restricting guarantees

Diego Barboza de Araújo¹

Resumo: O presente artigo analisa a proibição das visitas íntimas no Sistema Penitenciário Federal e seus impactos nos direitos fundamentais dos apenados, com enfoque na atuação da Advocacia-Geral da União (AGU) na defesa da norma restritiva. A partir de uma abordagem qualitativa, fundamentada na pesquisa bibliográfica e documental, examina-se a compatibilidade da Portaria nº 718/2017 e da Portaria nº 157/2019 com os princípios da dignidade da pessoa humana, ressocialização e intranscendência da pena, previstos na Constituição Federal e em tratados internacionais de direitos humanos. Além disso, investiga-se o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) por meio do julgamento da ADPF 347 e de tribunais internacionais sobre a legalidade da restrição. O estudo também compara o modelo brasileiro com regimes prisionais de outros países, analisando alternativas que conciliem segurança pública e proteção dos direitos fundamentais. Por fim, o artigo reflete sobre os limites da atuação estatal na imposição de restrições e propõe ajustes na regulamentação das visitas íntimas, visando garantir um equilíbrio entre o interesse público e a preservação das garantias individuais.

Palavras-chave: Penitenciária. Visita Conjugal. Direitos.

Abstract: The present article analyzes the prohibition of intimate visits in the Federal Prison System and its impact on the fundamental rights of inmates, focusing on the role of the Attorney General's Office (AGU) in defending the restrictive norm. Using a qualitative approach, based on bibliographic and documentary research, this study examines the compatibility of Ordinance No. 718/2017 and Ordinance No. 157/2019 with the principles of human dignity, resocialization, and the non-transferability of punishment, as established in the Federal Constitution and international human rights treaties. Furthermore, it investigates the stance of the Supreme Federal Court (STF) through the ruling in ADPF 347 and international courts regarding the legality of such restrictions. The study also compares the Brazilian model with prison systems in other countries, analyzing alternatives that balance public security and the protection of fundamental rights. Finally, the article reflects on the limits of state action in imposing restrictions and proposes adjustments to the regulation of intimate visits, aiming to ensure a balance between public interest and the preservation of individual guarantees.

Keywords: Penitentiary. Conjugal Visit. Rights.

¹ Graduando em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: diego4373@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2312151520996925>.

Sumário: 1 Introdução — 2 Desenvolvimento; 2.1 A Portaria nº 157/2019 e seus impactos; 2.2 O papel da Advocacia Geral da União (AGU) — 3 Considerações finais — Referências.

1 INTRODUÇÃO

Nos termos do que dispõe a Lei de Execução Penal, em seu artigo 1º, o objetivo da execução penal reside em efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado.” Nessa seara, a visita conjugal, também conhecida como "visita íntima", foi instituída no sistema penitenciário brasileiro como um direito das pessoas privadas de liberdade, visando preservar vínculos afetivos e familiares, além de contribuir para a ressocialização. Esse direito está amparado pelo artigo 41, inciso X, da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), que prevê a manutenção dos laços familiares e afetivos como parte do processo de reintegração social. A visita íntima é reconhecida como um mecanismo que promove a dignidade humana, ao permitir que os presos mantenham seus elos com seus parceiros, o que reduz a tensão no ambiente carcerário e mantém o propósito educacional e ressocializador do cárcere.

A visita íntima tem origem em modelos penitenciários estrangeiros, como os da França e da Espanha, onde se reconhece a importância do vínculo afetivo para a estabilidade emocional dos detentos. No Brasil, sua aceitação cresceu na década de 1980, sendo formalizada na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984). Mais do que um direito à intimidade, a visita íntima desempenha um papel essencial na ressocialização, fortalecendo os laços familiares e oferecendo ao preso um referencial afetivo externo ao ambiente prisional. Esse contato contribui para a redução da tensão dentro dos presídios, melhora o comportamento dos detentos e impacta positivamente na dinâmica carcerária, ao desestimular atos de violência e indisciplina. Além disso, ao preservar conexões com a vida em liberdade, a visita íntima reforça a perspectiva de reintegração social, alinhando-se ao objetivo maior da pena: não apenas punir, mas possibilitar a reconstrução do indivíduo para o retorno à sociedade.

Neste universo das visitas íntimas, nas penitenciárias federais no Brasil os moldes são diferentes. Elas são unidades prisionais de segurança máxima - também conhecidas popularmente como super máximas-, destinadas a chefes de facções criminosas, presos condenados por integrar quadrilhas violentas, delatores que estão com a segurança sob risco e envolvidos em tentativa de fuga de presídios comuns. O Sistema Penitenciário

Federal é composto por cinco estabelecimentos localizados nos estados do Paraná (Catanduvas), Mato Grosso do Sul (Campo Grande), Rondônia (Porto Velho), Rio Grande do Norte (Mossoró) e Distrito Federal (Brasília). Na realidade, estas unidades abrigam majoritariamente presos acusados de exercerem função de grande liderança em uma organização criminosa. Assim, têm como principal objetivo fazer uma espécie de "detox", isolando presos - teoricamente de maneira temporária-, considerados de alta influência e periculosidade, que mesmo de dentro do sistema penitenciária estadual, continuavam a exercer função de liderança na organização, mandando e desmandando ordens.

Sob essa óptica, no universo do sistema penitenciário federal, a Portaria nº 718/2017 do Ministério da Justiça e Segurança e Pública (MJSP) alterou significativamente o regime de visitas íntimas nesses estabelecimentos. A norma estabeleceu, em suma, que a visita íntima seria concedida apenas aos presos declarados réus colaboradores ou delatores premiados, os apenados acusados de serem líderes de organizações, que são a maioria absoluta dos reeducandos federais, estão barrados do benefício.

A incompatibilidade entre os princípios que regem a execução penal e a portaria faz com que, na prática, a restrição ao direito de visita íntima se torne absoluta, distanciando-se do objetivo fundamental da Lei de Execução Penal, que prevê a ressocialização do preso e a manutenção dos vínculos familiares como meio essencial para esse propósito. A vedação à visita íntima viola gravemente os direitos fundamentais dos apenados, configurando, também, uma violação ao princípio da intranscendência da pena, segundo o qual a punição deve se restringir exclusivamente ao condenado, sem reflexos sobre terceiros. No entanto, ao proibir o contato íntimo, a portaria acaba por estender a sanção a seus familiares, privando-os do direito à convivência e maculando gravemente o princípio da intranscendência da pena. O impacto dessa medida sobre o direito à intimidade é brutal, uma vez que a visita íntima já possui um caráter vexatório, muitas vezes funcionando como um instrumento de intimidação e punição indireta aos familiares dos presos. No âmbito do SPF, essa violação é ainda mais grave, pois os detentos sequer possuem o direito à visitação conjugal, tornando o isolamento ainda mais profundo e gerando impactos psicológicos e sociais severos.

Diante desse contexto, a restrição imposta pela Portaria nº 718/2017 suscita questionamentos sobre sua legalidade e constitucionalidade, especialmente no que tange à violação de direitos fundamentais, como o direito à intimidade, à dignidade e à

ressocialização dos apenados. A Advocacia-Geral da União (AGU) tem sido um ator central nesse debate, atuando na defesa da norma em processos judiciais e sustentando que sua aplicação é justificada pela necessidade de segurança nas unidades prisionais federais. No entanto, esse posicionamento levanta dúvidas sobre a proporcionalidade da restrição e seus impactos na execução penal e nos princípios constitucionais

Nesse sentido, a Advocacia-Geral da União (AGU) desempenha um papel fundamental tanto na defesa da legalidade da portaria quanto na análise de eventuais contestações judiciais sobre sua compatibilidade com direitos fundamentais. Como órgão de representação do Estado, a AGU frequentemente sustenta que as restrições impostas são justificáveis diante da necessidade de manutenção da segurança e do controle dentro do sistema penitenciário federal. Por outro lado, também é incumbência da advocacia pública ponderar a razoabilidade das medidas restritivas, garantindo que as normas editadas pelo Poder Executivo estejam em conformidade com os direitos e garantias previstos na Constituição Federal. Assim, a atuação da AGU se dá no equilíbrio entre a proteção da ordem pública e a observância dos princípios constitucionais, cabendo ao Judiciário decidir sobre a proporcionalidade da restrição imposta pela portaria em face dos direitos fundamentais dos apenados.

Dessa forma, este artigo tem como objetivo analisar a legalidade e a constitucionalidade da restrição às visitas íntimas nos presídios federais, com enfoque na compatibilidade da Portaria nº 718/2017 com os princípios fundamentais da execução penal e os direitos humanos. Busca-se compreender os impactos dessa norma na ressocialização dos presos, na manutenção dos vínculos familiares e na dignidade da pessoa privada de liberdade, contrastando as justificativas estatais de segurança pública com as garantias previstas na legislação brasileira e nos tratados internacionais ratificados pelo país. Além disso, o estudo examina o papel da Advocacia-Geral da União (AGU) na defesa dessa restrição, avaliando seus argumentos jurídicos e sua atuação nos processos judiciais que questionam a constitucionalidade da medida. Por fim, pretende-se identificar possíveis alternativas para conciliar o interesse público na segurança prisional com a proteção dos direitos fundamentais, propondo ajustes na regulamentação da visita íntima no Sistema Penitenciário Federal.

Para garantir um embasamento sólido na análise proposta, a metodologia utilizada neste estudo se baseia em uma abordagem qualitativa, com foco na pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa se fundamenta na interpretação de normas jurídicas, como a

Constituição Federal, a Lei de Execução Penal e tratados internacionais de direitos humanos, além da análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e de tribunais internacionais, notadamente a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e o Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH). Além disso, são utilizados documentos oficiais, incluindo portarias ministeriais, decisões da Advocacia-Geral da União (AGU) e pareceres técnicos que sustentam a legalidade e os limites da restrição imposta às visitas íntimas nos presídios federais. O estudo também examina artigos científicos e relatórios de organizações ligadas ao sistema penitenciário, possibilitando uma reflexão crítica sobre os impactos da proibição e as alternativas para garantir um equilíbrio entre segurança pública e proteção de direitos fundamentais.

2 DESENVOLVIMENTO

A restrição às visitas íntimas nos presídios federais imposta pela Portaria nº 718/2017 do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) levanta questionamentos quanto à sua compatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro e as normas internacionais de direitos humanos. O direito à visitação no cárcere, incluindo o direito à intimidade, encontra respaldo na Constituição Federal de 1988 (CF/88), na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984) e em tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

No âmbito constitucional, a vedação das visitas íntimas impacta princípios fundamentais, como a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88), o que versa sobre a necessidade do tratamento humanizado aos presos. Além disso, viola o princípio da vedação à tortura e a tratamentos desumanos e degradantes (art. 5º, III, CF/88), uma vez que o isolamento absoluto pode acarretar severos danos psicológicos e sociais aos apenados. O artigo 5º, XLIX, da CF/88 estabelece que o Estado deve assegurar aos presos o respeito à sua integridade física e moral, sendo discutível se a restrição absoluta da visita íntima estaria em consonância com essa proteção. Ainda, o artigo 5º, XLV, da CF/88 consagra que a pena não passará da pessoa do condenado, destoando da segregação imposta quando vedada a visita conjugal.

No plano internacional, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), ratificada pelo Brasil em 1992, estabelece em seu artigo 5º, inciso 2, que "toda pessoa privada de liberdade deve ser tratada com respeito à dignidade inerente ao ser humano". Somado a isso, as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos (Regras de Mandela) recomendam a preservação dos vínculos

familiares como parte do processo de ressocialização. O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, em seu artigo 10, determina que "todas as pessoas privadas de liberdade devem ser tratadas com humanidade e respeito à dignidade da pessoa humana", o que pode incluir a possibilidade de contato familiar e íntimo.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) reforça a necessidade de proporcionalidade na restrição de direitos dos presos. Em diversos precedentes, a Corte tem reconhecido que a privação de liberdade não pode resultar na violação de direitos fundamentais não atingidos pela condenação, reafirmando o princípio da intranscendência da pena. Uma demonstração disso foi o julgamento da ADPF 347, a qual o STF reconheceu o Estado de Coisa Inconstitucional (ECI) das penitenciárias brasileiras, devido às violações à dignidade e à integridade dos presos, decorrentes de ações e omissões do poder público.

A restrição de direitos fundamentais no contexto carcerário, como reforçado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), exige observância rigorosa aos critérios constitucionais de limitação de direitos. Conforme ensinam Jorge Miranda e José Joaquim Gomes Canotilho, tais restrições devem respeitar o princípio da legalidade, estando previstas em lei formal; da necessidade, impondo-se apenas quando estritamente indispensáveis à proteção de outros direitos igualmente relevantes; da adequação, exigindo que a medida seja efetivamente idônea ao fim pretendido; e da proporcionalidade em sentido estrito, que demanda a ponderação entre o sacrifício imposto e o benefício público alcançado. Ainda, essas limitações não podem violar o núcleo essencial dos direitos fundamentais, sob pena de ofensa à própria Constituição.

Nessa linha, a aplicação de restrições absolutas — como a vedação irrestrita da visita íntima nos presídios federais — carece de justificação concreta e individualizada, contrariando a necessidade de ponderação entre segurança pública e direitos fundamentais. De acordo com a doutrina, qualquer limitação de direito fundamental deve ser controlada pela lógica da razoabilidade, da justiça e da proteção da dignidade humana, especialmente em situações de privação de liberdade, em que os presos já sofrem severa restrição de direitos. Assim, a imposição genérica e absoluta de medidas restritivas, sem análise do caso concreto, configura afronta aos parâmetros constitucionais exigidos para a limitação de direitos.

Portanto, a restrição absoluta da visita íntima nos presídios federais se mostra controversa sob a ótica constitucional e dos direitos humanos, exigindo uma ponderação entre segurança pública e garantias fundamentais, tema amplamente debatido no âmbito jurídico nacional e internacional.

2.1 A PORTARIA Nº 157/2019 E SEUS IMPACTOS

A Portaria nº 157/2019, emitida pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, reforçou a restrição de visitas nos presídios federais de segurança máxima, impactando o direito à convivência familiar e à ressocialização dos apenados. A norma seguiu a diretriz da Portaria nº 718/2017, mantendo a proibição das visitas íntimas para a maioria dos presos e permitindo esse direito apenas a réus colaboradores ou delatores premiados. Essa distinção gerou críticas, pois estabelece um tratamento hostil entre detentos submetidos ao mesmo regime de encarceramento.

O Estado justifica essa medida com base na segurança pública, alegando que as visitas íntimas podem ser usadas para comunicação entre facções criminosas e reforço do poder de lideranças do crime organizado dentro dos presídios. Além disso, há a preocupação com o ingresso de ilícitos durante as visitas e com a segurança dos próprios visitantes. No entanto, a restrição absoluta desse direito vem sendo questionada por sua possível incompatibilidade com princípios constitucionais e tratados internacionais de direitos humanos, já que limita garantias fundamentais sem levar em consideração a periculosidade individual do preso.

O impacto dessa restrição vai além do próprio apenado. O contato familiar é um elemento essencial para a ressocialização, ajudando a manter vínculos afetivos e a reduzir a reincidência criminal. A supressão das visitas íntimas e a limitação das visitas sociais comprometem esse processo reeducador e intensificam o isolamento psicológico, o que contribui para o agravamento de transtornos mentais e eleva as tensões dentro das unidades prisionais. O Supremo Tribunal Federal (STF) tem adotado, em diversas decisões, o entendimento de que as restrições impostas pelo Estado devem ser proporcionais e razoáveis, respeitando a dignidade do preso e os direitos de seus familiares.

Assim, as restrições ou limitações estabelecidas pelo Estado no âmbito dos direitos fundamentais decorrem da exigência e aplicação do princípio da legalidade.

Conforme apontam Jorge Miranda e José Joaquim Gomes Canotilho, toda restrição de direito fundamental deve observar não apenas a previsão legal expressa, mas também os critérios da necessidade, da adequação e da proporcionalidade em sentido estrito. De modo que não basta que a limitação tenha respaldo formal, mas ela precisa ser imprescindível à proteção de outros bens jurídicos igualmente relevantes, além de manter a integridade do núcleo essencial dos direitos fundamentais.

No contexto internacional, a política adotada pelo Brasil diverge das práticas de países democráticos. A Corte Europeia de Direitos Humanos (TEDH), por exemplo, reconhece que a proibição absoluta das visitas íntimas viola o direito à vida privada e familiar, garantido pela Convenção Europeia de Direitos Humanos. Em países como França, Alemanha e Espanha, os presos, mesmo em regimes de segurança mais rígidos, mantêm o direito a encontros íntimos supervisionados. Já a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em decisões anteriores, considerou a restrição generalizada das visitas íntimas uma violação dos direitos humanos, por constituir um tratamento cruel e degradante (CIDH, 2011).

Por outro lado, países com regimes penitenciários mais severos, como os Estados Unidos, adotam políticas semelhantes à brasileira. No presídio de segurança máxima ADX Florence, no Colorado, por exemplo, os detentos vivem em isolamento extremo, em celas com janelas posicionadas para não identificar em que posição está, sem qualquer contato físico com familiares. Contudo, essa prática tem sido duramente criticada por entidades de direitos humanos, que apontam efeitos psicológicos irreversíveis em presos submetidos a longos períodos sem interação social. Assim, a política penitenciária brasileira se alinha mais a regimes de isolamento total do que aos modelos adotados em democracias que priorizam a ressocialização.

A Portaria nº 157/2019, portanto, representa um endurecimento das condições carcerárias, o que pode comprometer a finalidade ressocializadora da pena. Embora a segurança pública seja um objetivo legítimo, a restrição absoluta das visitas íntimas levanta questionamentos sobre sua proporcionalidade e compatibilidade com normas constitucionais e internacionais. Além disso, os impactos psicológicos e sociais dessa política podem agravar a tensão dentro dos presídios e dificultar o processo de reintegração social dos apenados.

Dessa forma, a legalidade da portaria segue sendo contestada judicialmente, e a atuação da Advocacia-Geral da União (AGU) na defesa dessa restrição continua sendo um dos principais pontos de debate. O desafio jurídico reside em equilibrar segurança e direitos fundamentais, sem que medidas extremas resultem na violação da dignidade da pessoa presa.

2.2 O PAPEL DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU)

A Advocacia-Geral da União (AGU) tem desempenhado um papel fundamental na defesa da legalidade das normas que restringem visitas íntimas e sociais nos presídios federais. Em diversos processos judiciais, a AGU tem sustentado que essas restrições são justificadas pela necessidade de manter a segurança, disciplina e controle dentro das super máximas. De acordo com os argumentos utilizados, a proibição das visitas íntimas e a limitação das visitas sociais são medidas proporcionais e adequadas para evitar que organizações criminosas utilizem esses encontros para transmitir ordens e coordenar atividades ilícitas fora do sistema prisional.

Nos processos que questionaram a legalidade dessas normas, a AGU se manifestou no sentido de que a visitação nos presídios federais não é um direito absoluto e pode ser modulada conforme as particularidades do regime de segurança máxima. A instituição enfatiza que o Sistema Penitenciário Federal (SPF) foi concebido para isolar líderes do crime organizado que, mesmo encarcerados em unidades estaduais, continuam exercendo influência sobre facções criminosas. Diante desse cenário, o contato externo deve ser rigidamente controlado, restringindo ao máximo as oportunidades de comunicação indireta entre os detentos e seus comparsas fora do presídio.

Em 2017, a AGU conseguiu derrubar uma liminar no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), advinda da 12ª Vara Federal do Distrito Federal que permitia visitas íntimas a presos de presídios federais, argumentando que a medida judicial contrariava a finalidade do regime federal e representava um risco à segurança pública. A instituição destacou que a legislação que regulamenta o Sistema Penitenciário Federal (SPF) prevê um modelo diferenciado de encarceramento, no qual o isolamento e o controle estrito sobre as interações dos presos são elementos essenciais para o cumprimento da pena. Além disso, a AGU ressaltou que a manutenção da ordem pública deve prevalecer sobre

interesses individuais, especialmente no caso de detentos considerados de alta periculosidade.

As fundamentações da AGU para manter a restrição das visitas incluem, a proteção a vida de servidores das unidades tendo em vista que em um ano atentaram contra a vida de três servidores do SPF, a defesa da competência administrativa do Ministério da Justiça e Segurança Pública para regulamentar as visitas nos presídios federais e a sustentação de que tais normas não violam direitos fundamentais, pois são aplicadas dentro de um regime excepcional e com respaldo jurídico. Além disso, a AGU argumenta que a jurisprudência nacional e internacional reconhece que a segurança pública pode justificar a restrição de certos direitos, desde que as limitações sejam razoáveis e proporcionais ao risco envolvido.

O embate jurídico entre a defesa do interesse público e a proteção dos direitos fundamentais dos presos revela um dilema central na política penitenciária brasileira. Enquanto defensores dos direitos humanos sustentam que a vedação das visitas íntimas viola princípios como a dignidade da pessoa humana, a intranscendência da pena e a necessidade de ressocialização, a AGU enfatiza que a preservação da segurança no sistema prisional federal exige medidas mais rígidas e excepcionais. Esse debate segue em curso nos tribunais superiores, onde o Supremo Tribunal Federal (STF) deverá definir os limites da atuação estatal na imposição de restrições aos detentos do sistema federal.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da Portaria nº 157/2019 evidencia um embate jurídico e social entre segurança pública e direitos fundamentais. Embora a norma tenha sido justificada pelo Estado como uma medida necessária para controlar a influência de organizações criminosas dentro dos presídios federais, sua legalidade é questionável sob a ótica constitucional e dos tratados internacionais de direitos humanos. A vedação absoluta das visitas íntimas e a restrição das visitas sociais vão de encontro a princípios como a dignidade da pessoa humana, a intranscendência da pena e o direito à ressocialização, fundamentos centrais do sistema penal brasileiro. Além disso, a medida impõe um impacto significativo não apenas sobre os apenados, mas também sobre seus familiares, especialmente cônjuges e filhos, que veem seus laços afetivos prejudicados.

O papel da Advocacia-Geral da União (AGU) nesse contexto tem sido o de defender a legalidade da restrição, sustentando que a medida é necessária para garantir a

ordem e a segurança dentro das unidades de segurança máxima. A AGU argumenta que as normas que disciplinam o regime de visitas no Sistema Penitenciário Federal (SPF) respeitam o ordenamento jurídico e que o modelo federal tem características excepcionais, que justificam a adoção de medidas mais rigorosas. No entanto, a atuação da AGU também deve ser ponderada à luz dos limites impostos pela Constituição e pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, garantindo que o controle estatal sobre os detentos não ultrapasse o necessário para a manutenção da segurança, a ponto de configurar tratamento degradante ou desproporcional.

Diante desse cenário, é fundamental que as políticas penitenciárias sejam revistas e aprimoradas, a fim de conciliar segurança pública com a proteção dos direitos fundamentais dos presos e de seus familiares. Uma possível alternativa seria a flexibilização parcial das visitas íntimas, permitindo-as sob critérios objetivos, como bom comportamento e ausência de envolvimento com facções criminosas, além da utilização de medidas de monitoramento para garantir que o benefício não seja desvirtuado. Ademais, é necessário que o Estado promova avaliações periódicas sobre os impactos das restrições na ressocialização dos detentos, considerando estudos sobre saúde mental, reincidência criminal e disciplina no ambiente prisional.

Por fim, a discussão sobre a Portaria nº 157/2019 não deve ser encarada apenas sob a perspectiva da segurança, mas também como uma questão de direitos humanos e proporcionalidade na execução da pena. O equilíbrio entre interesse público e garantias constitucionais deve ser a diretriz para futuras reformas no sistema penitenciário, garantindo que a privação de liberdade não implique a negação total de vínculos familiares e afetivos. Assim, a regulamentação das visitas íntimas nos presídios federais precisa ser reavaliada, assegurando que as restrições impostas sejam compatíveis com os direitos fundamentais, ao mesmo tempo em que mantenham a segurança e o controle sobre os presos de alta periculosidade.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). AGU defende normas que disciplinam visitas sociais e íntimas em presídios federais. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-defende-normas-que-disciplinam-visitas-sociais-e-intimas-em-presidios-federais--776618>. Gov.br, 04 jul. 2019. Acesso em: 16 mar. 2025.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). AGU derruba liminar que permitia visitas íntimas a detidos em penitenciárias federais. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt->

br/comunicacao/noticias/agu-derruba-liminar-que-permitia-visitas-intimas-a-detidos-em-penitenciarias-federais--582634. **Gov.br**, 03 ago. 2017. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jul. 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm. Acesso em: 05 mar. 2025.

BRASIL. **Portaria nº 718, de 28 de agosto de 2017**. Estabelece diretrizes e procedimentos para a realização de visitas íntimas nos estabelecimentos penais federais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 ago. 2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19170059/do1-2017-08-29-portaria-n-718-de-28-de-agosto-de-2017-19169981. Acesso em: 05 mar. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal (STF)**. Acórdão na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347. Brasília, DF: STF, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/pena-justa/arquivos/acordam-adpf-347.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2025.

CIDH. **Informe sobre direitos dos presos na América Latina**. 2011. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 16 mar. 2025.

CNN BRASIL. Conheça ADX Florence, a prisão de segurança máxima dos EUA onde está El Chapo. **CNN Internacional**, 18 out. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/conheca-adx-florence-a-prisao-de-seguranca-maxima-dos-eua-onde-esta-el-chapo/>. Acesso em: 16 mar. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Jurisprudência sobre condições carcerárias e direitos fundamentais**. San José: CIDH, 2025. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 15 mar. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos (Regras de Mandela)**. Genebra: ONU, 2015. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-E-ebook.pdf. Acesso em: 15 mar. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)**. San José, 1969. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm. Acesso em: 15 mar. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. Nova York, 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>. Acesso em: 15 mar. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Jurisprudência sobre execução penal e direitos fundamentais dos presos**. Brasília, DF: STF, 2025. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br>. Acesso em: 15 mar. 2025.

SANTOS, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes Barros. Direitos fundamentais e limitações: a aplicação do princípio da proporcionalidade no direito constitucional contemporâneo. **Revista de Direitos Humanos Fundamentais**, Vitória, v. 16, n. 2, e82008, 2020. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_bol_2006/Rev-Dir-Hum-Fund_v.16_n.02.08.pdf. Acesso em: 18 abr. 2025.

O ACESSO AO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E O INSTRUMENTO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA: UM PARADOXO ENTRE O APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA MULTIPORTAS E A CONCRETIZAÇÃO DA PROTEÇÃO AO TRABALHADOR

Access to the Public Labor Prosecutor's Office and the Conduct Adjustment Agreement: a paradox between improving the multi-door system and making workers protection a reality

Mariah Cecillya Alves Galvão¹

Resumo: O presente artigo discorre acerca da origem e da evolução do Ministério Público do Trabalho, destacando as atribuições conferidas a ele na Constituição Federal de 1988 e na Lei Complementar nº 75/1993. Ademais, dentre as atribuições do Parquet, foi dada ênfase à instauração do inquérito civil e ao ajuizamento de ação civil pública, uma vez que o instrumento do Termo de Ajuste de Conduta (TAC) pode se originar não só em sede de procedimento administrativo, mas, também, na fase judicial. O estudo, outrossim, refere-se ao instituto do TAC como uma especial forma de se atingir o princípio do acesso à justiça, compreendido como o acesso a todos os meios adequados à resolução de conflitos, sem se olvidar das eventuais dificuldades observadas na sua subscrição e na sua fiscalização. A fim de que se atingisse tal análise, foi-se utilizada a pesquisa bibliográfica, notadamente quanto às legislações aplicáveis e à doutrina consolidada, acerca da temática. Por fim, o resultado demonstra que, mesmo com todos os avanços possibilitados pelo implemento do Termo de Ajuste de Conduta, ainda subsistem efetivas barreiras para que se atinja a máxima efetividade do instrumento, em clara afronta ao princípio da proteção ao trabalhador.

Palavras-chave: Ministério Público do Trabalho. Termo de Ajustamento de Conduta. Sistema multiportas. Acesso à justiça. Proteção ao trabalhador.

Abstract: This article discusses the origin and evolution of the Public Labor Prosecutor's Office, highlighting the attributions given to it in the Federal Constitution and in the Supplementary Law n. 75/1993. In addition, among the attributions of the Public Prosecutor's Office, was emphasized the initiation of civil investigations and the filing of public civil lawsuits, since the instrument of the Conduct Adjustment Agreement (TAC) originates not only in administrative proceedings, but also in the judicial phase. The study also refers to the TAC institute as a special way of achieving the principle of access to justice, understood as access to all the alternative dispute resolutions, without forgetting the possible difficulties observed in its subscription and inspection. In order to achieve this analysis, bibliographical research was used, particularly applicable legislation and consolidated doctrine on the subject. Finally, the result shows that, even with all the advances made by the implementation of the Conduct Adjustment Agreement, there are still effective barriers to achieving the maximum effectiveness of the instrument, in a clear affront to the principle of worker protection.

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: mariahcecillya10@gmail.com. Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/8862959709759550>.

Keywords: *Public Labor Prosecutor's Office. Conduct Adjustment Agreement. Multi-door system. Justice access. Labor's protection.*

Sumário: 1 Introdução — 2 Atribuições do Ministério Público do Trabalho; 2.1 A figura do Termo de Ajustamento de Conduta — 3 A correlação entre a atuação do Ministério Público do Trabalho, por meio do Termo de Ajustamento de Conduta, e o princípio do acesso à justiça; 3.1 Vantagens e dificuldades percebidas na subscrição do Termo de Ajustamento de Conduta — 4 Considerações finais — Referências.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo se dedica a analisar a relevância do Ministério Público do Trabalho (MPT), junto ao instrumento denominado Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), para a garantia do princípio do acesso à justiça e para o aperfeiçoamento do sistema multiportas, idealizado por Frank Sander (1976) — inicialmente compreendido como *multi-door courthouse system*. Além da substancial correlação entre os institutos, não se deve ignorar as problemáticas resultantes da criação (e, consequentemente, da banalização) dos termos de ajustamento de conduta, tema que será abordado na parte final deste artigo científico.

Para tanto, a contextualização do estudo será realizada, inicialmente, com a discussão acerca das atribuições do órgão ministerial mencionado. Nessa oportunidade, discorrer-se-á sobre a origem, o desenvolvimento e os resultados advindos da figura do Termo de Ajustamento de Conduta. Ademais, o ponto vital da pesquisa se encontra na argumentação a respeito do princípio do acesso à justiça, sob o viés da assinatura de TACs, por parte dos respectivos legitimados ativos.

Finalmente, a abordagem se centrará nos numerosos benefícios — para o Ministério Público, para os legitimados passivos e para toda a coletividade — na crescente subscrição de Termos de Ajustamento de Conduta, não se olvidando das dificuldades eventualmente enfrentadas pelo MPT na construção de tais negócios jurídicos, além dos possíveis prejuízos à concretização do princípio da proteção ao trabalhador, norteador da aplicação das normas trabalhistas.

Dessa forma, constituem-se como objetivos da presente pesquisa a análise de institutos como o Ministério Público do Trabalho e o Termo de Ajustamento de Conduta, além da demonstração de essencial relação entre eles e o acesso à justiça, bem como o aperfeiçoamento do sistema multiportas no ordenamento jurídico brasileiro. Para se atingir tal propósito, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, compreendendo a legislação, a

doutrina e a jurisprudência acerca da temática, conjuntamente aos dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no último ano.

Dessarte, restarão claras, ao longo do presente estudo, as contribuições oferecidas pelo Parquet trabalhista na garantia dos direitos e dos interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos, principalmente por meio do Termo de Ajustamento de Conduta, que evita, por vez, a exacerbada judicialização das questões, frequentemente observada no Brasil, em matéria de Direito do Trabalho.

2 ATRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

O Ministério Público pode ser definido como um órgão permanente e independente, uma vez que não se subordina aos Poderes Executivo, Legislativo e, tampouco, ao Poder Judiciário; dotado de unidade, de indivisibilidade e de autonomia funcional, “incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127, caput e § 1º, da Constituição Federal de 1988).

Apesar de se configurar, no Brasil, como um instituto secular, presente desde as Ordenações Afonsinas, apenas recebeu maior tratamento com a elaboração da Constituição Federal de 1988 (CRFB/1988), que o imprimiu contornos mais precisos e que expandiu as suas hipóteses de atuação e atribuições. No que concerne ao desenvolvimento do Ministério Públicos, prescrevem Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez (2023, p. 06):

Sujeitos cuja função já estava diretamente associada à administração da justiça também tiveram, ao longo do tempo, suas atribuições reconfiguradas, permitindo mais facilmente sua visualização como elementos integrantes do sistema, a exemplo do Ministério Público (Resolução n. 118/2014 do CNMP), da Advocacia Pública (art. 19, Lei n. 10.522/2002) e das serventias extrajudiciais.

Quanto ao Ministério Público do Trabalho (MPT), ele se insere no âmbito do Ministério Público da União, junto ao Ministério Público Federal, ao Ministério Público Militar e ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (art. 128, I, CRFB/1988). Cabe ao Parquet trabalhista, pois, a defesa dos direitos e dos interesses coletivos *lato sensu*² em matéria de Direito do Trabalho.

² Os direitos coletivos *lato sensu* se subdividem em: direitos difusos, direitos coletivos *stricto sensu* e direitos individuais homogêneos.

Com o intuito de atingir as finalidades para as quais foi idealizado, o MPT poderá fazer uso de todos os mecanismos elencados no artigo 129 (os incisos compreendem um rol não taxativo) da Lei Maior, in verbis:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas. (grifa-se)

Dessa maneira, destaca-se, entre as atribuições do Ministério Público do Trabalho, a promoção de inquérito civil e/ou de ação civil pública, na qual se insere a figura do Termo de Ajustamento de Conduta.

Mais especificamente, é a Lei Complementar nº 75/1993 que discorre acerca das atribuições dos institutos que compõem o Ministério Público da União (MPU). O art. 83 da citada norma, ademais, lista uma série de atribuições do Ministério Público do Trabalho — importante salientar que, conforme o caput do dispositivo, as atribuições do órgão ministerial devem estar em consonância, também, com a atuação da Justiça do Trabalho —, dentre elas: a) promover a ação civil pública (inciso III); b) atuar como árbitro nos dissídios perante a Justiça do Trabalho (inciso XI); e c) **“requerer as diligências que julgar convenientes para o correto andamento dos processos e para a melhor solução das lides trabalhistas”** (inciso XII).

A instauração de inquérito civil, situada entre as atribuições previstas tanto na Carta Magna, quanto na LC nº 75/1993, compreende uma fase facultativa e inquisitorial, promovida pelo Parquet, com o intuito de esclarecer os fatos noticiados e de colher provas para eventual proposição de ação civil pública ou para posterior subscrição de Termo de Ajustamento de Conduta (Miessa, 2024).

Então, o inquérito civil é facultativo, pois o ajuizamento de ação civil pública independe de sua instauração, apesar de, costumeiramente, ela preceder a judicialização dos casos apresentados ao Ministério Público do Trabalho. Além disso, uma particularidade do inquérito civil é a inquisitorialidade, isto é, “o inquérito civil não exige a observância do contraditório e da ampla defesa” (ibidem, p. 136), predominando o impulso da investigação por parte do Procurador oficiante, diferentemente do que ocorre na esfera judicial.

Desse modo, pode-se afirmar que, não obstante o Ministério Público do Trabalho possua inúmeras atribuições, a instauração de inquéritos civis e a promoção de ações civis públicas integram o cerne do presente trabalho, haja vista que o Termo de Ajustamento de Conduta pode ser estabelecido entre uma e outra atribuição.

2.1 A FIGURA DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) encontra previsão expressa, a exemplo, na Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), na Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor) e na Resolução nº 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

O Código de Defesa do Consumidor (CDC) inaugurou o microssistema, no Brasil, da garantia dos direitos e dos interesses coletivos em sentido amplo. Nessa oportunidade, chegou a conceituar, inclusive, o que seriam direitos e interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos, destacando o papel dos legitimados ativos para a defesa de tais classes de direitos (art. 81, parágrafo único e incisos, CDC).

Ademais, o CDC foi o responsável por inserir o parágrafo 6º, no artigo 5º, da Lei da Ação Civil Pública, que possui a seguinte redação: “§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial” (Brasil, 1990).

A Resolução nº 179/2017 do CNMP, por vez, regula, pormenorizadamente, o dispositivo retro transcrito, discorrendo, entre outras temáticas, sobre a eficácia do TAC, as formas de fiscalização e de homologação pelo Judiciário e pelos Conselhos Superiores.

Quanto à **natureza** jurídica do TAC, a doutrina majoritária o define como negócio jurídico, classificação importada do Direito Civil, que compreende uma espécie de fato jurídico *lato sensu*, no qual o fator determinante reside no autorregramento das vontades, para o estabelecimento de cláusulas, de prazos, de condições, entre outros elementos. Nos dizeres de Thereza Alvim e de Ígor Martins da Cunha (2020, p. 04), acerca da natureza do compromisso de ajustamento da conduta:

É, portanto, reconhecido pelo ordenamento jurídico um espaço para que a expressão de vontade das partes, uma vez convergente, receba proteção jurídica, posto que considerada relevante, e, com isso, possa produzir os seus efeitos almejados. Há, portanto, um ajuste inter partes. **Trata-se, assim, de uma espécie de negócio jurídico bilateral, com espaço para as expressões de vontade já devidamente delimitadas legalmente.** (grifa-se)

Outrossim, o compromisso pode ser firmado na fase pré-processual — em sede de inquérito civil ou de outro procedimento administrativo — ou na fase judicial, admitindo-se, até mesmo, o ajuste entre as partes durante o cumprimento de sentença. Vale salientar, ainda, que, uma vez firmado no curso do procedimento administrativo, o TAC possuirá caráter de título executivo extrajudicial (art. 876 da Consolidação das Leis do Trabalho) e motivará o arquivamento do inquérito. Para além disso, caso haja a homologação perante a Justiça do Trabalho, assumirá o caráter de título executivo judicial.

Por meio do Termo de Ajustamento de Conduta, o compromissário (que poderá ser pessoa física ou jurídica, de Direito Público ou Privado) assume o dever de cumprimento das obrigações pactuadas, que podem ser obrigações de fazer, de não fazer ou de dar, sob pena de, configurado o descumprimento, submeter-se ao pagamento de multa em pecúnia, revertida, geralmente, ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Faz-se necessário ressaltar que, na maioria das vezes, as obrigações estabelecidas no TAC se referem à mera reprodução das normas trabalhistas, o que já deveria ser observado, de plano, pelos legitimados passivos. Aqui reside, pois, uma das dificuldades que será melhor abordada posteriormente. Ademais, como assevera Élisson Miessa (2024,

p. 138), o Termo de Ajustamento de Conduta não excluiu os demais tipos de responsabilidade aos quais se sujeita o compromissário.

Portanto, delineadas as principais características do Termo de Ajustamento de Conduta, firmado perante o Ministério Público do Trabalho, apresentar-se-á, em seguida, a relação entre a atuação do *Parquet*, mediante a assinatura de TAC, e a concretização do princípio do acesso à justiça.

3 A CORRELAÇÃO ENTRE A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, POR MEIO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA, E O PRINCÍPIO DO ACESSO À JUSTIÇA

Em um primeiro plano, o princípio do acesso à justiça, idealizado por Cappelletti e Garth (1988), compreendia, inicialmente, o acesso ao Poder Judiciário, para que houvesse a resolução dos conflitos entre os sujeitos de direito. No entanto, diante dos obstáculos que envolvem tal acesso, como as desfavoráveis custas judiciais, a morosidade do aparelho judicial e o problema das “possibilidades das partes” (Cappelletti; Garth, 1988), foi-se desenvolvendo o termo “acesso à justiça”, o que culminou na terceira onda renovatória.

Em síntese, a terceira onda compreende a criação dos chamados meios adequados à solução de conflitos, a exemplo da mediação, da conciliação e da arbitragem, e, mais que isso: o acesso à justiça em sentido amplo deve culminar em uma solução adequada do problema jurídico em tempo razoável, sendo evidente que, a depender do direito violado, o Estado e os outros agentes podem reagir de formas diferenciadas.

Não se pode mais afirmar, porquanto, que a solução de tais problemas é função exclusiva do Poder Judiciário, havendo a inclusão de jurisdições não estatais no ordenamento jurídico e o aperfeiçoamento das instituições que já se inserem no Poder Público.

Dessa maneira, os indivíduos, bem como os órgãos ministeriais e o próprio Poder Judiciário, devem dar azo à integração entre as opções que se estabelecem no sistema multiportas. Consoante ensinam Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez, “os negócios processuais multiportas podem funcionar, portanto, como uma espécie de ponte ou corredor entre as diferentes portas de acesso à justiça” (2023, p. 15).

É certo que, eventualmente, a “porta” do Poder Judiciário será a via mais adequada para a resolução de determinadas controvérsias, no entanto, a judicialização de questões coletivas, por parte do Ministério Público do Trabalho, deve se constituir como a última ratio para a solução do problema jurídico. Desse modo, a atuação do Parquet deve se dar, precipuamente, com um trabalho proativo e preventivo (Silva, 2018, p. 09).

Não à toa o Conselho Nacional do Ministério Público produziu a Resolução nº 118/2024, instituindo a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público. Pode-se concluir, assim, que a figura do Termo de Ajustamento de Conduta e os métodos adequados de resolução — que não o acesso ao Poder Judiciário — não são institutos excludentes. Nesse diapasão:

Questão relevante que deve ser levada em consideração, diante dos contornos bem indicados supra, é que a Mediação não se opõe, como situação absolutamente distinta, ao Termo de Ajustamento de Conduta. Em verdade, trata-se duas situações distintas, que podem, ou não, estar presentes conjuntamente. A mediação é uma forma de solução de conflitos que tem por objetivo que as partes, ao final, cheguem a uma autocomposição, podendo ser esta autocomposição, a depender das suas características, um Termo de Ajustamento de Conduta (Alvim; Cunha, 2020, p. 09).

Outrossim, a comunicação entre a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta e os meios adequados à solução de conflitos se coaduna com o papel resolutivo do Ministério Público, em contraposição ao perfil demandista assumido por anos a fio.

Em um segundo plano, como citado em tópico anterior, o Termo de Ajustamento de Conduta poderá ser firmado em qualquer fase do procedimento administrativo ou do processo judicial. É o que assevera o caput do artigo 3º da Resolução nº 179/2017 do CNMP:

Art. 3º O compromisso de ajustamento de conduta será tomado em qualquer fase da investigação, nos autos de inquérito civil ou procedimento correlato, ou no curso da ação judicial, devendo conter obrigações certas, líquidas e exigíveis, salvo peculiaridades do caso concreto, e ser assinado pelo órgão do Ministério Público e pelo compromissário (Brasil, 2017).

Isso demonstra, especialmente, a praticidade do instituto e a valorização da composição dos danos que circundam o Termo de Ajustamento de Conduta. No mais, sendo necessária a judicialização, a Justiça do Trabalho poderá aproveitar certos atos praticados na “porta” do procedimento administrativo.

De acordo com os dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), na plataforma “Justiça em Números”, foram instaurados, no último ano, 326.971 (trezentos e vinte e seis mil e novecentos e setenta e um) inquéritos civis, nos quais foram firmados 77.642 (setenta e sete mil e seiscentos e quarenta e dois) TACs, o que representa o solucionamento, ao menos em tese, de 23,75% dos inquéritos, além daqueles nos quais não foram constatadas irregularidades pelo MPT e, por conseguinte, foram alvo de arquivamento.

Destarte, a assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta, no âmbito do MPT, viabiliza que muitas controvérsias sejam resolvidas extrajudicialmente, sem que haja a necessidade de judicialização das questões, contribuindo, dessa forma, para desafogar a Justiça do Trabalho, que lida, ultimamente, com o crescimento exponencial no ajuizamento de reclamações trabalhistas.

3.1 VANTAGENS E DIFICULDADES PERCEBIDAS NA SUBSCRIÇÃO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Uma vez firmado o Termo de Ajustamento de Conduta, o Procurador oficiante efetuará o arquivamento do procedimento administrativo, que se submeterá à homologação por parte da Câmara de Coordenação e Revisão (CCR) do MPT. Havendo tal homologação, o procedimento permanecerá arquivado até que haja, eventualmente, notícia de descumprimento das obrigações assumidas.

Ademais, prezando pela efetiva observância das cláusulas que compõem o TAC, o Procurador pode — e deve! — fiscalizar o compromisso, requisitando, para tanto, a apresentação de documentos pelo compromissário, a realização de fiscalização pelo Ministério do Trabalho e Emprego, pela Divisão de Perícias do órgão, pelo conselho de classe, a realização de novas audiências administrativas, entre outras providências.

Ocorre que, na subscrição e na fiscalização do termo, são percebidas tanto vantagens, quanto dificuldades para ambos os polos. Felizmente, as vantagens aparecem em um maior número.

Vale salientar, nesse ínterim, que o Termo de Ajuste de Conduta confere maior simplicidade, celeridade e eficiência ao procedimento administrativo. Além disso, o órgão ministerial poderá se utilizar da negociação, da conciliação e/ou da mediação para chegar a um acordo que seja favorável para todas as partes que integram o negócio jurídico.

Há, ainda, hipóteses que demandam a participação de vários ramos do Ministério Público, de modo que eles podem figurar, conjuntamente, como legitimados ativos na assinatura do TAC, o que confere um diálogo entre os institutos ministeriais, para que se chegue ao solucionamento do problema jurídico.

Decerto, a maior vantagem para o Poder Público se consubstancia na desobstrução do Judiciário brasileiro, mais especificamente da Justiça do Trabalho. Apenas a título exemplificativo, no mês de janeiro deste ano, foram ajuizadas 232.728 (duzentos e trinta e dois mil e setecentos e vinte e oito) novas ações perante a Justiça trabalhista (CNJ, 2025). Com um maior número de Termos de Ajustamento de Conduta, devidamente fiscalizados, tal número poderá sofrer uma queda substantiva.

Sob o ponto de vista dos compromissários, especialmente empresas, os benefícios são ainda maiores. Senão, veja-se:

- 1 – Permite ampla participação do legitimado passivo, que terá voz e vez na construção das cláusulas;
- 2 – Informalidade, a permitir diálogo mais aberto com o legitimado ativo;
- 3 – Possibilidade de discussão de prazos, condições e valores de multas;
- 4 – Deixa em evidência a boa-fé e a livre disposição da empresa em se adequar às normas legais;
- 5 – Preserva a imagem da empresa, diferentemente do que ocorre em caso de uma condenação advinda de uma sentença judicial;
- 6 – Redução de despesas processuais;
- 7 – Menor desgaste físico e emocional;
- 8 – Solução rápida das questões envolvidas;
- 9 – Desnecessidade de reserva financeira para fazer face a uma possível condenação judicial, que pode incluir o pagamento de indenização por danos morais coletivos;
- 10 – Demonstração, no âmbito interno da empresa, do seu compromisso para com os seus empregados e com o meio ambiente material e imaterial, a depender das obrigações assumidas;
- 11 – Credibilidade para com credores e futuros investidores, face à antecipação da empresa em se adequar à legislação, sem necessidade de imposição judicial; e
- 12 – Extinção ou diminuição de litígios judiciais individuais em relação aos temas objeto do TAC (Gabrich; Sena, 2022, p. 192).

Dessa forma, em suma, o Termo de Ajustamento de Conduta consiste em uma alternativa rápida, de baixo custo e que preserva a imagem da empresa, priorizando o diálogo entre os atores.

No que tange às dificuldades — enfrentadas, principalmente, pelo Parquet —, elas também são numerosas e devem ser combatidas pelo órgão ministerial. A primeira e maior dificuldade reside na banalização do instrumento.

O Termo de Ajuste de Conduta, logo, não deve servir, tão somente, como um meio para se atingir a máxima produtividade pelo Procurador atuante. Tal produtividade deve estar aliada à eficiência e à atividade satisfatória de defesa à ordem jurídica, objetivo central do Ministério Público.

Como forma de coibir a banalização do TAC, as multas cominadas devem ser expressivas o bastante, para desmotivar o compromissário a descumprir as obrigações assumidas, possuindo, em verdade, um caráter coercitivo. Essa medida encontra justificativa no fato de que o compromisso apresenta a mera reprodução de normas trabalhistas, que, como já mencionado, deveriam ser observadas pelos inquiridos, mesmo que sem a provocação do Ministério Público do Trabalho.

Outra dificuldade diz respeito à fiscalização do termo. Frequentemente, os compromissários não atendem às determinações do Parquet e, não raramente, continuam a violar as obrigações impostas. Outrossim, a demora na resposta de fiscalização, pelos demais órgãos que auxiliam nessa questão, pode gerar prejuízos à atuação do Ministério Público, que se vê impossibilitado de adotar as devidas providências, a depender dos resultados da inspeção, como o possível ajuizamento de ação civil pública.

Desse modo, tais dificuldades, caso não evitadas, representam uma forte ofensa ao princípio da proteção ao trabalhador. Eles, ao demandarem a atividade do Ministério Público do Trabalho, buscam uma resposta célere e eficiente para os problemas jurídicos enfrentados, o que resta prejudicado, caso o instrumento não seja encarado com seriedade pelo Poder Público e pelos investigados.

Novamente, pode-se asseverar que as vantagens se apresentam em um maior número, se comparadas às dificuldades expostas. Por tal motivo, o Termo de Ajustamento de Conduta deve ser objeto de novos estudos, com a finalidade de o aperfeiçoar e de o adequar à concretização dos princípios do acesso à justiça e da proteção ao trabalhador.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou a discussão acerca das atribuições do Ministério Público do Trabalho, ressaltando a sua evolução e a importância como defensor da ordem jurídica e dos direitos e dos interesses coletivos lato sensu. Dentre as atribuições do Parquet, destacam-se a instauração de inquérito civil e a promoção de ação civil pública.

Em um segundo momento, percorreu-se a natureza jurídica, as principais características e a relevância do Termo de Ajustamento de Conduta, que pode ser firmado no âmbito do inquérito civil ou já na fase de judicialização da questão.

Ademais, o instrumento apresenta essencial correlação com o princípio do acesso à justiça, que é compreendido não apenas como o acesso ao Poder Judiciário, mas, também, aos demais meios adequados à solução dos problemas jurídicos. Dessa maneira, a autocomposição, a exemplo da conciliação e da mediação, poderá ser incentivada, para que haja a pactuação das obrigações, das condições, dos prazos, entre outras circunstâncias, que compõem o Termo de Ajustamento de Conduta.

Finalmente, foram levantadas as principais vantagens e dificuldades atinentes ao TAC. Entre as vantagens, ressalte-se a maior simplicidade e celeridade do procedimento administrativo, além de, na ocasião de se subscrever o termo, haver a preservação da imagem da empresa, o que representa ganhos mútuos, concomitantemente, para o órgão ministerial, para os compromissários e para a coletividade.

No que concerne às dificuldades enfrentadas, destacam-se, especialmente, a banalização do instrumento e a dificuldade na sua fiscalização. Tais fatores, por vez, enfraquecem o princípio da proteção ao trabalhador, que é a base da principiologia do Direito do Trabalho.

Dessa maneira, urge a necessidade de que novos estudos se dediquem à figura do Termo de Ajustamento de Conduta, de forma a auxiliar os órgãos ministeriais — não só o Ministério Público do Trabalho — na busca pela máxima eficácia e efetividade do instrumento. Por fim, verificou-se que o sistema multiportas de acesso à justiça, destarte, presta-se à pacificação social e contribui para o desenvolvimento do Ministério Público resolutivo.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Thereza; CUNHA, Ígor Martins da. **Termo de Ajustamento de Conduta, mediação e conciliação: uma breve reflexão a respeito do negócio jurídico que previne ou resolve conflito que envolve direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos**. Revista dos Tribunais: Revista de Processo, São Paulo, v. 304/2020, p. 379-404, jun/2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências [Código de Defesa do Consumidor]. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. **Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017**. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Brasília, DF: Presidência do Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2025.

BORGNETH, Adamilton Lima; CORDEIRO, Flávia Gomes. **Acesso à justiça: discutindo o papel do Ministério Público no contexto da Justiça Multiportas**. Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado do Piauí, Teresina, ano 02, ed. 01, jul/dez 2022.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Nothfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Estatísticas do Poder Judiciário**. CNJ, Brasília, 2025. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 10 fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel Cacol** (Cadastro Nacional de Ações Coletivas). CNJ, Brasília, 2025. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-cacol/>. Acesso em: 10 fev. 2025.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **O sistema brasileiro de justiça multiportas como um sistema auto-organizado: interação, integração e seus institutos catalisadores.** Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 88, abr/jun 2023.

GABRICH, Frederico de Andrade; SENA, Max Emiliano da Silva. **Uso estratégico do Termo de Ajuste de Conduta para a prevenção de litígios judiciais.** Revista Jurídica da Presidência, Brasília, v. 24, n. 132, p. 173-195, fev/abr 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2022v24e132-1530>. Acesso em: 10 mar. 2025.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O acesso à Justiça e o Ministério Público.** Revista Justitia, São Paulo, v. 146, abr/jun 1989.

MIESSA, Élisson. **Curso de Direito Processual do Trabalho.** 10. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

SILVA, Joseane Suzart Lopes da. **O Ministério Público e o acesso à justiça em face dos interesses e direitos transindividuais: em busca da resolutividade.** Revista Cidadania e Acesso à Justiça, e-ISSN: 2526-026X, Salvador, v. 4, n. 1, p. 114-135, jan/jun 2018.

A IMPRESCRITIBILIDADE DE PRETENSÕES TRABALHISTAS EM SITUAÇÕES DE TRABALHO ANÁLOGO À ESCRAVIDÃO: UMA ANÁLISE À LUZ DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

**The imprescriptibility of labor claims in situations of work analogous to slavery:
an analysis in the light of fundamental rights**

Letícia Gomes Candeia¹

Maria Carollyne Almeida Aguiar Aires de Souza²

Paulla Christianne da Costa Newton³

Thiago Boezio de Souto Santos⁴

Resumo: O trabalho análogo à escravidão persiste no Brasil, configurando-se como uma grave violação dos direitos humanos e do Estado Democrático de Direito (Silva, 2019, p. 9). Essa prática envolve, frequentemente, condições degradantes e coação financeira ou moral, privando o trabalhador de seus direitos fundamentais. Diante desse cenário, tanto o Tribunal Superior do Trabalho (TST) quanto o Ministério Público do Trabalho (MPT) defendem a imprescritibilidade das ações trabalhistas em tais casos, desvinculando-as do prazo prescricional comum previsto no artigo 11 da CLT, por não se tratar de uma relação regular de emprego. Esse entendimento é reforçado pela jurisprudência do STJ e pelas obrigações internacionais assumidas pelo Brasil, incluindo as Convenções nº 29 e 105 da OIT. As decisões recentes do TST e as orientações do MPT argumentam que a prescrição nesses casos violaria o princípio da dignidade humana e a inafastabilidade da tutela jurisdicional, promovendo, assim, a proteção integral dos direitos das vítimas. Dessa forma, a imprescritibilidade não apenas assegura a reparação justa, mas também reafirma o compromisso com a erradicação da escravidão contemporânea.

Palavras-chave: Imprescritibilidade trabalhista; Trabalho análogo à escravidão; Direitos fundamentais; Dignidade humana; Exploração laboral.

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). E-mail: leticia.candeia@aluno.uepb.edu.br. Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/1501785760344182>.

² Graduanda em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). E-mail: c.aires@aluno.uepb.edu.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4155808122153751>.

³ Doutora em Direito do Trabalho e Segurança Social pela Universidade de Valencia – Espanha, com menção Doutorado Europeu com estudos de investigação na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa - Portugal; Mestre em Direito Econômico pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB; Mestre em Direito do Trabalho e Segurança Social pela Universidade de Valencia – Espanha; Professora Doutora Associada do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB; Coordenadora setorial de Pesquisa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB; Professora Doutora Adjunta do Departamento de Direito Privado do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba – UFPB; Presidenta da Comissão Permanente de Sindicância do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba – UFPB; Líder do Grupo de Pesquisa DGP/CNPQ Match Jus - Direitos Humanos, Inovações Tecnológicas e Questões Internacionais Contemporâneas; Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2622332142615621>; E-mail: newtonpaulla@gmail.com

⁴ Graduando em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Técnico em Informática pelo Instituto Federal da Paraíba (IFPB). E-mail: thiago.boezio@aluno.uepb.edu.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1822835014572813>.

Abstract: *Slave-like labor persists in Brazil, constituting a severe violation of human rights and the Democratic Rule of Law (Silva, 2019, p. 9). This practice frequently involves degrading conditions and financial or moral coercion, depriving workers of their fundamental rights. In view of this scenario, both the Superior Labor Court (TST) and the Public Labor Prosecutor's Office (MPT) advocate for the imprescriptibility of labor claims in such cases, detaching them from the standard statute of limitations under Article 11 of the CLT, given that they do not concern a regular employment relationship. This stance is reinforced by the jurisprudence of the Superior Court of Justice (STJ) and by Brazil's international obligations, including ILO Conventions No. 29 and 105. Recent decisions from the TST and guidance from the MPT argue that the application of a statute of limitations in these cases would violate the principle of human dignity and the non-removal of judicial protection, thereby promoting comprehensive protection of the victims' rights. Therefore, imprescriptibility not only ensures just reparation but also reaffirms the commitment to eradicating contemporary slavery.*

Keywords: *Labor imprescriptibility; Work analogous to slavery; Fundamental rights; Human dignity; Labor exploitation.*

Sumário: 1 Introdução e fundamentação teórica — 2 Desenvolvimento; 2.1 O trabalho escravo contemporâneo e seus danos aos direitos fundamentais; 2.2 Implicações da prescrição na seara trabalhista e a questão indenizatória; 2.3 Possibilidade de imprescritibilidade das pretensões na seara trabalhista e o Direito Comparado; 2.4 Como os tribunais superiores e o MPT abordam essa questão na atualidade — 3 Considerações finais — Referências.

1 INTRODUÇÃO E FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O trabalho análogo à escravidão representa uma das mais graves violações aos direitos fundamentais, sendo um problema persistente no Brasil, especialmente entre trabalhadores rurais, domésticos e imigrantes, que frequentemente enfrentam condições degradantes. A legislação brasileira, por meio do artigo 149 do Código Penal, tipifica essa prática como a submissão a jornadas exaustivas, condições desumanas ou restrição de locomoção em razão de dívida. De acordo com Martinez (2023, p. 147), o termo “escravo” refere-se à natureza do trabalho e não ao trabalhador, que, apesar da exploração, ainda detém personalidade jurídica, diferentemente da escravidão histórica. Embora a abolição formal tenha ocorrido em 1888, a persistência do trabalho forçado evidencia a necessidade de uma atuação estatal rigorosa na proteção dos direitos laborais e na reparação das vítimas.

A Constituição Federal de 1988, especialmente em seu artigo 7º, assegura direitos trabalhistas essenciais à valorização do trabalho e à dignidade do trabalhador. O neoconstitucionalismo reforça que o trabalho análogo à escravidão viola diretamente princípios fundamentais, como a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e o valor social

do trabalho (art. 1º, IV). Nesse contexto, cresce o debate sobre a imprescritibilidade das pretensões trabalhistas nesses casos, uma vez que a violação à dignidade humana justifica a possibilidade de reivindicação dos direitos a qualquer tempo. Nessa senda a submissão forçada de trabalhadores deve ser considerada imprescritível, pois representa uma afronta estrutural aos direitos humanos e à justiça social.

Dessa forma, este estudo tem como objetivo analisar a viabilidade da imprescritibilidade das pretensões trabalhistas em casos de trabalho análogo à escravidão no ordenamento jurídico brasileiro. A pesquisa fundamenta-se nos princípios constitucionais e nas convenções internacionais, em especial a Convenção nº 29 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil, que obriga os Estados signatários a prevenir, reprimir e erradicar o trabalho forçado. Além disso, avalia-se a evolução da jurisprudência dos Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs) e do Ministério Público do Trabalho (MPT), que vêm fortalecendo a aplicação de sanções civis e reparatórias para garantir a responsabilização dos infratores e a compensação das vítimas.

A relevância dessa discussão reside no impacto jurídico e social da possibilidade de afastar os prazos prescricionais em tais casos, garantindo que a passagem do tempo não se torne um mecanismo de impunidade para exploradores. Metodologicamente, a pesquisa adota o método dedutivo, partindo da análise dos direitos fundamentais e da legislação brasileira para sustentar a imprescritibilidade das pretensões trabalhistas. Além disso, emprega os métodos explicativo e comparativo, estabelecendo correlações entre princípios constitucionais, jurisprudência trabalhista e políticas públicas voltadas à erradicação do trabalho escravo. O estudo também se vale da análise de casos concretos e do papel das instituições na proteção dos trabalhadores explorados.

À luz dessas considerações, examinar a imprescritibilidade das pretensões trabalhistas nos casos de trabalho análogo à escravidão contribui para o fortalecimento dos direitos fundamentais e para uma justiça mais eficaz, impedindo que a inércia ou o tempo sirvam como escudo para a impunidade. Ao garantir a possibilidade de reparação integral, a aplicação dessa medida reforça o caráter dissuasório e reparatório das ações trabalhistas, promovendo um ambiente jurídico mais alinhado com a erradicação do trabalho degradante no Brasil.

2 DESENVOLVIMENTO

A discussão sobre a imprescritibilidade das pretensões trabalhistas em casos de trabalho análogo ao de escravo exige uma linha de análise que transcenda a aplicação literal das normas. Trata-se de reconhecer a gravidade das violações envolvidas e a necessidade de uma resposta jurídica compatível com os valores constitucionais, especialmente a dignidade da pessoa humana e a proteção do trabalho. A presente seção se propõe a examinar, por meio de uma abordagem escalonada, os elementos que caracterizam o trabalho escravo contemporâneo, os efeitos da prescrição na busca por reparação, a viabilidade jurídica da imprescritibilidade sob diferentes sistemas normativos e, por fim, a forma como os tribunais superiores e o Ministério Público do Trabalho têm enfrentado o tema.

2.1 O TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO E SEUS DANOS AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Em primeira análise, Sakamoto (2020, p. 8) elucida a ideia de que ao vislumbrar as relações de trabalho, nota-se que o trabalho análogo à escravidão permanece recorrente, sobretudo no mundo periférico, configurando uma grave violação dos direitos fundamentais. No Brasil, essa exploração é frequentemente invisibilizada, seja pela ineficiência do poder público, seja pela naturalização histórica da precarização laboral.

Para fins de compreensão, o Trabalho Escravo Contemporâneo (TEC), caracteriza-se pela submissão de indivíduos a condições degradantes, restrição de liberdade e coerção econômica ou moral, afetando principalmente grupos vulneráveis, como trabalhadores rurais e imigrantes. O Código Penal, em seu artigo 149, tipifica essa prática:

Art. 149. Reduzir alguém à condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto:

Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência.(...) (Brasil, 2024).

A escravidão contemporânea é um fenômeno complexo, que extrapola a esfera laboral e abrange dimensões políticas, sociais e culturais. Embora tais manifestações de exploração não sejam necessariamente abordadas de maneira uniforme na literatura, que pode enfatizar aspectos específicos ou classificá-las de diferentes formas, elas incluem o

trabalho forçado, o tráfico humano, a escravidão sexual, o trabalho infantil e a servidão por dívida.

Sob um viés antropológico, Orlando Patterson (1982, p. 34) define a escravidão como uma relação assimétrica de poder e dominação, marcada por violência institucionalizada, exclusão social e desamparo, o que resultaria em uma “falência da sociedade”. É evidente que, mesmo formalmente abolida, a escravidão mantém um ciclo de exploração que persiste, não apenas por meios convencionais, mas sobretudo por mecanismos estruturais que impedem a sociedade de reconhecer o outro como um sujeito digno de exercer sua capacidade laborativa com plenitude de direitos, reduzindo-o à condição de mera engrenagem de um sistema que o explora e descarta.

O Brasil, país signatário da Convenção nº 29 da OIT, enfrenta limitações para converter seus compromissos em políticas públicas eficazes. A incorporação dessa legislação ao ordenamento jurídico, embora avançada no plano normativo, revela-se muitas vezes meramente formal e abstrata, carecendo de mecanismos que viabilizem sua aplicação concreta na erradicação desta prática. Igualmente, deve-se compreender que a persistência do trabalho escravo contemporâneo agrava os ciclos de pobreza, exclusão e violência, inviabilizando o pleno exercício de direitos fundamentais, como saúde, educação, segurança e condições dignas de trabalho, consagrados no texto constitucional nos arts. 5º, 6º e 7º. O medo de represálias e a vulnerabilidade econômica frequentemente silenciam as vítimas, dificultando a denúncia e a reparação dos danos sofridos. Portanto, o combate a essa chaga social exige uma abordagem articulada, que combine fiscalização rigorosa, ampliação de canais de denúncia e políticas de inclusão social e econômica. O fortalecimento da atuação do Ministério do Trabalho e Emprego e demais órgãos fiscalizadores é essencial para garantir a efetividade dos direitos fundamentais e coibir práticas que atentam contra a dignidade humana.

2.2 IMPLICAÇÕES DA PRESCRIÇÃO NA SEARA TRABALHISTA E A QUESTÃO INDENIZATÓRIA

Cumprе registrar que a teoria geral do trabalho, associada às correntes do neoconstitucionalismo, exerce influência significativa na interpretação judicial do direito do trabalho, garantindo que as decisões estejam alinhadas aos princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88) e do valor social do trabalho (art. 1º, IV, CF/88).

Quanto à maneira pela qual o mundo pós-moderno compreendeu os avanços desses princípios, consolidou-se a ideia de que a proteção aos direitos fundamentais prescinde de legislação específica que verse sobre o caso concreto, visto que possuem aplicação direta e são auto executáveis, isto é, podem ser invocados e garantidos independentemente de norma complementar. Essa diretriz encontra respaldo no princípio da aplicabilidade imediata e plena eficácia dos direitos fundamentais, expressamente previsto no art. 5º, §1º, da Constituição Federal de 1988. Sob esse viés, sua relevância se destaca na efetivação da proteção aos trabalhadores, especialmente no que concerne à imprescritibilidade das pretensões trabalhistas, cuja fundamentação jurídica será abordada a seguir.

A prescrição, na seara trabalhista, refere-se ao limite temporal para o exercício do direito de ação, extinguindo a possibilidade de reivindicação judicial após o decurso do prazo legal. Conforme elucidado pelo celebrado doutrinador Pontes de Miranda (1974, p. 100), a prescrição trata-se da “exceção, que alguém tem, contra o que não exerceu durante certo tempo que a regra jurídica fixa, a sua pretensão ou ação”. Sendo assim, a prescrição trabalhista opera como um limite temporal para o exercício de direitos disponíveis, condicionando a reivindicação judicial ao respeito aos prazos fixados pela legislação.

A Constituição Federal, em seu art. 7º, XXIX, e a CLT, no art. 11, estabelecem dois prazos prescricionais para o ajuizamento de ações trabalhistas: o quinquenal, referente ao período em que créditos podem ser pleiteados, e o bienal, que limita o tempo para ingressar com a ação após a extinção do vínculo empregatício. Além disso, há a prescrição intercorrente, que incide quando a parte exequente permanece inerte no curso do processo, resultando no arquivamento da ação. Esses prazos têm como finalidade garantir segurança jurídica e organizar as demandas da área.

Os diferentes prazos prescricionais referem-se, por um lado, ao período para a propositura da ação judicial após a extinção do vínculo empregatício e, por outro, ao tempo em que as verbas podem ser pleiteadas em juízo. Em qualquer hipótese, sua existência sustenta-se na busca pela paz social e pela preservação da segurança jurídica, evitando a eternização de litígios. No entanto, essa justificativa desmorona quando aplicada a casos de trabalho análogo à escravidão. Condicionar a dignidade humana à fluidez do tempo jurídico é admitir que a exploração pode ser esquecida e que a violação da liberdade pode prescrever. Permitir que a prescrição atue como barreira ao direito de reparação significa, na prática, converter o tempo em alibi para a impunidade.

Contudo, há uma grave lesão ao direito pátrio ao considerar a possibilidade de reconhecer a prescrição de pretensões trabalhistas em casos de trabalho análogo à escravidão. Reconhecer a prescritibilidade de uma ação judicial que pleiteia indenização por violações sofridas enquanto sujeito de direito, explorado e reduzido à condição inumana de pessoa escravizada, é, inequivocamente, permitir a interpretação de que o direito à dignidade da pessoa humana é um direito disponível.

Vale dizer que, diante desse cenário, está presente a figura do dano moral, especialmente no contexto do trabalho escravo contemporâneo, que não se restringe somente à esfera individual, pois a violação à dignidade do trabalhador ressoa na coletividade. Conforme entendimento do advogado e doutrinador Humberto Theodoro Júnior, o dano moral é pertinente sempre que há uma violação à “esfera da subjetividade, ou no plano valorativo da pessoa na sociedade, alcançando os aspectos mais íntimos da personalidade humana” (Theodoro Júnior, 1999, p. 4). Nesse viés, a indenização não apenas repara, mas reafirma o compromisso do Estado em punir e coibir práticas degradantes, cumprindo sua função punitivo-pedagógica.

No panorama internacional, a relevância da indenização é destacada no artigo 63.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que determina:

Quando decidir que houve violação de um direito ou liberdade protegidos nesta Convenção, a Corte determinará que se assegure ao prejudicado o gozo do seu direito ou liberdade violados. Determinará também, se isso for procedente, que sejam reparadas as consequências da medida ou situação que haja configurado a violação desses direitos, bem como o pagamento de indenização justa à parte lesada (Organização dos Estados Americanos, 1969).

Essa disposição visa assegurar às vítimas uma compensação adequada pela grave lesão sofrida e, simultaneamente, restabelecer o respeito aos direitos fundamentais. No entanto, a efetividade dessa norma encontra entraves práticos, especialmente no que concerne à fixação do valor indenizatório. A título de exemplo, em uma decisão proferida na Zona da Mata Mineira, um magistrado sugeriu indenização de 10 mil reais para cada trabalhador resgatado de condições análogas à escravidão — valor similar ao arbitrado em casos de cancelamento indevido de voo (entre 3 mil e 15 mil reais). Essa disparidade revela o risco de indenizações irrisórias desvirtuarem o propósito da reparação.

A prescrição, além de dificultar a indenização, perpetua a cultura da impunidade, como demonstram os casos emblemáticos de José Pereira e da Fazenda Brasil Verde. No

final dos anos 1990, José Pereira Ferreira foi vítima de tentativa de homicídio ao tentar escapar do trabalho forçado em uma fazenda no Pará. Mesmo após a denúncia e o resgate de outras vítimas, os responsáveis não foram localizados e, quando o caso chegou à segunda instância, a defesa do agressor invocou a prescrição. Situação semelhante ocorreu na Fazenda Brasil Verde, onde 85 trabalhadores foram submetidos a servidão por dívida, abusos físicos e psicológicos, sem que houvesse responsabilização penal antes da intervenção da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Tais precedentes expõem a ineficácia da atuação estatal na proteção dos direitos fundamentais, resultando na necessidade de intervenção internacional para assegurar indenizações mínimas às vítimas. Como destacam Lys Cardoso Sobral e Italvar Medina:

Se é certo que nenhuma indenização jamais será capaz de devolver à pessoa que foi explorada todas as perdas que ela teve e retratar violências que sofreu, também o é que o Direito não pode descuidar de entregar a essa pessoa um retorno que, ao menos, seja o mais próximo possível de uma justa reparação e que seja hábil a garantir a ela um futuro diferente (Ministério Público do Trabalho, 2022, p.3).

Com efeito, entende-se que ao impor um limite temporal ao direito de reparação das vítimas do trabalho escravo, a prescrição opera como um mecanismo de revitimização, relegando os trabalhadores explorados a uma condição de desamparo jurídico. Dessa forma, a imprescritibilidade das ações indenizatórias em casos de trabalho análogo à escravidão deve ser uma diretriz intransponível. Esse entendimento não apenas assegura a efetivação dos direitos fundamentais, mas também preserva a coerência do sistema jurídico, impedindo que ele traia seus próprios princípios ao admitir que a dignidade humana possa ser submetida ao crivo do tempo.

2.3 POSSIBILIDADE DE IMPRESCRITIBILIDADE DAS PRETENSÕES NA SEARA TRABALHISTA E O DIREITO COMPARADO.

Mormente, entende-se que o fundamento jurídico da imprescritibilidade na esfera internacional baseia-se na ideia de que existem crimes que atentam contra a dignidade da pessoa humana, e que, devido à sua imensa gravidade, não podem se beneficiar da prescrição. De maneira análoga, o artigo 29 do Estatuto de Roma, mencionado anteriormente, do qual o Brasil é signatário desde 2002, estabelece que os crimes na esfera internacional, como genocídio e crimes contra a humanidade, são imprescritíveis. Isso se deve ao fato de que, no Direito Penal Internacional, a garantia da não aplicação da

prescrição visa não apenas à proteção da memória das vítimas, mas também, de forma acertada, a evitar a impunidade em casos em que a demora da justiça poderia comprometer o processo, preservando, assim, a necessidade de punição.

Sob essa perspectiva, a dignidade humana, além de orientar todo o ordenamento brasileiro, constitui também um dos pilares basilares do direito internacional, especialmente em relação aos direitos humanos fundamentais. Isso justifica claramente a necessidade da imprescritibilidade em certos crimes. Ao considerar esse fato em relação ao trabalho análogo à escravidão, identifica-se uma conexão quanto à necessidade de incluir esse crime no rol dos imprescritíveis ou, ao menos, justificar a relevância dessa condição.

Em face do exposto, o direito internacional integra a dignidade humana como um princípio superior, exigindo que os Estados assegurem a punição, ainda que tardiamente, com o intuito de não permitir que o esquecimento afaste a responsabilidade e reparação às vítimas. Infelizmente, no que diz respeito ao trabalho análogo à escravidão, carecem de disposições específicas sobre a imprescritibilidade, o que dificulta a construção de um arcabouço doutrinário. Nessa lógica, as convenções internacionais, como, por exemplo, o Estatuto já citado, imputam a consolidação da norma que garante a imprescritibilidade para os crimes mais graves, servindo como modelo para que os países adotem essa prática em suas legislações internas, o que deveríamos estender aos casos trabalhistas extremos.

Ademais, cabe salientar que a relação entre a prescrição e o interesse público destaca a valia de não permitir que o decurso do tempo extinga a necessidade de justiça. No âmbito do direito penal internacional, a formulação de que o tempo serve como um elemento para suprimir a necessidade de punição, conhecida como “teoria do esquecimento” (Velloso, 2008, p. 7), é amplamente refutada, visto o trauma contínuo que se estende às vítimas e à sociedade. Essa visão também deveria ser aplicada no que tange às violações trabalhistas graves, como o trabalho análogo à escravidão e o trabalho forçado, que causam traumas profundos e duradouros. Nesse caso, permitir que o tempo extinga a possibilidade de reparação seria uma forma de ignorar o impacto real dessas práticas e deixar as vítimas sem justiça.

Desse modo, surge a necessidade de harmonização interna, ou seja, da obrigação dos Estados signatários de adaptar suas legislações nacionais às diretrizes estabelecidas por tratados e convenções internacionais, como o Estatuto de Roma. Assim como os

países signatários do referido Estatuto realizaram ajustes em seus sistemas penais para garantir que crimes graves, como o genocídio e os crimes contra a humanidade, não se beneficiem da prescrição, essa adaptação pode se estender à legislação trabalhista.

Logo, a interpretação do Tribunal Penal Internacional (TPI) sobre a imprescritibilidade de crimes graves pode servir de referência para que os países considerem também as graves violações trabalhistas como imprescritíveis. Nesse contexto, ao reconhecer o trabalho escravo e outras formas de exploração como atentados à dignidade e aos direitos humanos, os países podem adotar esse entendimento, eliminando os prazos de prescrição para ações trabalhistas relacionadas. Isso assegura que a busca por justiça para essas violações graves não seja prejudicada pela passagem do tempo, alinhando o direito interno às normas internacionais de proteção dos direitos humanos e promovendo um ambiente jurídico que desestimule a exploração laboral.

2.4 COMO OS TRIBUNAIS SUPERIORES E O MPT ABORDAM ESSA QUESTÃO NA ATUALIDADE

Como é possível aferir, o trabalho análogo à escravidão atenta contra as responsabilidades trabalhistas e lesa o Estado Democrático de Direito, pois fere a dignidade do trabalhador e o exclui da proteção dos princípios assegurados pelo ordenamento jurídico, assim afirma Nayara de Sá (2021). Nessa condição, é comum a imposição de jornadas exaustivas, condições degradantes e a servidão por dívida, cuja quitação ocorre por meio de trabalho forçado. A gravidade dessa violação demanda uma resposta jurídica que vá além da normatização abstrata, alcançando a realidade concreta da exploração laboral.

No âmbito trabalhista, a regra prescricional está prevista no art. 11 da CLT, que estabelece os prazos quinquenal e bienal para reivindicações de créditos trabalhistas, o qual dispõe:

Art. 11. A pretensão quanto a créditos resultantes das relações de trabalho prescreve em cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho (Brasil, 2017).

Com efeito, embora o artigo 11 da CLT estabeleça a regra geral da prescrição trabalhista, o próprio sistema jurídico prevê exceções à sua aplicabilidade. Como exemplo, cita-se o art. 440 da CLT, que afasta a prescrição para menores de 18 anos, e o art. 11, §1º, que a exclui quando a ação tem como objeto anotações previdenciárias. O

mesmo raciocínio se aplica nos casos de impossibilidade absoluta de acesso à Justiça, conforme a OJ nº 375 do TST, que suspende a contagem do prazo quando a parte se encontra incapacitada por doença grave. Nessa circunstância, o prazo não é contabilizado, pois a restrição ao direito de ação comprometeria a própria efetividade da tutela jurisdicional. Esse fundamento justifica, por analogia, a inaplicabilidade da prescrição às ações trabalhistas em que há violação extrema de direitos fundamentais, como nos casos de trabalho análogo à escravidão.

Com base nessa lógica, o TST consolidou a tese da imprescritibilidade das ações trabalhistas em casos de trabalho análogo à escravidão. Em 18 de outubro de 2023, o tribunal reformou uma decisão do TRT da 2ª Região, que havia aplicado a prescrição quinquenal a uma ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público de São Paulo.

O caso envolvia uma trabalhadora doméstica submetida a condições análogas à escravidão desde 1998, marcada por um cotidiano de violência e opressão. Mais do que exploração trabalhista e ausência de remuneração digna, ela foi vítima de agressões constantes, maus-tratos e constrangimentos de natureza física e psicológica, tendo sua dignidade sistematicamente aniquilada ao longo dos anos. Diante da brutalidade dos fatos, tornou-se imperativo o ajuizamento de uma ação civil pública pelo Ministério Público de São Paulo, visando a reparação do dano coletivo. No entanto, apesar da gravidade das violações, o TRT da 2ª Região aplicou a prescrição quinquenal ao caso, ignorando a excepcionalidade da situação e a condição de vulnerabilidade extrema da vítima.

Embora o TRT tenha entendido pela incidência da prescrição, o TST afastou essa limitação, fundamentando que não há compatibilidade entre uma relação celetista regular e um vínculo sustentado pela privação da liberdade, que viola garantias fundamentais e se mantém por meio de violências. Além disso, o tribunal invocou o art. 198, inciso I, do Código Civil, que suspende a prescrição quando há incapacidade absoluta para o exercício da pretensão. A ministra Liana Chaib, relatora do caso, ressaltou que:

Aplicar prazos prescricionais trabalhistas a um indivíduo submetido a trabalho em condição análoga à escravidão seria como puni-lo duplamente, ou mesmo revitimiza-lo, anuindo a uma atitude criminosa e absolvendo aquele que violou direito fundamental absoluto (Chaib, 2023).

Sobretudo, o TST pautou-se a decisão em correspondência com a Súmula nº 647 do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Esta jurisprudência excepciona a prescrição para ações indenizatórias por danos morais e materiais decorrentes de perseguição política durante a ditadura militar. Assim como os crimes da repressão estatal representaram graves violações aos direitos humanos, o trabalho análogo à escravidão constitui um atentado contra a liberdade e a dignidade humana, justificando sua imprescritibilidade.

As justificativas para a decisão coletiva dos ministros do TST reforçam os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro nas Convenções nº 29 e 105 da OIT (Core Obligations) e no Estatuto de Roma, que classifica o trabalho análogo à escravidão como crime contra a humanidade. Restringir a imprescritibilidade nesses casos significaria violar o direito fundamental de não ser escravizado. Assim, com fundamento na Constituição Federal de 1988 e no ordenamento jurídico trabalhista, o tribunal reconheceu a impossibilidade de perda desse direito pelo decurso do tempo.

Apesar de não possuir competência jurisdicional, o Ministério Público do Trabalho, que é um ramo do órgão ministerial autônomo, anuiu com a não incidência de prescrição das pretensões trabalhistas nos contextos de trabalho análogo à "escravidão moderna". Tal compreensão foi divulgada pela Nota Técnica nº 02/2022, por meio da Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Conaete), na qual se citou a Orientação nº 19:

ORIENTAÇÃO N. 19: Considerando que a escravidão contemporânea configura grave violação de direitos humanos previstos em tratados ratificados pelo Estado Brasileiro, não deve incidir prescrição nas hipóteses de redução de trabalhador a condição análoga à de escravo, previstas no art. 149 do Código Penal (Ministério Público do Trabalho, 2022, p.3).

A nota técnica oferta adição aos fundamentos supracitados pelo TST, ao explorar o passado histórico-brasileiro em negligenciar, em um primeiro instante, fatos de exploração trabalhista, como no “Caso José Pereira” e “Fazenda Brasil Verde”. Em ambos contextos, o Estado brasileiro não adotou os procedimentos adequados de responsabilização dos agentes que privaram a liberdade de indivíduos vulneráveis e os submeteram ao trabalho forçado. À vista disso, o MPT ressaltou os compromissos acordados pelo Brasil diante da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sendo um deles a obrigação de indenizar às vítimas, mesmo em tempo posterior ao prazo bienal e quinquenal.

Entre os argumentos jurídicos, é perceptível a defesa do princípio da dignidade humana. Sucede-se a compreensão de que se não é oportuno estipular lapso temporal à preservação do direito à dignidade, também não deve ser prescrita a circunstância que atenta a este princípio.

Destarte, apesar da prescrição ser um instituto essencial para a segurança jurídica, visto que evita litígios eternos, a própria conjectura de permanência da escravidão moderna oferta instabilidade ao ordenamento jurídico. Desse modo, a imprescritibilidade fornece margem para a implementação de tutela do interesse público, atuando tanto na reparação dos danos quanto, indiretamente, na punição das gravidades delituosas. Por isso, é válido ressaltar que as decisões do TST e MPT, ao afastar a prescrição trabalhista, fomentam a realidade social e jurídica a concreta efetivação dos direitos fundamentais protegidos no sistema pátrio.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A imprescritibilidade das ações trabalhistas em casos de trabalho análogo à escravidão reflete a necessidade de reavaliar a aplicação tradicional da prescrição à luz dos direitos fundamentais. Conforme mencionado anteriormente, recente entendimento firmado pelo Tribunal Superior do Trabalho, respaldado pela defesa do Ministério Público do Trabalho, evidencia uma orientação progressista e inovadora por parte dos tribunais ao reconhecer a excepcionalidade dessas situações, alinhando-se às obrigações internacionais assumidas pelo Brasil, como as Convenções nº 29 e 105 da OIT e os tratados do Tribunal Penal Internacional.

A análise do TST reforça que a prescrição nessas circunstâncias violaria o direito fundamental de acesso à justiça e perpetuaria a impunidade. A argumentação da ministra Liana Chaib evidencia que a imprescritibilidade não apenas assegura reparação às vítimas, mas impede a revitimização e a naturalização da exploração laboral extrema. O MPT, por sua vez, corrobora esse entendimento ao destacar, na Nota Técnica nº 02/2022, que a gravidade e a continuidade da violação afastam a incidência da prescrição.

Diante disso, a imprescritibilidade das pretensões trabalhistas não se limita a uma medida reparatória individual, mas constitui um instrumento de proteção coletiva e de efetividade dos direitos fundamentais. Neste cenário, os entendimentos expostos não apenas reafirmam o compromisso do país com a erradicação do trabalho escravo contemporâneo, como também fortalecem a coerência do ordenamento jurídico com os

princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho. Conclui-se, portanto, que a consolidação dessa interpretação jurídica representa um marco na proteção dos trabalhadores em condições de vulnerabilidade, reafirmando a centralidade dos direitos humanos no Direito do Trabalho. Ao afastar a incidência da prescrição nesses casos, a jurisprudência avança na construção de um sistema de justiça mais eficiente e coerente com os compromissos nacionais e internacionais de combate à exploração laboral, contribuindo para a promoção de um Estado Democrático de Direito mais justo e igualitário.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição: República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2024.

BRASIL. **Decreto legislativo nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Planalto. Brasília: Senado Federal, 2024.

BRASIL. **Decreto legislativo nº 5.452, de 1 de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Planalto. Brasília: Senado Federal, 2024.

BRASIL. **Decreto legislativo nº 20, de 1965, de 30 de abril de 1965**. Aprova as convenções de nº. 21, 22, 91, 93, 94, 97, 103, 104, 105, 106 e 107 e rejeita a de nº 90, adoções pela Conferência-geral da Organização Internacional do Trabalho. Planalto. Brasília: Senado Federal, 2024.

BRASIL. **Decreto legislativo nº 24, de 1956, de 23 de maio de 1956**. Aprova as convenções do trabalho de números 11, 12, 14, 19, 26, 29, 81, 88, 89, 95, 96, 99, 100 e 101, concluídas em sessões da conferência geral da organização internacional do trabalho. Planalto. Brasília: Senado Federal, 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.803, de 11 de dezembro de 2003**. Altera o art. 149 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para estabelecer penas ao crime nele tipificado e indicar as hipóteses em que se configura condição análoga à de escravo. Planalto. Brasília: Senado Federal, 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de processo civil. Planalto. Brasília: Senado Federal, 2024.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Trabalho doméstico em condições análogas à escravidão – desmistificação do argumento “como se fosse da família” – grave violação aos direitos humanos – reconhecimento da imprescritibilidade do direito absoluto a não escravização** – art. 896, §1º-A, I, da CLT. ACÓRDÃO. MPT. Disponível em: <https://mpt.mp.br/pgt/noticias/tst-acordao-1.pdf>. Acesso em: 29 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 647**. São imprescritíveis as ações indenizatórias por danos morais e materiais decorrentes de atos de perseguição política com violação de direitos fundamentais ocorridos durante o regime militar. Diário da Justiça: primeira seção, 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940.** Código Penal, artigo 149. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 25 de outubro de 2024.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (2. Turma). **Recurso de Revista no Agravo 1000612-76.2020.5.02.0053.** Embargos de Declaração. Agravo de Instrumento em Recurso de Revista. Ação Civil Pública – Trabalho Doméstico em Condições Análogas à Escravidão – Reconhecimento da Imprescritibilidade do Direito Absoluto a Não Escravidão. Responsabilidade Solidária – Grupo Familiar. Vínculo de Emprego versus Trabalho em Condição Análoga à de Escravo – Confissão Real. Indenização por Dano Moral – Valor Arbitrado. Vícios Inexistentes. Recorrente: Mariah Corazza Barreto Ustundag e outros. Recorrido: Ministério Público do Trabalho. Relatora: Min. Liana Chaib, 27 de outubro de 2023. Diário da Justiça Eletrônico: 28 out. 2023.

BUGALHO, Bruno Petermann Choueiri. **Fundamentos jurídicos da imprescritibilidade das ações sobre trabalho escravo contemporâneo na Justiça do Trabalho.** Revista do Tribunal Regional do Trabalho, v. 28, n. 1, 2024

CARVALHO, Eduardo. **Prescrição na justiça do trabalho.** Centro universitário FACIPLAC. 4 p. Disponível em: <https://dspace.uniceplac.edu.br/bitstream/123456789/789/1/Prescri%C3%A7%C3%A3o%20trabalhista.pdf>. Acesso em: 25 out. 2024.

CASO Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde versus Brasil. Réu Brasil. Jan. 2021. Disponível em: <https://reubrasil.jor.br/caso-trabalhadores-da-fazenda-brasil-verde-versus-brasil/>. Acesso em: 27 out. 2024.

CAVALCANTI, T. M.; RODRIGUES, R. G. **Trabalho escravo contemporâneo: hoje, o mesmo de ontem.** Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 20, e202203, 2023. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2203>. Acesso em: 20 de outubro de 2024.

CONAETE. **Nota Técnica nº2/2022.** Disponível em: <https://mpt.mp.br/pgt/noticias/nt-n-02-2022-1-2.pdf>. Acesso em: 17 out. 2024.

CONFORTI, Luciana Paula. **Interpretações do conceito de trabalho análogo à de escravo: a luta pelo direito ao trabalho digno e pelo direito fundamental de não ser escravizado no Brasil.** Unb. Disponível em: <http://icts.unb.br/jspui/handle/10482/35463>. Acesso em: 22 out. 2024.

CRIMES Contra a Humanidade. Diário da República. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/crimes-contra-humanidade>. Acesso em: 31 out. 2024.

FURTADO, Marcelo. **Prescrição Trabalhista: tipos, prazos e o que diz a CLT.** Convenia blog. 2024. Disponível em: https://blog.convenia.com.br/prescricao-trabalhista/#Quais_sao_as_causas_interruptivas_da_acao_trabalhista. Acesso em: 30 out. 2024.

GUIMARÃES, Nino. **TST decide que trabalho escravo é imprescritível.** Jota. Salvador. Disponível em: <https://www.jota.info/justica/tst-decide-que-trabalho-escravo-e-imprescritivel>. Acesso em: 31 out. 2024.

HOCH, Karin Anspach. **Justiça impõe penas brandas em casos de trabalho escravo na lavoura**. Conjur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-21/karin-hoch-penas-brandas-casos-trabalho-escravo/>. Acesso em: 31 out. 2024.

MARQUES, Fabíola. **Trabalho doméstico em condições análogas à escravidão e a imprescritibilidade do direito**. Conjur. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-ago-02/trabalho-domestico-em-condicoes-analogas-a-escravidao-e-a-imprescritibilidade-do-direito/#:~:text=7%C2%BA%20da%20CF-,Imprescritibilidade,se%20ultrapassado%20o%20prazo%20prescricional>. Acesso em: 21 out. 2024.

MARTINEZ, Luciano. **Curso de direito do trabalho**. 14 ed. Saraiva Jur, 2023. 1336 p.

MINISTÉRIO Público do Trabalho. **Nota Técnica nº 02/2022 - CONAETEO**. Sobre a imprescritibilidade de pretensões trabalhistas relativas ao trabalho em condição análoga à de escravo (art. 149 do Código Penal) e ao tráfico de pessoas para a exploração do trabalho. Disponível em: https://mpt.mp.br/pgt/publicacoes/notas-tecnicas/nota-tecnica-no-2-2022-imprescritibilidade-de-pretencoes-trabalhistas-relativas-ao-trabalho-em-condicoes-analogas-a-de-escravo/@@display-file/arquivo_pdf. Acesso em: 21 out. 2024.

MPT defende imprescritibilidade de pretensões trabalhistas relativas ao trabalho análogo ao de escravo. MPT-MS. 2021. Disponível em: <https://www.prt24.mpt.mp.br/2-uncategorised/1765-mpt-defende-imprescritibilidade-de-pretencoes-trabalhistas-relativas-ao-trabalho-anologo-ao-de-escravo>. Acesso em: 30 out. 2024.

NELSON, Rocco Antonio Rangel Rosso. **Em defesa da imprescritibilidade da “escravidão moderna”**. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, v. 90, nº1, p. 210-229, jan./mar. 2024

PATTERSON, Orlando. **Slavery and Social Death, a comparative Study**. Havard University Press: 1982.

PIMENTA, Márcio. **Milhares de trabalhadores em situação análoga à escravidão são resgatados a cada ano no Brasil**. Agência Pública, 2021. Disponível em: <https://reubrasil.jor.br/caso-trabalhadores-da-fazenda-brasil-verde-versus-brasil/>. Acesso em: 27 out. 2024.

SÁ, Nayara Santos de. **Trabalho análogo à escravidão em face do ordenamento jurídico penal brasileiro**. Conteudo Juridico, Brasília/DF: 26 abr 2021. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/56391/trabalho-anlogo-escravido-em-face-do-ordenamento-jurdico-penal-brasileiro>. Acesso em: 03 maio 2025.

SAKAMOTO, Leonardo. **Escravidão contemporânea**. São Paulo: Contexto, 2020.

SILVA, E. A. A. da. **Formas contemporâneas de escravidão no Brasil: a ausência de efetividade legal e a perpetuação da condição análoga à de escravo no Brasil**. Portal de Trabalhos Acadêmicos, v. 9, n. 2, 2019. Disponível em: <https://revistas.faculdaedamas.edu.br/index.php/academico/article/view/755>. Acesso em: 3 maio 2025.

SILVA, Tassio. **Direito Trabalhista: Não prescreve a ação que visa apenas a declaração de tempo de serviço para fins previdenciários**. Jus Brasil. 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/direito-trabalhista-nao-prescreve-a>

acao-que-visa-apenas-a-declaracao-de-tempo-de-servico-para-fins-previdenciarios/1355234903#:~:text=Advogado%20Trabalhista-Direito%20Trabalhista%20%2D%20N%C3%A3o%20prescreve%20a%20a%C3%A7%C3%A3o%20que%20visa%20apenas%20a,de%20servi%C3%A7o%20para%20fins%20previdenci%C3%A1rios. Acesso em: 31 out. 2024.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Dano moral**. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999. p. 4.

TRABALHO em condições análogas às de escravo e restrição da liberdade de locomoção. TST. Nº 1. Ago. 2024. Disponível em:

<https://tst.jus.br/documents/10157/33222483/001+-+Trabalho+escravo.pdf/77e2e124-46c6-15b3-0dec-aac15b0f2321?t=1723209318149>. Acesso em: 30 out. 2024.

VELLOSO, Ana Flávia Penna. **A Imprescritibilidade dos Crimes Internacionais**. 17 p. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27118.pdf>. Acesso em: 23 out. 2024.

VON ANCKEN ERDMANN AMOROSO, Henrique. **A prescrição da pretensão indenizatória e a regra de Direito intertemporal do art. 2028, CC/02**. Ideia de

Pontes de Miranda - 1974. Migalhas. 2012 Disponível em:

<https://www.migalhas.com.br/depeso/160396/a-prescricao-da-pretensao-indenizatoria-e-a-regra-de-direito-intertemporal-do-art--2028--cc-02>. Acesso em: 26 out. 2024.

ACESSO À JUSTIÇA NO ÂMBITO TRABALHISTA: PRINCIPAIS ENTRAVES E IMPRESCINDIBILIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS ADEQUADAS

Access to justice in the labor sphere: the main obstacles and the need for appropriate public policies

Luísa Coelho Batista Guedes Pereira¹

Manoela Medeiros Rodrigues²

Maria Clara Azevedo de Freitas³

Resumo: O presente artigo tem como principal objetivo refletir acerca do direito ao Acesso à Justiça especialmente no âmbito trabalhista. Reconhecendo as peculiaridades desse ramo do Direito, busca-se traçar três entraves principais que obstam o pleno Acesso à Justiça a todos os cidadãos: o alto custo de ingressar no Poder Judiciário, a morosidade do trâmite processual e as questões sociais relativas ao Acesso à Justiça, dentre elas o desconhecimento dos direitos trabalhistas e o medo de retaliação. A partir do reconhecimento dessas problemáticas, fica claramente perceptível a imprescindibilidade de políticas públicas e judiciais para reduzir os impactos negativos, assim como solucionar os entraves apresentados. A metodologia utilizada é a de pesquisa bibliográfica por meio da análise de diversos artigos científicos e de obras renomadas relativas à matéria. Como embasamento teórico central do presente artigo, utiliza-se, especialmente, a obra "Acesso à Justiça" de Cappelletti e de Garth e dados retirados do Relatório Justiça em Números (2024), elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça.

Palavras-chave: Acesso à Justiça. Direito do Trabalho. Políticas Públicas e Judiciais. Métodos adequados de resolução de conflitos.

Abstract: The main objective of this article is to reflect on the right to Access to Justice, especially in the labor field. Recognizing the peculiarities of this branch of law, it seeks to outline three main obstacles that hinder full Access to Justice for all citizens: the high cost of entering the Judiciary, the slowness of the procedural process and social issues related to Access to Justice, among them the lack of knowledge of labor rights and the fear of retaliation. Once these problems have been recognized, it becomes clear that public and judicial policies are essential to reduce the negative impacts, as well as to solve the obstacles presented. The methodology used is bibliographical research based on the analysis of various scientific articles and renowned works on the subject. The central theoretical basis of this article is the work "Access to Justice" by Cappelletti and

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: luisa.coelho@academico.ufpb.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9760398342272871>

² Graduanda em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: manoela.medeiros@academico.ufpb.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6219061411700338>

³ Graduanda em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: mcaf@academico.ufpb.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7716758737079976>

Garth and data taken from the Justice in Numbers Report (2024), prepared by the National Council of Justice.

Keywords: *Access to justice. Labor Law. Public and judicial policies. Appropriate methods of conflict resolution.*

Sumário: 1 Introdução — 2 Custas Processuais e a Gratuidade no Universo Trabalhista; 2.1 Reforma Trabalhista e seus impactos no asseguramento da gratuidade da justiça; 2.2 Resposta e reconquista do direito através da atuação judicial — 3 A Morosidade do Judiciário; 3.1 A morosidade do Judiciário e a incompatibilidade com Direito do Trabalho; 3.2 A necessidade de Políticas Públicas e Judiciárias de incentivo à adoção dos Métodos Adequados de Conflito — 4 Questões Sociais associadas ao Acesso à Justiça; 4.1 Desconhecimento dos Direitos Trabalhistas; 4.2 Medo de retaliação; 4.3 Políticas que visam reduzir os óbices sociais no acesso à justiça — 5 Considerações finais — Referências.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como principal objetivo abordar alguns aspectos pertinentes ao Direito ao Acesso à Justiça no âmbito do Direito do Trabalho. Como embasamento teórico para a discussão, utiliza-se a obra "Acesso à Justiça" de Cappelletti e de Garth, a qual apresenta os principais obstáculos para um Poder Judiciário mais acessível. Aplicando a obra ao contexto brasileiro, traça-se os principais obstáculos, avanços e dados acerca do Acesso à Justiça no campo trabalhista. Ainda, ressalta-se a importância das políticas públicas e judiciárias para a concretização do Acesso à Justiça e para a redução das problemáticas apresentadas.

A priori, é imprescindível ressaltar que o Acesso à Justiça é um preceito fundamental da Constituição Federal de 1988. Diversas disposições apontam nesse sentido, uma vez que a Carta Magna afirma categoricamente que: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Art. 5º, XXXV); que “são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder” (Art. 5º, XXXIV, alínea a); entre outros dispositivos. Todavia, na realidade, diversos obstáculos impedem o ingresso ao Judiciário e, conseqüentemente, a solução de conflitos, especialmente quanto a parcela populacional hipossuficiente (maioria populacional). Por isso, faz-se imprescindível reconhecer e reduzir os entraves existentes no Poder Judiciário, a fim de concretizar plenamente o Acesso à Justiça disposto no texto constitucional.

Ademais, o Direito Trabalhista, fundamentado na Constituição Federal de 1988 e em princípios como a proteção ao trabalhador, a irrenunciabilidade de direitos e a primazia da realidade, já possui características que facilitam o acesso à Justiça. A gratuidade da Justiça do Trabalho para aqueles que comprovam insuficiência de recursos e a simplicidade dos procedimentos são exemplos de mecanismos que visam reduzir barreiras ao Judiciário. Além disso, a celeridade processual, garantida pelo princípio da razoável duração do processo, busca evitar que a solução dos conflitos trabalhistas se torne excessivamente morosa. Contudo, apesar desses avanços, ainda existem desafios, o que exige um constante aprimoramento para tornar a Justiça do Trabalho mais acessível e eficiente.

Nesse contexto, para esse artigo, serão discutidas as seguintes dificuldades do Acesso à Justiça aplicadas ao Direito do Trabalho: alto valor das custas judiciais; morosidade da Justiça em solução de conflitos; desinformação e medo de retaliação dos trabalhadores. Também serão apresentados os avanços ocorridos na área em análise e as formas de solucionar ou de suavizar essas dificuldades por meio das políticas públicas e judiciárias. Para um estudo detalhado e completo, utilizam-se os dados do Relatório Justiça em Números (2024) e o Relatório Geral da Justiça do Trabalho (2023), os quais são essenciais para compreender a atual situação do Poder Judiciário e os pontos a serem otimizados.

Dessa forma, este artigo busca analisar os desafios e os avanços relacionados ao Acesso à Justiça no âmbito do Direito do Trabalho, considerando os obstáculos históricos apontados por Cappelletti e por Garth, a realidade brasileira contemporânea e as medidas que podem contribuir para a efetivação desse direito fundamental.

2 CUSTAS PROCESSUAIS E A GRATUIDADE NO DIREITO DO TRABALHO

À vista do contexto explicitado anteriormente, apesar do princípio do acesso à justiça encontrar-se positivado e garantido no texto da Carta Magna de 1988, a população brasileira ainda encontra dificuldades ao ingressar no sistema judiciário, sendo elas ocasionadas por barreiras financeiras, burocráticas e sociais. Nesse viés, tal problemática não é percebida apenas no Brasil, uma vez que a obra de Mauro Cappelletti e de Bryan Garth (1998) já destacava as barreiras econômicas como um empecilho na busca pela tutela jurisdicional efetiva. Desse modo, a gratuidade da justiça emerge nessa realidade como um mecanismo primordial para a concretização desse princípio, voltando o seu

olhar para as populações mais vulneráveis de modo que elas consigam, de fato, exercer plenamente os seus direitos.

Partindo-se para um contexto mais restrito, a evolução histórica da gratuidade na Justiça do trabalho demonstra mudanças significativas ao longo das décadas. Assim, é importante pontuar que, de início, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943 não previa qualquer isenção de custas para trabalhadores hipossuficientes, sendo somente três anos após a sua promulgação, com o Decreto-Lei 8.737 de 1946, que a concessão da justiça gratuita foi possibilitada para aqueles que percebessem até dois salários mínimos ou comprovassem a sua hipossuficiência. Entretanto, com o advento da Reforma Trabalhista (Lei 13.467/2017), a conquista desse benefício foi ameaçada diante das drásticas alterações promovidas pela reforma, uma vez que ela optou por impor novas restrições para a sua concessão.

2.1 REFORMA TRABALHISTA E SEUS IMPACTOS NO DIREITO À GRATUIDADE DA JUSTIÇA

Dessarte, a aprovação da Reforma Trabalhista reformulou a aplicação do direito à justiça gratuita, sendo agora concedido apenas para “àqueles que perceberem salário igual ou inferior a 40% (quarenta por cento) do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social” e para aqueles que comprovarem a sua insuficiência de recursos, conforme §§ 3º. e 4º. da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

Nesse cenário, a Reforma Trabalhista trouxe diversas mudanças significativas para o direito processual do trabalho, como a imposição de arcar com os honorários periciais no caso de sucumbência independentemente dele ser ou não beneficiário da justiça gratuita – presente na antiga redação do artigo 790-B da CLT – e, ainda, dos honorários da parte adversa caso tivesse obtido em juízo créditos para tanto (art. 791-A, § 4º, da CLT). Desse modo, essa onda de alterações legislativas traduziu-se em uma queda abrupta e expressiva no número de reclamações trabalhistas entre os anos de 2017 para 2018, indo de 2.630.844 para 1.730.703, como aferido pelos gráficos disponibilizados pelo Relatório Geral da Justiça do Trabalho (2023), publicado pelo Tribunal Superior do Trabalho.

Nesse contexto, a exigência de pagamento de custas processuais pelo reclamante que faltar à audiência inicial, salvo justificativa em até 15 dias, também é alvo de críticas por comprometer o princípio da ampla defesa e restringir o acesso à justiça gratuita. Desse

modo, a penalização prevista no artigo 844, §2º da CLT, que impede o ajuizamento de nova ação por seis meses, é vista como excessiva e incompatível com a inafastabilidade da jurisdição prevista na Constituição de 1988. Diante disso, especialistas em direito do trabalho, como juízes, advogados trabalhistas e professores universitários, defendem a revisão da norma, sugerindo maior flexibilização na análise das justificativas dos trabalhadores para o não pagamento imediato dos honorários periciais e dos prazos estabelecidos, o que evita que a regra se torne um obstáculo intransponível ao acesso à justiça por parte do trabalhador.

Por fim, outro desafio reside na falta de uniformidade dos critérios de concessão do benefício, que podem variar conforme a interpretação dos magistrados e a regulamentação local, o que compromete a previsibilidade e a segurança dos jurisdicionados, podendo levar ao indeferimento da gratuidade a indivíduos que realmente necessitam desse amparo. Assim, para que a segurança jurídica e o acesso ao judiciário possam chegar a todos, é necessário tornar mais claros e taxativos quais são os critérios de hipossuficiência, de maneira a permitir uma maior inclusão de trabalhadores em situação de vulnerabilidade.

2.2 RESPOSTA E RECONQUISTA DO DIREITO ATRAVÉS DA ATUAÇÃO JUDICIAL

Apesar do retrocesso provocado pelas novas diretrizes advindas da reforma, a atuação judicial conseguiu reverter o panorama, garantindo novamente, de forma efetiva, a concessão do benefício da justiça gratuita.

À vista disso, as discussões relativas ao artigo 790-B e 791-A resultaram na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5766, cujo julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF), ocorrido em 2021, declarou inconstitucionais os arts. 790-B, caput e § 4º, e a parte inicial do 791-A, § 4º, da CLT, mantendo a possibilidade de condenação dos hipossuficientes ao pagamento de honorários sucumbenciais, mas com a exigibilidade suspensa, nos termos da parte final do art. 791-A, § 4º, da CLT. Apesar do alívio causado aos que dependem da justiça gratuita para buscar a sua tutela jurisdicional, a implementação fática desta resolução teve como óbice as interpretações diversas sobre a aplicação da decisão, o que propicia um cenário de insegurança jurídica.

Logo, a tese pelo Tribunal Superior do Trabalho, no julgamento do Tema 21, sobre a concessão da justiça gratuita nos processos trabalhistas, reforça a necessidade de

garantir o acesso efetivo à justiça para trabalhadores em situação de vulnerabilidade econômica, alinhando-se à decisão do STF na ADI 5766. Nela, estabeleceu-se que o magistrado tem o poder-dever de conceder automaticamente o benefício para quem recebe até 40% do teto do INSS, mesmo de ofício, além da possibilidade de concessão do benefício mediante declaração de hipossuficiência para aqueles que superam esse limite de renda, ressalvada a possibilidade de impugnação da parte contrária.

Esse entendimento flexibiliza o procedimento, promovendo maior segurança jurídica e previsibilidade na aplicação da norma e responde às incertezas geradas pela Reforma Trabalhista de 2017 e se configura uma efetiva atuação judicial para equilibrar a litigiosidade responsável sem inviabilizar o direito de ação daqueles que mais necessitam. Ademais, a suspensão de exigibilidade no pagamento de custas processuais e de honorários advocatícios para trabalhadores derrotados em ações trabalhistas, imposta pela Reforma Trabalhista, deve impulsionar uma nova onda de reclamações na Justiça do Trabalho, uma vez que muitos trabalhadores haviam sido desencorajados a ingressar com ações devido ao alto risco financeiro anteriormente imposto.

Portanto, a gratuidade da justiça, especialmente na esfera trabalhista, desempenha um papel crucial na garantia do acesso à justiça para os trabalhadores hipossuficientes. No entanto, é necessário continuar trabalhando para que o objetivo final seja alcançado, que é a concretização do acesso à justiça efetivamente igualitário para todos. Diante desse cenário, torna-se imprescindível não só a adoção de políticas públicas que promovam uma maior uniformidade e garantia efetiva na concessão do benefício, como também uma revisão de dispositivos que dificultam o ingresso desses trabalhadores no Judiciário. Assim, somente por meio de um sistema mais equitativo e acessível será possível assegurar a efetiva tutela jurisdicional e a proteção dos direitos daqueles que mais necessitam.

3 A MOROSIDADE PROCESSUAL NO PODER JUDICIÁRIO E SEUS REFLEXOS NO ACESSO À JUSTIÇA

Um grande entrave enfrentado pelo Poder Judiciário na atualidade é a sobrecarga de demandas e, conseqüentemente, a morosidade na resolução dos litígios. Diversos fatores influenciam diretamente nessa sobrecarga, dentre eles: a cultura de litigiosidade, o grande número de recursos disponíveis contra sentença de 1º grau, os fatores

institucionais, o não cumprimento de prazos e os problemas de gestão interna dos órgãos judiciários (Santos; Melo, 2017).

Antes de adentrar especificamente na questão da morosidade no âmbito da Justiça do Trabalho, alguns apontamentos são necessários. Primeiramente, é preciso compreender que o direito de acesso à Justiça não se resume apenas à possibilidade de ingresso em juízo por meio do ajuizamento de uma ação. Esse direito está intrinsecamente ligado à efetividade da tutela jurisdicional, o que inclui o Princípio da Razoável Duração do Processo, previsto no art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal de 1988, e reforçado pelo art. 4º do Código de Processo Civil de 2015, que assegura a todos os litigantes a obtenção de uma solução integral do mérito em prazo razoável. Assim, acessar a Justiça significa não apenas ter sua demanda acolhida pelo Judiciário, mas também vê-la solucionada em tempo hábil. A morosidade, portanto, representa um obstáculo direto à concretização desse direito fundamental.

Conforme já citado, uma das principais causas é a cultura da litigiosidade, que gerou uma hiperjudicialização dos conflitos. Nessa perspectiva, são levados ao Poder Judiciário casos que poderiam ser resolvidos por vias extrajudiciais. Essa cultura também influencia a visão de que apenas o Judiciário pode resolver conflitos, de maneira a inviabilizar a Justiça Multiportas, a qual preleciona que existem diversas formas de resolução de conflitos, não apenas a resolução judicial tradicional.

Ademais, o Relatório Justiça em Números (2024), publicado pelo CNJ (Conselho Nacional de Justiça) demonstra claramente a sobrecarga do Poder Judiciário e o crescimento contínuo de ajuizamento de novas demandas. Esse relatório demonstra que, em média, a cada grupo de mil habitantes, 143 ingressaram com uma ação judicial no ano de 2023, o que representa um aumento de 8,4% no número de casos novos quando comparado a 2022 (2024, p. 144). Consequentemente, também há um crescimento nas taxas de congestionamento na Justiça do Trabalho. Essa taxa alcança o percentual de 56,7% (CNJ, p.144, 2024).

Portanto, compreende-se que a morosidade judicial atinge a Justiça brasileira de maneira integral. Contudo, o Direito do Trabalho possui especificidades e particularidades que merecem a devida atenção para garantir o pleno acesso à Justiça, previsto constitucionalmente.

3.1 A MOROSIDADE DO JUDICIÁRIO E A INCOMPATIBILIDADE COM O DIREITO DO TRABALHO

Acerca das particularidades do Direito do Trabalho, é necessário reconhecer que a relação tipicamente trabalhista apresenta-se por meio da relação desigual entre o empregador e o empregado, sendo necessárias medidas para gerar a equidade das partes e para alcançar a justiça. No âmbito judicial, como grande parte das ações trabalhistas envolvem créditos alimentares essenciais para a subsistência do empregado, a celeridade processual e a simplificação de ritos é característica marcante.

Dentre esses aspectos necessários para celeridade processual, destacam-se: a predominância de atos processuais orais, a irrecorribilidade imediata de decisões interlocutórias, a redução de prazos processuais para recurso, o estímulo à conciliação, entre outros. Portanto, resta comprovada que a celeridade processual é indispensável para o andamento dos processos trabalhistas, uma vez que garante que os conflitos entre empregadores e trabalhadores sejam resolvidos de maneira eficaz, evitando o agravamento das condições de vulnerabilidade econômica do trabalhador.

Além disso, conforme já citado anteriormente, a morosidade prejudica o próprio rito processual, porque gera um acúmulo excessivo de ações, de sobrecarga nos tribunais e de insegurança jurídica. Assim, a busca por um processo célere não apenas atende aos princípios do Direito do Trabalho, mas também fortalece a efetividade da Justiça, garantindo que os direitos reconhecidos sejam efetivamente cumpridos dentro de um prazo razoável.

Essa discussão acerca dos entraves do Acesso à Justiça também é trazida na obra “Acesso à Justiça” de Cappelletti e de Garth (1998). Segundo os autores, um sistema judiciário eficiente deve ser capaz de garantir que todos tenham a possibilidade real de buscar a solução de suas demandas, sem que fatores econômicos, processuais ou estruturais impeçam o exercício desse direito fundamental. Ainda que os autores não tragam diretamente a morosidade da Justiça como uma barreira ao Acesso à Justiça, as problemáticas trazidas circundam e influenciam diretamente na questão da morosidade do Judiciário, quais sejam: os custos elevados, a possibilidade das partes quanto aos recursos financeiros e a falta de informação sobre direitos.

No contexto do Direito do Trabalho, essas barreiras são acentuadas pela morosidade processual, que afeta diretamente a classe trabalhadora. Além de apontar as

problemáticas, Cappelletti e Garth enfatizam a importância das ondas de acesso à justiça e as possíveis formas de minimizar os obstáculos e garantir o pleno acesso à Justiça.

3.2 A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E JUDICIÁRIAS DE INCENTIVO À ADOÇÃO DOS MÉTODOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Para solucionar o problema da morosidade judicial, pode-se utilizar os aspectos trazidos por Cappelletti e por Garth quanto à terceira onda de acesso à justiça. Segundo os autores:

Essa "terceira onda" de reforma inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, mas vai além. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. Nós o denominamos "o enfoque do acesso à Justiça" por sua abrangência. Seu método não consiste em abandonar as técnicas das duas primeiras ondas de reforma, mas em tratá-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso (Cappelletti e Garth, 1998, p.67-68).

Nesse sentido, a proposta dos autores continua sendo atual e necessária. Para evitar a sobrecarga do Poder Judiciário e a morosidade, faz-se necessária a adoção de outros métodos de resolução de conflitos como a mediação, a conciliação e a arbitragem. Esses métodos já são reconhecidos legalmente e utilizados em processos trabalhistas, contudo, alguns pontos dificultam sua ampla aplicação.

Primeiramente, cita-se o medo e o preconceito com relação a esses institutos que ainda prevalecem na Justiça do Trabalho, o que impede muitos advogados de utilizá-los. Aliado a isso, tem-se que a mediação, a conciliação e a arbitragem são frequentemente confundidas e aplicadas de forma equivocada, o que dificulta sua aceitação. A conciliação envolve um conciliador, que atua de maneira mais ativa, sugerindo soluções para que as partes cheguem a um acordo. Já na mediação, o mediador facilita a comunicação entre as partes e as ajuda a explorar opções e a encontrar uma solução consensual, sem impor decisões. Por fim, a arbitragem é um processo mais formal, em que as partes escolhem árbitros para decidir a disputa, e a decisão tomada é vinculante, ou seja, deve ser cumprida pelas partes (Conjur, 2019).

Em geral, a CLT privilegia a conciliação, o que é determinado no artigo 764, o qual postula que os conflitos trabalhistas sejam sempre submetidos à conciliação antes de qualquer outra medida. A Reforma Trabalhista de 2017, por meio da Lei nº 13.467/2017,

incentivou o uso de métodos alternativos de resolução de conflitos, como a mediação, ampliando as possibilidades de solução extrajudicial com a homologação no Judiciário. Dentre os dispositivos legais que corroboram essa diretriz, destaca-se o artigo 652, alínea "f", da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que atribui às Juntas de Conciliação e Julgamento a competência para homologar acordos extrajudiciais. Além disso, os artigos 855-B a 855-E da CLT, introduzidos pela referida reforma, regulamentam expressamente o procedimento de homologação judicial de acordos extrajudiciais trabalhistas, reforçando o papel da mediação e da conciliação no âmbito das relações de trabalho.

A arbitragem trabalhista ainda gera controvérsias, especialmente em relação a sua validade, o que constata um avanço significativo desde a Reforma Trabalhista de 2017. No entanto, a arbitragem só pode ser utilizada quando o direito em questão for disponível, ou seja, quando as partes possam renunciar a ele. Com a adição do artigo 507-A à CLT, passou a ser possível incluir cláusulas compromissórias nos contratos individuais de trabalho desde que a remuneração do empregado ultrapasse um limite específico e que haja concordância expressa do trabalhador.

O crescimento dos mecanismos adequados de solução de conflito também é exemplificado por meio da análise dos dados demonstrados no Relatório Justiça em Números (CNJ, 2024). Ao final de 2023, o Brasil contava com um total de 1.930 Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs) instalados, com predominância na Justiça Estadual. A Justiça do Trabalho possuía 129 Cejuscs (6,7%). O Relatório demonstrou que a quantidade de Cejuscs tem apresentado um crescimento contínuo e expressivo ao longo dos anos. Entre 2014 e 2023, a estrutura de Cejuscs praticamente quintuplicou, demonstrando a crescente adesão e a expansão dessa modalidade de resolução de conflitos no país (CNJ, 2024).

Todavia, mesmo que a Justiça trabalhista tenha uma pequena porcentagem dos Cejuscs nacionais, ela apresenta-se como a que mais adota a conciliação como meio de solução de conflitos. Segundo o Relatório, 20,2% dos casos da Justiça do Trabalho foram resolvidos por meio de acordo, percentual que sobe para 36,5% quando considerada apenas a fase de conhecimento de primeiro grau. Esses números evidenciam a crescente efetividade das conciliações, principalmente quando se foca nas fases iniciais dos processos (CNJ, 2024).

Diante do exposto, é fundamental que o Poder Público continue incentivando e ampliando as formas alternativas de resolução de conflitos por meio de políticas públicas e de incentivos legais. A adoção desses métodos não apenas contribui para a celeridade processual, mas também alivia a sobrecarga do Judiciário, o que permite uma resolução mais eficiente e consensual das demandas. Para tanto, é necessário superar os preconceitos e os equívocos que ainda existem em relação a essas práticas, de maneira a promover uma maior conscientização entre advogados, profissionais do direito e a sociedade em geral. A implementação de políticas públicas que favoreçam a capacitação de mediadores e de conciliadores, o fortalecimento das câmaras de arbitragem e a ampliação da aceitação dessas ferramentas no âmbito trabalhista são passos importantes para alcançar uma justiça mais rápida, acessível e efetiva.

4 QUESTÕES SOCIAIS ASSOCIADAS AO ACESSO À JUSTIÇA

Outro aspecto a ser considerado na análise do acesso à justiça na seara trabalhista diz respeito às razões sociais pelas quais os trabalhadores deixam de buscá-la. Este trabalho irá debruçar-se sobre duas delas, quais sejam: o desconhecimento dos empregados sobre seus direitos e o medo de retaliação enfrentado por eles.

4.1 DESCONHECIMENTO DOS DIREITOS TRABALHISTAS

A falta de aptidão de reconhecer a existência de um direito juridicamente exigível é um obstáculo no acesso à justiça, consoante reconhece Cappelletti e Garth (1998). No direito do trabalho, ela afeta de forma significativa os trabalhadores, os quais, mesmo diante de um ato ilícito cometido pelo empregador, nem sempre sabem que podem buscar a reparação devida.

Com efeito, em um estudo realizado na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP, 2023) acerca do conhecimento de mulheres grávidas os direitos previstos no capítulo de proteção ao trabalho da mulher (arts. 391 a 400 da CLT), bem como sobre os direitos trabalhistas em geral, revelou que apenas 8,1% delas tinha conhecimento de todos eles, mas mais de 50% reconheceram, durante a pesquisa, ter sofrido alguma violação. A falta de conhecimento está associada a diversos fatores, com ênfase à vulnerabilidade social, conforme apontou o estudo.

Outra questão que colabora para a carência de conhecimento jurídico é a complexidade que adquiriu o Direito do Trabalho, especialmente diante das inúmeras

modificações legislativas dos últimos anos. Uma delas foi a Reforma Trabalhista (Lei 13.467/17), a qual permitiu a flexibilização de normas trabalhistas que eram de natureza cogente – a exemplo da possibilidade da redução do intervalo intrajornada (art. 611-A, III, CLT) – com exceção do rol do art. 611-B, da CLT e dos demais direitos absolutamente indisponíveis. Logo, a discussão sobre a legalidade das supressões de direitos tornou-se muito mais complexa, de forma que conhecimento básico do direito do trabalho é insuficiente para que o trabalhador tenha ciência da existência de violações.

Por fim, as novas formas de trabalho – como os fenômenos da uberização e da pejetização – ainda não possuem regulamentação legal, o que torna difícil a compreensão real dos direitos e das obrigações desses trabalhadores e, por consequência, obsta o pleno acesso deles à justiça social.

Em razão disso, conclui-se que, por mais que a legislação trabalhista tenha planejado a existência de um processo simples, para facilitar a busca pelos direitos trabalhistas – exemplificado pela possibilidade da apresentação de reclamações sem a representação por advogado, nos termos do art. 791, da CLT – as vulnerabilidades sociais e a complexidade da área intimida que muitos trabalhadores, de fato, o façam.

4.2 MEDO DE RETALIAÇÃO

A peculiaridade inerente às relações de trabalho torna necessária a discussão sobre outro óbice ao acesso à justiça: o medo de retaliação caso haja reivindicação de direitos e de negociação durante o contrato de trabalho.

Segundo o Anuário da Justiça do Trabalho (2024), realizado pela revista Consultor Jurídico, uma a cada três ações protocoladas na justiça especializada busca discutir a rescisão contratual, a qual é geralmente cumulada com pedidos que envolvem as irregularidades cometidas contra o trabalhador durante o vínculo contratual, como as horas extras.

Essa informação é confirmada pelo Relatório Geral da Justiça do Trabalho (2023), produzido pelo Tribunal Superior do Trabalho, o qual elencou quais foram os cinco assuntos mais discutidos nos casos novos daquele ano: multa de 40% do FGTS, adicional de insalubridade, verbas rescisórias, multa do art. 477 da CLT e horas extras. Com efeito, três dos cinco assuntos que mais ensejaram o ajuizamento de ações trabalhistas estão intrinsecamente ligados ao término do contrato de trabalho.

A razão principal para ajuizamento de reclamações na fase pós-contratual é o fato de que a maioria dos empregados tem receio de ser demitido se demandar durante o contrato. Por outro lado, com o término do vínculo, o trabalhador está mais confortável em reivindicar as verbas não pagas na rescisão contratual e, também, discutir as demais queixas que possuía. Todavia, ao aguardar até a rescisão contratual para ajuizar a demanda, a principal consequência negativa para o trabalhador é a prescrição das pretensões condenatórias anteriores aos cinco anos que antecedem o ajuizamento da ação. Logo, o direito, muitas vezes, existe, mas o crédito é limitado pela preclusão temporal.

Além disso, a própria relação entre empregado e empregador é comprometida pelo medo de retaliação, de modo que o acesso à justiça é essencial para garantir que as partes alcancem condições justas de trabalho que as favoreçam durante todo o contrato.

4.3 POLÍTICAS QUE VISAM REDUZIR OS ÓBICES SOCIAIS NO ACESSO À JUSTIÇA

Ao tratar sobre as políticas de cunho social no acesso à justiça, é necessário reiterar que boa parte delas foi implementada não como uma política pública, mas como uma verdadeira política judiciária, porque, mesmo em um sistema romano-germânico, como é o caso do Brasil, o Judiciário é chamado para resolver lacunas legais, o que valoriza a participação dele na formulação de políticas de acesso à justiça.

De acordo com Silva e Florêncio (2011), as políticas judiciárias podem ser definidas como o conjunto de ações formuladas e implementadas pelo Poder Judiciário em sua própria esfera para o aprimoramento de sua atuação e para o efetivo exercício de suas atribuições.

Grande parte das políticas é desenvolvida pelos órgãos da Justiça do Trabalho. Um exemplo disso é o Programa Trabalho Seguro (PTS), instituído pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST) e pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) na Resolução nº 96, de 23 de março de 2012, com a parceria de diversas instituições públicas e privadas para formular e desenvolver projetos voltados à preservação da higiene no ambiente laboral, inclusive com a conscientização de trabalhadores sobre o tema, visando reduzir o desconhecimento dos empregados sobre seus direitos.

Por outro lado, muitas vezes, a orientação jurídica dos empregados é realizada pelos sindicatos da categoria, com fundamento legal no art. 8º, III, da Constituição Federal. Destaca-se também o papel do Ministério Público do Trabalho no combate às

infrações legais, especialmente quanto aos grupos mais vulneráveis, cuja atuação sindical é mínima. A legislação brasileira assegura, para tanto, meios de defesa de interesses coletivos, como a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85).

Mas a atuação do Ministério Público do Trabalho não se limita a isso. Ao consultar o endereço eletrônico da entidade, é possível verificar a existência de inúmeras campanhas de conscientização de direitos, como foi o caso de uma campanha informativa intitulada “Direitos de Verdade” sobre a discussão dos direitos dos trabalhadores de aplicativos (2024).

Apesar das políticas mencionadas, ocorre com frequência a busca por orientação jurídica com advogados particulares apenas após o término do contrato de trabalho, como já visto. Assim, com o fim de aumentar a reivindicação durante o contrato, a legislação assegura a garantia provisória do emprego dos trabalhadores que exercem a direção de entidades de representação de empregados, como os dirigentes dos sindicatos (art. 543, CLT), os representantes dos empregados na Comissão Interna de Prevenção de Acidentes e de Assédio (art. 165, CLT), na Comissão de Representação dos Empregados (art. 510-D, §3º, CLT) e na Comissão de Conciliação Prévia (art. 625-B, §1º, CLT).

A garantia provisória do emprego, nesses casos, visa, entre outros objetivos, garantir a atuação dessas entidades na negociação com o empregador, que é positiva para o acesso à justiça, uma vez que as entidades coletivas estão em situação de igualdade com a empresa. Como resultado possível das negociações, há as convenções e os acordos coletivos, importantes fontes de direito para estabelecer melhores condições de trabalho.

Na esfera judicial, o Tribunal Superior do Trabalho (2024) já reconheceu a dispensa discriminatória, que enseja a reintegração do empregado, quando ela ocorre sem justa causa após o ajuizamento de reclamação trabalhista com fundamento legal na existência de dano extrapatrimonial (art. 223-B, CLT), a exemplo do processo nº RR-462-94.2019.5.09.0072, publicado no DEJT em 13 de setembro de 2024.

Ainda assim, não há uma política efetiva para reduzir o medo de retaliação, especialmente porque a atividade coletiva na reivindicação de direitos da categoria – essencial para implementá-los durante o contrato – não é tão expressiva. Segundo o painel de estatísticas do projeto Justiça em Números, desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), foram ajuizadas 7.268 ações civis coletivas e 8.094 ações civis públicas

em 2024, números muito reduzidos se comparado às 3.272.343 de reclamações individuais ajuizadas nesse mesmo ano, se contados os ritos sumaríssimo e ordinário.

Ainda que se considere que as ações coletivas abarcam um número maior de empregados, depreende-se dos dados acima que os direitos trabalhistas permanecem sendo perseguidos de forma majoritariamente individual pelos empregados após o fim do contrato de trabalho, o que polariza ainda mais a relação trabalhista ao gerar uma desconfiança mútua entre as partes durante o vínculo empregatício.

Nesse contexto, apesar de haver políticas para orientar os trabalhadores sobre seus direitos e deveres, as ações coletivas devem ser mais fomentadas, com o fim de reduzir o medo de retaliação que os empregados sofrem. Assim, torna-se evidente que a formulação de políticas deve ter o objetivo fortalecer a atuação das entidades coletivas, as quais devem defender os direitos dos trabalhadores e buscar soluções justas para todas as partes da relação laboral, com respeito aos direitos indisponíveis dos empregados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente ensaio buscou analisar os desafios e os avanços relacionados ao acesso à justiça no âmbito do Direito do Trabalho, considerando tanto os obstáculos históricos apontados por Cappelletti e por Garth quanto a realidade brasileira atual. A partir da Constituição Federal de 1988, de dados concretos extraídos do Relatório Justiça em Números (2024) e do Relatório Geral da Justiça do Trabalho (2023), foi possível avaliar criticamente os principais entraves relacionados ao tema, bem como as políticas públicas e judiciárias que podem contribuir para a efetivação desse direito fundamental.

As custas processuais, embora mitigadas pela gratuidade da justiça para trabalhadores hipossuficientes, continuam a ser um obstáculo relevante, especialmente após as restrições impostas pela Reforma Trabalhista de 2017. A morosidade do Judiciário, por sua vez, agrava a situação, pois a sobrecarga de demandas e a lentidão na resolução dos conflitos prejudicam a efetividade do sistema, especialmente em um contexto em que muitos trabalhadores dependem de decisões rápidas para garantir sua subsistência.

Além disso, aspectos de ordem social, como o desconhecimento dos próprios direitos trabalhistas — acentuado pela crescente complexidade que esse ramo jurídico adquiriu nos últimos anos — configuram importantes barreiras ao efetivo acesso à justiça.

Tal situação afeta, sobretudo, a população em condição de hipossuficiência, mais suscetível a violações e menos capacitada para buscar a tutela de seus direitos. Soma-se a isso o receio de sofrer represálias por parte do empregador durante a vigência do contrato de trabalho, o que constitui um óbice relevante e frequente, levando muitos trabalhadores a adiar a reivindicação de seus direitos para o período posterior à rescisão contratual.

No entanto, foram destacadas políticas importantes, como o estímulo à conciliação e à mediação como formas de resolução de conflitos após a Resolução nº 125 de 2010 do CNJ, representado pelo crescimento dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs), além das políticas de informação e de conscientização dos trabalhadores dos seus direitos. Ainda assim, é necessário ampliar e aprimorar essas iniciativas, destacadamente no que diz respeito ao fomento de negociações coletivas justas e à capacitação de mediadores e conciliadores.

Para isso, é necessário um esforço conjunto do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos sindicatos e da sociedade civil, com o objetivo de promover uma justiça mais célere, eficiente e inclusiva. Com isso, o acesso à justiça deixará de ser uma promessa constitucional e se tornará uma realidade para todos os cidadãos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **RR-462-94.2019.5.09.0072**. Relator: Ministro Mauricio Godinho Delgado. 3ª Turma, DEJT, 13 set. 2024.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Fabris, 1998).

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2024**. Brasília: CNJ, 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números: Painel de Estatísticas**. Brasília: CNJ, 2024.

CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO (CSJT). **Resolução CSJT nº 96, de 23 de março de 2012**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Prevenção de Acidentes de Trabalho e dá outras providências. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 2012.

CONSULTOR JURÍDICO. **Anuário da Justiça do Trabalho**. São Paulo: Consultor Jurídico, 2024. Disponível em: <https://anuario.conjur.com.br/pt-BR/profiles/78592e4622f1-anuario-da-justica/editions/anuario-da-justica-do-trabalho-2024>. Acesso em: 27 fev. 2025.

MANUS, Pedro Paulo Teixeira. **A conciliação e a mediação no Direito do Trabalho. Conjur, 13 de dezembro de 2019.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-13/reflexoes-trabalhistas-conciliacao-mediacao-direito-trabalho/>. Acesso em: 26 fev. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **Campanha que conscientiza sobre os verdadeiros direitos dos trabalhadores de aplicativos é lançada nessa sexta-feira (6).** São Paulo: Ministério Público do Trabalho. 6 dez. 2024. Disponível em: <prt2.mpt.mp.br>. Acesso em: 16 mar. 2025.

MUNEZERO, Aline. **Conhecimento e percepção de violação dos direitos trabalhistas na gestação: um estudo de corte transversal e multicêntrico com puérperas brasileiras.** 2023. 1 recurso online (99 p.) Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Faculdade de Ciências Médicas, Campinas, SP.

OLIVEIRA, Fernanda Aguiar. **Arbitragem trabalhista ou mediação trabalhista?.** Migalhas, 25 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/346076/arbitragem-trabalhista-ou-mediacao-trabalhista>. Acesso em: 26 fev. 2025.

SANTOS, Gabrielly Andrade; MELO, Arquimedes Fernandes Monteiro. **A realidade da Justiça em números: um estudo sobre as principais causas da morosidade da Justiça.** Revista Brasileira de Direitos Fundamentais e Justiça, Belo Horizonte, ano 11, n. 36, p. 95-114, jan./jun. 2017.

SILVA, Jeovan Assis da; FLORENCIO, Pedro de Abreu e Lima. **Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas.** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 62, n. 2, p. 119-136, abr./jun. 2011.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 5ª REGIÃO (TRT-5). **Tema nº 21. Salvador, BA: TRT-5, [s.d.].** Disponível em: <https://www.trt5.jus.br/node/65281>. Acesso em: 16 mar. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO (TST). **Relatório Geral da Justiça do Trabalho: ano-base 2023.** Brasília, DF: TST, 2023. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/web/estatistica/jt>. Acesso em: 27 fev. 2025.

A ARBITRAGEM COMO MEIO DE ACESSO À JUSTIÇA AOS CREDORES DE EMPRESAS EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL

Arbitration as a Mechanism of Access to Justice for Creditors of Companies in Judicial Recovery

Ana Julia de Queiroz Bonfim¹

Chade Cattarine Fernandes²

José Vítor Frazão Arruda³

Resumo: O presente artigo possui como objetivo analisar a arbitragem como meio adequado de resolução de conflitos, tendo como ênfase o acesso à justiça dos credores em processos de recuperação judicial. Sabe-se que o processo de recuperação judicial, embora seja um instrumento importante para reestruturação de empresas em crise, enfrenta desafios relacionados à morosidade e complexidade dos procedimentos judiciais. Nesse contexto, surge a arbitragem como um meio potencial para garantir aos credores um acesso mais célere e especializado à justiça. Para tanto, utilizou-se do método dedutivo, partindo da análise geral dos institutos da recuperação judicial e da arbitragem e convergindo para o exame específico acerca da forma que a arbitragem, como via adequada, pode ser um verdadeiro instrumento de acesso à justiça aos credores. O estudo explora, primeiramente, os princípios da recuperação judicial e as características da arbitragem. Após, examina como a arbitragem pode ser utilizada pelos credores como um meio de acesso à justiça. Por fim, debruça-se sobre possíveis conflitos de competência entre o juízo de recuperação e o juízo arbitral. Conclui-se que a arbitragem pode proporcionar um acesso mais rápido e especializado à justiça para os credores, desde que sua aplicação seja compatível com os objetivos da recuperação judicial.

Palavras-chave: Arbitragem. Recuperação judicial. Acesso à justiça. Métodos adequados. Conflito de competência.

Abstract: *This article aims to analyze arbitration as an appropriate method of conflict resolution, with an emphasis on creditors' access to justice in judicial recovery processes. It is well known that the judicial recovery process, although an important tool for the restructuring of companies in crisis, faces challenges related to the slowness and complexity of judicial procedures. In this context, arbitration emerges as a potential means to guarantee creditors faster and more specialized access to justice. To this end, a deductive method was used, starting from a general analysis of the institutes of judicial recovery and arbitration and converging towards the specific examination of how arbitration, as an appropriate avenue, can be a true instrument of access to justice for creditors. The study first explores the principles of judicial recovery and the characteristics of arbitration. Then, it examines how arbitration can be used by creditors*

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB); E-mail: ajqb@academico.ufpb.br.

² Graduanda em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: chade.fernandes@academico.ufpb.br. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/0854499042954236>

³ Graduando em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: jose.arruda@academico.ufpb.br.

as a means of access to justice. Finally, it delves into possible conflicts of jurisdiction between the recovery court and the arbitral tribunal. It is concluded that arbitration can provide quicker and more specialized access to justice for creditors, as long as its application is compatible with the objectives of judicial recovery.

Keywords: Arbitration. Judicial recovery. Access to justice. Appropriate methods. Conflict of jurisdiction.

Sumário: 1 Introdução — 2 A Recuperação Judicial e a Arbitragem — 3 Acesso à Justiça aos Credores de Empresas em Recuperação Judicial Através da Arbitragem — 4 A Competência Arbitral: O Conflito com o Juízo da Recuperação — 5 Considerações Finais — Referências.

1 INTRODUÇÃO

O acesso à justiça, nas últimas décadas, tem emergido como uma questão central de intensa reflexão entre os operadores do Direito, especialmente no que tange à superlotação do aparato judiciário, fator que tem obstado o regular desenvolvimento processual. Em face dessa crise estrutural, a arbitragem, enquanto método adequado de resolução de litígios, tem se consolidado como uma solução viável e cada vez mais almejada, especialmente por sua notória celeridade e eficiência.

Nesse ínterim, sendo a arbitragem voltada aos direitos disponíveis, a arbitragem tem sido amplamente utilizada para dirimir controvérsias no âmbito corporativo, sendo cada vez mais procurada por pessoas jurídicas que buscam um foro especializado para a administração de seus litígios. O mesmo fenômeno se observa no contexto da recuperação judicial de empresas, onde a necessidade de soluções céleres e eficazes tem conduzido grandes conglomerados empresariais a optar pela arbitragem, a fim de mitigar a morosidade intrínseca ao processo judicial.

Nesse contexto, a celeridade processual é essencial para a efetividade do procedimento, especialmente no que tange à satisfação dos créditos dos credores de empresas que estejam enfrentando dificuldades econômicas. Tendo em vista a possibilidade de antecipação da aquisição de créditos ou de títulos extrajudiciais que garantam o seu recebimento. Nesse sentido, a arbitragem se apresenta como um método adequado que pode conferir essa eficiência e agilidade, pois permite que as partes obtenham uma decisão definitiva em um prazo reduzido, contribuindo para a segurança jurídica e para a estabilização das relações comerciais, além de satisfazer o credor e favorecer a efetiva reorganização da empresa em crise.

Posto isto, o presente artigo, utiliza de pesquisas doutrinárias e jurisprudências relacionadas a arbitragem e a recuperação Judicial, para demonstrar a compatibilidade entres esses dois institutos, a competência do Tribunal Arbitral para com o tema e a eficiência do presente método extrajudicial de resolução de conflitos no acesso à justiça, incorporando diversos estudos de inúmeros especialistas das temáticas em apreço. Dessa forma, construindo uma visão, prática e demonstrativa da utilidade da arbitragem quanto à resolução dos processos de recuperação judicial, proporcionando uma maior celeridade processual, observados os devidos padrões qualitativos, propiciando o planejamento de suas dívidas frente aos credores, visando administrar sua crise financeira, para que possa ser evitada a falência.

2 A RECUPERAÇÃO JUDICIAL E A ARBITRAGEM

A arbitragem, refere-se a um meio adequado de solução de conflito, tal qual a mediação e a negociação. Contudo, diferentemente dessas, a arbitragem é um meio de heterocomposição a qual as partes, elegem um terceiro, o árbitro, para decidir sobre o conflito em questão. Nesse contexto, apesar de aparentar ser um método inovador, não é fruto da contemporaneidade, pois é um instituto que sempre esteve presente na sociedade humana, porém, foram nos tempos atuais que este meio de composição encontrou um forte incentivo e sua formalização jurídica.

Sendo assim, instituída como uma alternativa à entrada pelo poder judiciário. Isso porque a arbitragem demonstra-se extremamente atrativa aos indivíduos, pela sua especificidade e celeridade, a qual se destaca, em face da morosidade decorrente do grande número de processos presentes no poder judiciário. Posto isto, o Brasil faz parte dessa parcela que enfrenta uma estagnação severa quanto ao judiciário, assim, buscando formas de solucionar os litígios cada vez mais demandados pela população, a arbitragem surge como uma forma de evasão dessa grande demanda, sendo fixada pela lei 9.307/96.

No que tange os critérios técnicos da arbitragem foi definido pela Lei de Arbitragem que: podem ser partes pessoas jurídicas ou pessoas físicas maiores de 18 anos, capazes, que optaram voluntariamente pela arbitragem para solucionar um litígio. As partes selecionam um terceiro, imparcial, preferencialmente com grande especificidade no tema, para atuar como árbitro. Sendo este equiparado ao juiz, tendo sua decisão força vinculativa entre as partes, devendo a parte sucumbente cumprir com o decidido como se definido pelo Poder Judiciário, como reforçado no art. 18º da lei supramencionada:

Art. 18. O árbitro é juiz de fato e de direito, e a sentença que proferir não fica sujeita a recurso ou a homologação pelo Poder Judiciário.

Além disso, é indispensável ressaltar que as partes que visam solucionar suas questões por meio do juízo arbitral podem submetê-lo seja pela cláusula compromissória ou pelo compromisso arbitral. A primeira trata de uma cláusula acordada entre as partes anteriormente de eleger a arbitragem como meio de solução de conflito, ou ainda um documento separado que exprima a mesma intenção. Quando se trata do compromisso arbitral, trata-se da opção entre as partes de solucionar o litígio por meio arbitral, após a ocorrência do mesmo, diferentemente da cláusula compromissória que foi acordada antes do litígio se concretizar. Assim, formando-se a convenção arbitral, na qual deve conter conforme art. 11 da Lei 9.307/96:

Art. 11. Poderá, ainda, o compromisso arbitral conter:

I - local, ou locais, onde se desenvolverá a arbitragem;

II - a autorização para que o árbitro ou os árbitros julguem por equidade, se assim for convencionado pelas partes;

III - o prazo para apresentação da sentença arbitral;

IV - a indicação da lei nacional ou das regras corporativas aplicáveis à arbitragem, quando assim convencionarem as partes;

V - a declaração da responsabilidade pelo pagamento dos honorários e das despesas com a arbitragem; e

VI - a fixação dos honorários do árbitro, ou dos árbitros.

Vale salientar que, a materialidade tratada na arbitragem não é ilimitada, podendo apenas compor questões de direito patrimonial e disponível. Dessa forma, conclui-se que a arbitragem é um meio privado, jurisdicional e adequado de resolução de controvérsias oriundas dos direitos citados, sendo conduzida por um árbitro, que exerce função equiparada à de um juiz de fato e de direito, proferindo sentença arbitral com eficácia de título executivo judicial, conforme preceituam os estudos sobre o tema (Scavone, 2020).

Por outro lado, a Recuperação Judicial configura-se como um mecanismo legal que busca assegurar às empresas condições adequadas para superação de crises econômico-financeiras, evitando a falência e garantindo a continuidade de suas atividades. A relevância desse instituto transcende a esfera empresarial, uma vez que a preservação das empresas impacta diretamente a manutenção de empregos, elemento

essencial para a estruturação social e econômica. Nesse sentido, o artigo 47 da Lei nº 11.101/2005 estabelece que:

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

Na prática, a recuperação judicial opera por meio da reestruturação das obrigações da empresa em crise, garantindo a continuidade de suas atividades. Nessa perspectiva, o processo envolve a classificação dos créditos, devendo esses serem certos e líquidos, em categorias, como trabalhista, quirografários, com garantia real e subordinados, de acordo com sua prioridade. Além disso, há a segregação dos ativos da empresa, resguardando aqueles essenciais à sua operação para assim viabilizar a superação da crise e a satisfação dos credores.

No que tange a relação entre a recuperação judicial e a arbitragem, sua interseção reside na demanda dos credores, de dar liquidez ao seu crédito, e na necessidade de uma resolução eficaz das controvérsias oriundas do cumprimento do plano de recuperação. A arbitragem, ao conferir maior segurança jurídica e celeridade na definição dos conflitos, permite que os credores obtenham a efetivação de seus direitos de forma extrajudicial, assegurando a execução das obrigações pactuadas.

Ademais, ao ser proferida pelo árbitro, a sentença arbitral adquire força de título executivo judicial, garantindo aos credores um mecanismo legítimo e ágil para a satisfação de seus créditos sem a morosidade inerente ao Poder Judiciário. Em conjunto, Scavone Junior (2020, p. 100) destaca que, em sua obra, sobre o tema que:

A par de o art. 53 da Lei de Falências e Recuperações prever a necessidade de discriminação pormenorizada dos meios a serem utilizados, bem como seu resumo demonstração da viabilidade econômica, obviamente não há descrição que seja tão detalhista que não gere, na sua implementação, questões laterais que devem ser dirimidas para implementação do plano. Nesses casos, nos dois anos subsequentes, havendo descumprimento do plano alegado por credor, a recuperação pode ser convalidada em falência (arts. 61, § 1º, e 73 da Lei 11.101/2005) quando a arbitragem surge como alternativa viável e célere às vicissitudes que as partes certamente encontrarão no Poder Judiciário para atender aos objetivos da lei e dirimir as controvérsias. Posta assim a questão, juntamente com o plano, podem as partes requerer a inclusão de cláusula arbitral para dirimir os conflitos concernentes à dúvida quanto ao cumprimento dos meios aprovados para a recuperação.

Destarte, a arbitragem se apresenta como uma alternativa célere e eficaz para solucionar eventuais controvérsias, permitindo que as partes incluam cláusula arbitral no plano de recuperação, garantindo maior segurança jurídica e eficiência na execução das medidas adotadas. Assim, ao se pensar na recuperação judicial, como um procedimento que angaria vários interesses divergentes e que possui uma necessidade intrínseca de andamento rápido para propiciar uma recuperação mais eficiente, interliga-se com os benefícios trazidos pela arbitragem como uma alternativa de solução de conflitos.

3 ACESSO À JUSTIÇA AOS CREDORES DE EMPRESAS EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL ATRAVÉS DA ARBITRAGEM

O acesso à justiça, atualmente, configura-se como um direito fundamental e um princípio constitucional previsto no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988, o qual dispõe que a lei não excluirá a apreciação do Poder Judiciário a lesão ou ameaça a direito (Brasil, 1988). Nessa senda, Cappelletti e Garth (1988, p. 12) afirmam que o “acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como um requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos - de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar o direito de todos.”

Grande é a preocupação acerca do real acesso à justiça, tendo em vista que dados apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça, em relatório intitulado “Justiça em Números”, apontou que, em média, a cada grupo de mil habitantes, 143 ingressaram com uma ação judicial no ano de 2023, fazendo com que o número total de novos processos alcançasse o montante de 35 milhões, o maior número da série histórica de quase 20 anos, com aumento de 9,4% em relação ao ano anterior (Conselho Nacional De Justiça, 2024). Para Cappelletti e Garth (1988, p. 8), para serem alcançadas as finalidades básicas do sistema jurídico, “o sistema deve ser igualmente acessível a todos” e “deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos”.

Nesse sentido, foi preconizado por Kazuo Watanabe (1988) que o acesso à Justiça deve ser compreendido como um acesso efetivo à ordem jurídica justa, possibilitando a ampliação das portas de acesso a diferentes métodos de solução de conflitos e garantindo a almejada pacificação social, muitas vezes de forma mais célere e eficiente. Dessa forma, não se pode afastar da concepção de um sistema multiportas trazida por Frank Sander, professor de Harvard, desde 1976, em que o cidadão, exercendo sua ampla liberdade de

escolha, opta pelo mecanismo de resolução de conflitos mais adequado à natureza do seu litígio, possuindo as mesmas garantias de uma decisão judicial.

A crise da empresa, conforme apontado por Toledo (2009, p. 25), “exige abordagem multifária. Vista de apenas um ângulo, os demais ficariam a descoberto. E a solução, sendo incompleta, seria, por isso mesmo, inadequada”. Nesse cenário, os métodos adequados de resolução de conflitos apresentam-se como medida necessária, principalmente em casos de recuperação judicial de empresas.

Guimarães (2020, p. 15) entende que disputas são inerentes à realidade empresarial, visto que reúne diferentes interesses, naturalmente contrapostos- os dos empresários, os dos acionistas, os dos investidores, entre outros. Entretanto, esse conflito de disputas tendem a se ampliar em momentos de crise econômico-financeira, surgindo a necessidade de uma solução justa e célere. Nesse contexto, as vantagens dos métodos extrajudiciais de resolução de disputas no cenário recuperacional foram expressamente previstas na Lei n. 14.112/2020, que acrescentou o art. 22, I, j, à Lei n. 11.101/2015, conferindo ao administrador judicial a responsabilidade de incentivar o uso desses mecanismos.

Mais especificamente, o plano de recuperação judicial, que dispõe sobre as relações entre o empresário e seus credores, abordando questões como valores de dívida, prazos de pagamento e garantias (Figueiredo, 2022), pode versar primordialmente sobre direitos patrimoniais disponíveis, sendo permitido a inclusão de uma cláusula compromissória ao plano, com base no artigo 1º da Lei n. 9.307/1996 (Pinto, 2020). Isso, visando princípios basilares da arbitragem, tais como a celeridade e a especialização.

A Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307/96), em seu artigo 23, dispõe que a sentença arbitral será proferida no prazo estipulado pelas partes, e no caso de nada ter sido convencionado, o prazo para a apresentação da sentença é de seis meses, contado da instituição da arbitragem ou da substituição do árbitro. Permitindo, assim, uma decisão muito mais célere aos credores quando comparado à média apresentada em um Poder Judiciário afogado frente a um processo complexo e demorado como uma recuperação judicial, que pode levar de 1,5 a 5 anos para ser concluído, dependendo das especificidades de cada caso. Além disso, um dos diferenciais da arbitragem é a possibilidade de escolha do árbitro, que pode ser um profissional qualificado para a demanda, uma pessoa idônea e com conhecimento técnico específico sobre a matéria em

disputa. De fato, a oportunidade de recorrer a árbitros com conhecimento especializado em áreas além do direito - como engenharia, contabilidade e economia – facilita a solução de disputas que, diante da crescente complexidade da sociedade, também se tornam mais sofisticadas e multidisciplinares.

Não obstante, Braga (2020, p. 132) aponta como outras vantagens do uso da arbitragem:

Na arbitragem, busca-se o afastamento do procedimento quase “litúrgico” previsto legalmente para a obtenção da prestação jurisdicional, com a estipulação/escolha, pelas próprias partes, das regras aplicáveis ao caso concreto.

Confidencialidade: o procedimento arbitral pode ser sigiloso se as partes assim estipularem ao convencionarem a cláusula de arbitragem ou se assim dispuser o regulamento da Câmara Arbitral escolhida pelas partes, o que serve para preservar eventual desgaste das partes pela exposição do litígio.

Relacionamento das partes: normalmente, o ambiente da arbitragem tende a ser menos conflituoso e tensionado do que no cenário tipicamente adversarial da Justiça do Trabalho. O procedimento arbitral costuma gerar menos animosidade entre as partes do que o processo judicial, e cria um ambiente menos danoso ao relacionamento entre elas. Dessa forma, a arbitragem mostra-se adequada, quando há interesse na manutenção de um bom relacionamento entre as partes, após a resolução do conflito (por exemplo, se surgir uma disputa entre as partes, durante a vigência de um contrato de longo prazo). Além disso, a afirmação acerca da tendência de um ambiente menos litigioso pode ser constatada, na medida em que a arbitragem privilegia ritos iniciais em que se busca obter o consenso entre as partes, como é o caso da elaboração do Termo de Arbitragem conjunto logo no início da disputa.

Ademais, Lucon, Vasconcelos e Carnaúba (2019) defendem a compatibilidade entre a recuperação judicial e a arbitragem principalmente pela flexibilidade e especificidade desta, tendo em vista que é conduzida por julgadores especializados, podendo ser o meio mais adequado para resolução de conflitos marcados pela multiplicidade de sujeitos envolvidos na recuperação judicial ou mesmo pela variedade de matérias que são submetidas à apreciação do juízo recuperacional. Ainda, afirmam que o processo deve observar as peculiaridades do direito material nele envolvido. Nesse sentido, a arbitragem deve observar as especificidades da recuperação judicial, prezando não apenas pela celeridade e a técnica, mas também a preservação da empresa, da isonomia, sempre com a manutenção dos interesses dos credores.

Assim, indubitavelmente, há questões na recuperação judicial nas quais a arbitragem consegue assegurar a satisfação dos credores e a manutenção das unidades produtivas, garantindo acesso à justiça tanto à empresa recuperada quanto a seus credores.

Destarte, Cappelletti e Garth (1988, p. 12) apontam a necessidade dos juristas de utilizarem dos meios mais adequados de resolução de conflitos, nos seguintes termos:

Os juristas precisam, agora, reconhecer que as técnicas processuais servem a funções sociais; que as cortes não são a única forma de solução de conflitos a ser considerada; e que qualquer regulamentação processual, inclusive a criação ou o encorajamento de alternativas ao sistema judiciário formal tem um efeito importante sobre a forma como opera a lei substantiva - com que frequência ela é executada, em benefício de quem e com que impacto social.

Nessa perspectiva, a arbitragem surge como um instrumento eficaz para a promoção do acesso à justiça na recuperação judicial, ao proporcionar soluções mais céleres e especializadas para os conflitos envolvendo empresas em crise. Ao reconhecer que o sistema judiciário não é a única via para a resolução de controvérsias, reforça-se a importância de mecanismos alternativos que assegurem a efetividade dos direitos envolvidos e a preservação da atividade empresarial. Assim, a adoção da arbitragem nesse contexto não apenas atende aos anseios dos credores e das empresas em recuperação, mas também contribui para a modernização e aprimoramento do acesso à justiça no ordenamento jurídico brasileiro.

4 A COMPETÊNCIA ARBITRAL: O CONFLITO COM O JUÍZO DA RECUPERAÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro convive, há mais de uma década, com a interseção entre a Lei de Arbitragem (Lei 9.307/96) e a Lei de Recuperação de Empresas e Falências (Lei 11.101/05). Nessa realidade, inúmeras discussões surgiram a respeito da compatibilidade entre esses institutos, especialmente no que tange à arbitrabilidade de litígios envolvendo empresas em crise. Posto isto, desde sua promulgação, a Lei 11.101/05 já contemplava a utilização de métodos alternativos de solução de disputas no contexto da insolvência empresarial.

Contudo, foi apenas com a reforma introduzida pela Lei 14.112/20 que o tema passou a receber maior atenção normativa, evidenciando a relevância da arbitragem como mecanismo complementar à jurisdição estatal nos procedimentos de recuperação judicial, através do art. 6, § 9º. Veja-se:

Art. 6º A decretação da falência ou o deferimento do processamento da recuperação judicial implica:

[...]

§ 9º O processamento da recuperação judicial ou a decretação da falência não autoriza o administrador judicial a recusar a eficácia da convenção de arbitragem, não impedindo ou suspendendo a instauração de procedimento arbitral.

Dessa forma, assegurando que o processamento da recuperação judicial não exclui a eficácia da convenção de arbitragem acordada previamente em cláusula compromissória, não impedindo ou suspendendo a instauração de procedimento arbitral.

Em conjunto, a jurisprudência brasileira em sua maioria aponta pela competência do tribunal arbitral no julgamento da relação obrigacional havida entre as partes, quando prévia convenção arbitral, mesmo uma delas estiver em recuperação judicial, cabendo à parte ganhadora habilitar posteriormente seu crédito com a decisão arbitral. Nessa perspectiva, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), consolida através do julgamento do Recurso Especial nº 1.953.212-RJ, através de sessão da Terceira Turma, o qual teve como relatora a ministra Nancy Andrigli, que:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE NULIDADE DE SENTENÇA ARBITRAL. RECUPERAÇÃO JUDICIAL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. QUESTÃO PREJUDICADA. PRIMAZIA DA DECISÃO DE MÉRITO. COMPETÊNCIA DO JUÍZO ARBITRAL PARA DEFINIR A EXISTÊNCIA E O VALOR DO CRÉDITO. KOMPETENZ-KOMPETENZ. DIREITO DISPONÍVEL. CONCURSALIDADE OU EXTRACONCURSALIDADE. IRRELEVÂNCIA. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ NÃO CARACTERIZADA.

[...]

8. O deferimento do pedido de recuperação judicial não tem o condão de transmutar a natureza de direito patrimonial disponível do crédito que a recorrida procura ver reconhecido e quantificado no procedimento arbitral.

9. Reconhecida a competência do tribunal arbitral para processamento e julgamento da demanda perante ele proposta – que se limita à apuração dos créditos inadimplidos no âmbito do contrato de prestação de serviços celebrado entre as partes –, não há falar em nulidade da sentença parcial por ele proferida, revelando-se escorreita a conclusão do acórdão recorrido. (STJ - REsp: 1953212 RJ 2021/0170952-3, Relator.: Ministra NANCY ANDRIGHI, Data de Julgamento: 26/10/2021, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 03/11/2021).

Diante do exposto, a competência e possibilidade da continuidade da ação arbitral é fato, convivendo em harmonia ambos os institutos. Tendo em vista, também, que não há risco de conflito entre os litígios, ou seja, o credor ser diretamente satisfeito ou retirar ativos em virtude da decisão do procedimento arbitral, retirando um valor do bem do empresário em recuperação judicial previamente, afetando esse procedimento.

Em razão da arbitragem, nesses casos, segundo Marcelo Barbosa Sacramone, visa a formação do título executivo, assim, apenas apurando o *an debeat* e o *quantum debeat* (Sacramone, 2021). Desse modo, preserva-se a validade da cláusula arbitral e permite a continuidade do procedimento arbitral, mesmo diante da crise econômico-financeira da empresa. Assim, assegurando não apenas a autonomia da vontade das partes mas também a celeridade e a tecnicidade da definição dos créditos.

Contudo, apesar de indubitável competência arbitral, nos casos práticos ainda coexiste o conflito de competências, entre esta e o Juízo de Recuperação, tendo em vista que ambos possuem jurisdição de natureza absoluta sobre o tema. Isso ocorre porque através do teor do princípio da *kompetenz-kompetenz*, o árbitro é competente para determinar os limites de sua atuação. Por outro lado, o juízo da recuperação é o competente para decidir sobre tudo que envolve o processo recuperacional.

Na prática, o litígio liderado pela arbitragem envolve valores ilíquidos, não sendo afetados pelo *stay period* da LRJ, mantendo-se o trâmite desse processo normalmente, possuindo o Tribunal Arbitral competência para decidir sobre a lide e sobre quaisquer pleitos liminares requeridos em face da recuperanda. No entanto, caso seja expedida qualquer ordem que afete os ativos da recuperanda, segundo o art. 6º, § 7º-A e § 7º-B da LRF, será de competência do Juízo da Recuperação a decisão final sobre a sua aprovação. Tendo em vista que ato prejudicial aos ativos da empresa afeta todas as medidas da recuperação judicial.

Nesse ínterim, qualquer tipo de conflito, como o mencionado, entre esses institutos é resolvido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ). Em razão da AI no CC 153.498/RJ que ao analisar a natureza jurisdicional da arbitragem definiu a corte superior como a competente para analisar o conflito. Nesse caso, analisou a divergência de interesses do Tribunal Arbitral que exigia o pagamento de uma garantia bancária pela recuperanda e do Juízo de Recuperação que era contrário a essa prestação. Por fim, decidiu pela decisão deste último, já que a concessão da garantia afetaria o patrimônio da recuperanda, seguindo então o indicado pela LRJ.

Por outro lado, na ausência de discussões preliminares que cheguem a atingir os ativos da empresa em recuperação, o entendimento exarado no CC nº 157.099/RJ, reconhece a competência do Tribunal Arbitral, reafirmando a autonomia desse método na resolução de litígios envolvendo direitos patrimoniais disponíveis. Dessa forma, estando

em consonância com o princípio da kompetenz-kompetenz, bem como com a Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307/1996), que assegura a vinculação das partes à cláusula compromissória pactuada. Assim, reforçando a possibilidade de coexistência entre a jurisdição arbitral e a recuperação judicial, desde que a controvérsia submetida à arbitragem não afete diretamente o patrimônio da empresa recuperanda.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da arbitragem como meio de acesso à justiça aos credores de empresas em recuperação judicial revela a notável compatibilidade entre a Lei de Recuperação Judicial e a Lei de Arbitragem, evidenciando as vantagens e desafios desse mecanismo alternativo na solução de conflitos empresariais. Tendo em vista que a arbitragem, em face da sua celeridade, especialização e flexibilidade, se apresenta como uma ferramenta eficaz para dirimir as controvérsias envolvidas em processos de recuperação judicial, principalmente no que tange às questões patrimoniais disponíveis, respeitando a autonomia da vontade das partes e o princípio da eficácia das cláusulas compromissórias.

A Lei 9.307/96, que rege a arbitragem no Brasil, ao permitir a inclusão de cláusulas compromissórias nos contratos empresariais, viabiliza a utilização desse método extrajudicial no contexto da recuperação judicial, possibilitando que as partes optem por resolver suas disputas de maneira eficiente e menos onerosa. Dessa forma, permitindo que a arbitragem assuma um papel fundamental na preservação da função social da empresa em crise e no fornecimento de uma solução para os credores que estão em prejuízo, ao propiciar uma resolução mais célere.

No que tange o conflito de competências entre o juízo arbitral e o juízo da recuperação judicial, ainda existem casos pontuais que o suscitam. No entanto, o princípio da kompetenz-kompetenz, consagrado no ordenamento jurídico brasileiro, garante ao árbitro a autoridade para decidir sobre a existência e extensão da sua própria competência, preservando, contudo, a supremacia do juízo da recuperação no que tange à salvaguarda dos ativos da empresa em crise. Em conjunto, o Superior Tribunal de Justiça, por meio de decisões consoladoras, tem assegurado que, mesmo diante de uma recuperação judicial, a arbitragem pode seguir seu curso, desde que respeitados os limites impostos pela legislação recuperacional.

Destarte, a arbitragem se configura como uma ferramenta imprescindível no sistema jurídico brasileiro, ao oferecer um meio célere e especializado para a resolução

de disputas em um cenário empresarial complexo. A sua integração com a recuperação judicial fortalece o acesso à justiça, proporcionando aos credores e à própria empresa em crise a possibilidade de resolver seus litígios de forma mais eficiente, respeitando os princípios constitucionais da isonomia, da celeridade processual e da preservação da função social da empresa.

REFERÊNCIAS

BRAGA, Julia de Castro Tavares. **A arbitragem para dissídios individuais trabalhistas: uma releitura do art. 507-A da CLT. 2020. 302 f.** Dissertação (Mestrado em Direito do Trabalho e Previdenciário) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.307 de 23 de setembro de 1996.** Dispõe sobre a arbitragem. Diário Oficial da União: Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9307.htm. Acesso em: 12 de março de 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.101 de 09 de fevereiro de 2005.** Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11101.htm. Acesso em: 12 de março de 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.112, de 24 de dezembro de 2020.** Altera as Leis nos 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 10.522, de 19 de julho de 2002, e 8.929, de 22 de agosto de 1994, para atualizar a legislação referente à recuperação judicial, à recuperação extrajudicial e à falência do empresário e da sociedade empresária. Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/14112.htm. Acesso em: 10 de março de 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento no Conflito de Competência nº 153.498/RJ.** Relator: Ministro Moura Ribeiro. Julgado em 23 de maio de 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 14 de junho de 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Conflito de Competência nº 157.099/RJ.** Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Julgado em 10 de outubro de 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 30 de outubro de 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.953.212-RJ.** Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Julgado em 15 de fevereiro de 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 20 maio de 2022.

CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça.** Tradução: Ellen Gracie Northfleet. 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

GUIMARÃES, Márcio Souza. **O aumento do capital social como meio de recuperação judicial e a desnecessária submissão à assembleia geral de acionistas.** In: DE CASTRO, R. R. M. et al. Direito societário, Mercado de Capitais, Arbitragem e outros temas - Homenagem a Nelson Eizirik. 1. ed. São Paulo. Quartier Latin. 2019.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos; VASCONCELOS, Ronaldo; CARNAÚBA, César Augusto Martins. **Considerações gerais sobre a arbitragem na recuperação judicial.** Revista de arbitragem e mediação. [São Paulo] v. 61/2019, p. 141- 164, abr./jun. 2019.

MONTEIRO, André Luis; VERÇOSA, Fabiane; FONSECA, Geraldo (Orgs.). **Arbitragem, mediação, falência e recuperação.** 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

PINTO, José Emílio Nunes. **A Arbitragem na Recuperação de Empresas.** Revista de Arbitragem e Mediação. São Paulo: RT, n. 7, out./dez., p. 79.

SESTER, Peter Christian. **Comentários à Lei de Arbitragem e à Legislação Extravagante.** 1 ed. São Paulo: Quartier Latin, 2020. p. 522.

SACRAMONE, Marcelo Barbosa. **Comentários à lei de recuperação de empresas e falência.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

SCAVONE JR., Luiz Antonio. **Arbitragem, Mediação, Conciliação e Negociação.** 10. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020.

TOLEDO, Paulo Fernando Campos Salles de. **Arbitragem e Insolvência.** Revista de Arbitragem e Mediação. São Paulo: RT, n. 20, jan-mar. 2009.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à Justiça e sociedade moderna.** In: GRINOVER, Ada Pellegrini et. al. Participação e processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p. 117, p. 128.

ESTADO, MEIO AMBIENTE E INTERVENÇÕES EXTRAJUDICIAIS DIALÓGICAS

State, Environment and Consensual Out-Of-Court Interventions

Roger Vitório Oliveira Sousa¹

Resumo: Trata-se de pesquisa voltada a desvendar se seria viável a atuação dialógica, em âmbito extrajudicial, quanto a matérias ambientais. Para atingir o desiderato, primeiro foram estudadas as formas de resolução de conflito adotadas pela Administração Pública. Posteriormente, as maneiras pelas quais é exercida a tutela ambiental, mormente considerando a relevância única do meio ambiente para o Estado e para a humanidade. Conclui-se a ideia iniciada evidenciando ser cabível a resolução consensual de conflito em matéria ambiental, tanto em relação a macrolesões quanto no tocante a microlesões, sendo garantida a reparação integral do dano, mas possibilitando-se o estabelecimento dos critérios de reparação e demais elementos satelitários ao conserto. O método selecionado para o estudo, pois, é o dedutivo, correspondendo a conclusão a uma conjugação dos elementos preteritamente debatidos, sendo sustentada a pesquisa em fonte bibliográfica doutrinária e jurisprudencial. Destaca-se que a relevância do trabalho é flagrante, não apenas em razão do relevo da matéria, mas também das vantagens oriundas da solução não contenciosa, em razão de seus altos custos, gravosidade e ausência de razoabilidade.

Palavras-chave: Meio ambiente; Justiça multiportas; Métodos alternativos de solução de conflitos; Administração pública.

Abstract: *This research aims to determine the feasibility of dialogical action in the extrajudicial sphere concerning environmental matters. To achieve this objective, the study first examines the conflict resolution mechanisms adopted by Public Administration. Subsequently, it analyzes how environmental protection is enforced, particularly considering the unique significance of the environment for both the State and humanity. The study concludes by demonstrating that consensual conflict resolution is applicable to environmental matters, addressing both large-scale and localized damages, ensuring full reparation while allowing for the establishment of reparation criteria and related elements. The chosen research method is deductive, with the conclusions arising from the synthesis of previously discussed elements, supported by bibliographic sources from legal doctrine and case law. The significance of this study is evident, not only due to the importance of the subject but also because of the advantages of non-contentious solutions, considering the high costs, burdens, and lack of reasonableness associated with litigation.*

¹Procurador do Estado do Amazonas. Ex-Analista Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Piauí – UESPI. Pós-graduado em Direito Constitucional e também em Direito Público pela Faculdade Descomplica (certificação pela UniAmérica). Pós-graduado em Direito e processo do trabalho, pela Faculdade Pro Minas. Pós-Graduado em Direito Falimentar e Recuperação Judicial, e também em Seguridade Social, ambas pela Faculdade Focus. Pós-graduado em Direito Municipal pela Gran Faculdade. Orcid: [https:// orcid.org/0000-0002-1986-0700](https://orcid.org/0000-0002-1986-0700). E-mail: rogerolly@gmail.com

Keywords: *environment; multi-door justice; alternative dispute resolution methods; public administration.*

Sumário: 1 Introdução — 2 Extrajudicialidade e diálogo com a Fazenda Pública; 2.1 Intervenções extrajudiciais: realidade pátria; 2.2 A atuação extrajudicial do Estado na busca pela pacificação social — 3 Tutela ambiental: instrumentos judiciais e extrajudiciais — 4 Atuação estatal na tutela ambiental: intervenções extrajudiciais tópicas — 5 Considerações Finais — Referências.

1 INTRODUÇÃO

Sabe-se que o meio ambiente é direito universalmente garantido, de caráter coletivo, difuso e intergeracional. Nessa linha, é costumeiro que se discuta acerca de sua proteção pelas vias judiciais. Não obstante, indaga-se: seria possível a tentativa de proteção, por parte do Estado, o legitimado mais atuante, pelas vias extrajudiciais?

Para solucionar esse questionamento, o qual representa a macrofinalidade do trabalho, são utilizadas doutrina e jurisprudência como fontes de pesquisa.

Foi adotado o método dedutivo a fim de viabilizar a discussão de maneira ampla, estruturando-se o trabalho da seguinte maneira: em um primeiro momento, são estudadas as formas mais comuns de diálogo extrajudicial utilizadas pela Fazenda. Na seção seguinte, aborda-se a proteção ambiental: instrumentos de resguardo do meio ambiente e formas de controle por parte dos legitimados à tutela.

A última seção, por sua vez, conjuga as informações referentes aos meios de defesa ambiental e às formas de atuação do Estado em âmbito extrajudicial, com o fito de elucidar se possível que o Estado, de forma extrajudicial, promova diálogo e avence com poluidores, por exemplo, esperando estabelecer os termos de eventual forma de restauração do meio ambiente.

Essas, então, as microfinalidades: pontuar acerca da atuação extrajudicial dialógica da Administração Pública; explorar, ainda, as maneiras pelas quais o ambiente é defendido, enfatizando, no tocante à proteção restauradora, a atuação consensual entre lesionador e legitimado para o resguardo do meio ambiente.

A relevância do trabalho reside na necessidade de observar o estímulo à atuação consensual, autocompositiva e extrajudicial, como enunciado pelo Código de Processo Civil, sendo, ainda, relevante de exprimir o quanto a fuga de ambientes inerentemente substitutivos da vontade de uma das partes, como o Poder Judiciário, é útil a ambas as partes, por garantir à sociedade – e, portanto, ao Estado – uma solução mais célere, sem

prejuízo de garantir ao poluidor ou lesionador a efetiva participação na construção dos termos do instrumento que o vinculará à restauração do meio ambiente.

2 EXTRAJUDICIALIDADE E DIÁLOGO COM A FAZENDA PÚBLICA

Esta seção volta-se à abordagem acerca das maneiras extrajudiciais de solução de conflito e de que maneira o Estado, para além da pacificação ofertada pela Jurisdição, compõe seus conflitos. A análise faz-se essencial a fim de que, posteriormente, possam ser analisadas as modalidades de solução consensual de conflito no âmbito ambiental.

2.1 INTERVENÇÕES EXTRAJUDICIAIS: REALIDADE PÁTRIA

O direito processual pátrio prevê expressamente, no contexto hodierno, uma valorização das medidas de desjudicialização. Privilegiam-se, por exemplo, tentativas de solução consensual e extrajudicial do conflito, sendo certo que o diálogo deve ser incentivado por todos os operadores do direito, mesmo em âmbito judicial (Art. 3º, § 3º, CPC/15).

Nessa linha, aliás, é uma das justificativas da exposição de motivos que levaram à confecção do Código Fux:

Pretendeu-se converter o processo em instrumento incluído no contexto social em que produzirá efeito o seu resultado. Deu-se ênfase à possibilidade de as partes porém fim ao conflito pela via da mediação ou da conciliação. Entendeu-se que a satisfação efetiva das partes pode dar-se de modo mais intenso se a solução é por elas criada e não imposta pelo juiz (Brasil, 2015, p. 31).

Fredie Didier, no ponto, menciona a adoção, pelo *novel codex*, à justiça multiportas:

É importante registrar que o CPC ratificou a consagração de um sistema de justiça multiportas: a tutela dos direitos pode ser alcançada por diversos meios, sendo a justiça estatal apenas mais um deles. Atualmente, deve-se falar em “meios adequados de solução de conflitos”, designação que engloba todos os meios, jurisdicionais ou não, estatais ou não, e não mais em “meios alternativos de solução de conflitos” (*alternative dispute resolution*), que exclui a jurisdição estatal comum e parte da premissa de que ela é a prioritária. Nesta nova justiça, a solução judicial deixa de ter a primazia nos litígios que permitem a autocomposição e passa a ser *ultima ratio*, *extrema ratio* (Didier Jr., 2017, p. 185)

Como apontam Marinoni, Mitidiero e Arenhardt, da mesma forma, o Código Fux traz uma nova perspectiva acerca das maneiras extrajudiciais de resolução de lides,

deixando de identificá-las como maneiras alternativas de solução de litígios (*alternative dispute resolution*), para defini-las, em realidade, apenas como métodos de solução consensual de litígios, até pelo fato de que, em certos contextos, serão os caminhos mais adequados à resolução do conflito. Supera-se a ideia de métodos alternativos para reconhecer-se a existência de um sistema multiportas (*multi-door dispute resolution*), no qual cada porta (forma de distribuir a justiça) será voltada a uma demanda distinta (Marinoni, Mitidiero, Arenhardt, 2017).

O estímulo à adesão a formas não-jurisdicionais de pacificação, não obstante, já era visto sob a égide da *lege* pretérita. Isso em razão de diversos fatores, dentre os quais destacam-se a inefetividade da atuação estatal, mormente em razão da duração do processo; e o custo do processo, oriundo, na perspectiva das partes, da cobrança de custas para o ingresso em Juízo e de honorários de sucumbência, risco a que se submete qualquer litigante (Cintra, Grinover, Dinamarco, 2009).

Elucida a doutrina acerca da fuga do ambiente judicializado:

A primeira característica dessas vertentes alternativas é a ruptura com o formalismo processual. A desformalização é uma tendência, quando se trata de dar pronta solução aos litígios, constituindo fator de celeridade. Depois, dada a preocupação social de levar a justiça a todos, também a gratuidade constitui característica marcante dessa tendência. Os meios informais gratuitos (ou pelo menos baratos) são obviamente mais acessíveis a todos e mais céleres, cumprindo melhor a função pacificadora. Por outro lado, como nem sempre o cumprimento estrito das normas contidas na lei é capaz de fazer justiça em todos os casos concretos, constitui característica dos meios alternativos de pacificação social também a deslegalização, caracterizada por amplas margens de liberdade nas soluções não-jurisdicionais (juízos de equidade e não juízos de direito, como no processo jurisdicional). Com essas características presentes em maior ou menor intensidade conforme o caso (direitos disponíveis ou indisponíveis), vão sendo incrementados os meios alternativos de pacificação social – representados, essencialmente, pela conciliação, mediação e arbitramento (Cintra, Grinover, Dinamarco, 2009, p. 33).

Cumpre, assim, conceituar algumas das formas de justiça coexistencial, tais como a mediação, a conciliação e a transação. Por transação entende-se “o negócio jurídico em que os sujeitos da lide fazem concessões recíprocas para afastar a controvérsia estabelecida entre eles” (Theodoro Júnior, 2017, p. 153). A mediação e a conciliação, por sua vez, são modalidades autocompositivas que se distinguem pela intensidade da atuação de um terceiro, facilitador do diálogo acerca do conflito. O conciliador proporá sugestões com o fito de encerrar a discussão; o mediador, por outro lado, apenas dará o suporte às

partes para que identifiquem, por si próprias, um caminho consensual para a resolução do problema (Câmara, 2017).

Tais medidas não se mostram vantajosas apenas aos indivíduos, mas revelam-se especialmente favoráveis aos grandes litigantes nacionais, entre os quais se destacam, com frequência, os entes federativos e as instituições financeiras.

Em 2011, o Conselho Nacional de Justiça (doravante CNJ) promoveu estudo para identificar quem seriam as partes mais frequentes em processos judiciais, identificando, por exemplo, que, no total (somadas as participações em processos tramitantes nas Justiças Estadual, Federal e do Trabalho), o setor público Federal figurava na primeira posição, com participação em 12,14% do total de ingressos no período entre 1º de janeiro e 31 de outubro de 2011; os bancos ocupavam a segunda posição, com 10,88%, seguidos pelos setores públicos municipal (6,88%) e estadual (3,75%) (Brasil, 2012).

Já em 2024, notou-se que, dentre os casos pendentes em 31/01/2024, por segmento de atividade, 11,71% correspondiam a feitos que envolviam a Administração Pública, defesa e seguridade social no polo passivo. No polo ativo, o mesmo segmento ocupava o polo ativo de 29,65% das ações (Brasil, 2024).

Esses dados apontam por um interesse estatal na solução mais célere e módica possível quanto aos litígios que estabelece com outros entes públicos ou com particulares. Isso porque o custo, para as entidades públicas, é duplo: não apenas o Estado se sujeita à condenação ao pagamento de honorários de sucumbência nas ações judiciais, como também sofre gastos inerentes à própria manutenção do Poder Judiciário.

2.2 A ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO ESTADO NA BUSCA PELA PACIFICAÇÃO SOCIAL

A Administração Pública, via de regra, promove intervenções fáticas para realizar o interesse público. Sua atuação, inclusive, em razão disso, está sujeita a um regime jurídico peculiar, dotando suas condutas administrativas, por exemplo, de atributos como a presunção de veracidade e a autoexecutoriedade (Di Pietro, 2019).

Nessa senda, podem-se dividir seus comportamentos em judiciais e extrajudiciais. Judicialmente, a Administração tentará tutelar os interesses da sociedade e do coletivo, bem como, em certos casos, o interesse público secundário. Por outro lado, extrajudicialmente sua gama de possibilidades é ainda mais ampla: pode o Poder Público

condicionar o exercício de direitos por intermédio do uso de poder de polícia, intervenção que, certamente, não será consensual, mas imperativa e imperiosa²; pode, ainda, resolver seus conflitos de forma consensual.

Essa consensualidade, inclusive, tem sido amplamente prestigiada pelo legislador³. Veja-se, por exemplo, as questões afetas às desapropriações, que, hodiernamente, encontram-se no âmbito de atuação das formas autocompositivas e das formas alternativas de resolução de conflito, a teor do que evidencia o Art. 10-B do Decreto-lei n. 3.365, de 1941. Nas licitações, também há previsão expressa da utilização de meios alternativos (ou adequados) de prevenção e resolução de conflitos nas contratações administrativas (Oliveira, 2022).

Destacam-se, ainda, como medidas de diálogo e atuação voluntarista entre Administração e particular, o tombamento voluntário (Art. 7º, Decreto-lei n. 25, de 1937); a possibilidade de celebração de acordo de não-persecução civil pela Administração Pública, nos casos de prática de ato de improbidade pelo particular (Art. 17-B, Lei n. 8.429, de 1992, em razão de interpretação concedida ao dispositivo pela Suprema Corte na ADI n. 7.042/DF), entre outros.

Por isso, nota-se nítido espaço para atuação extrajudicial pela Administração Pública. Faz-se essencial progredir no estudo, portanto, a fim de verificar de que formas se dá a proteção ao meio ambiente e se seria viável o diálogo acerca da reparação de danos causados por poluidor, sem a intervenção do Poder Judiciário.

² É o que se vê, por exemplo, com a determinação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de solo urbano não edificado, nos termos do Art. 5º, Lei n. 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade)

³ Prestígio que não é indene a críticas. Mencione-se, por exemplo, a perspectiva de Mello, para quem “[n]oivade lamentável e, ao nosso ver, grosseiramente inconstitucional é o disposto no art. 23-A, também incluído pela referida Lei nº 11.196. De acordo com ele, conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato podem ser solvidos por mecanismos privados, inclusive por arbitragem, que deverá ser efetuada no Brasil e em língua portuguesa. É inadmissível que se possa afastar o Poder Judiciário quando em pauta interesses indisponíveis, como o são os relativos ao serviço público, para que particulares decidam sobre matéria que se constitui em *res extra commercium* e que passa, então, muito ao largo da força decisória deles. É da mais solar evidência que particulares jamais teriam qualificação jurídica para solver questões relativas a interesses públicos, quais as que se põem em um “contrato” de concessão de serviço público. Chega a ser grotesco imaginar-se que o entendimento revelado em decisão proferida por sujeito privado possa se sobrepor à intelecção proveniente de uma autoridade pública no exercício da própria competência” (2015, p. 740). O autor, pois, critica a introdução de dispositivo, na Lei dos Serviços Públicos, que viabiliza o diálogo acerca de questões contratuais, sem que se elegeisse a via judicial como de cunho forçado. A discussão, todavia, não garante espaço neste estudo, em razão da limitação do objeto aqui analisado.

3 TUTELA AMBIENTAL: INSTRUMENTOS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS

O meio ambiente consiste em direito difuso, intergeracional, cuja tutela recebeu peculiar tratamento constitucional. Veja-se que a violação da incolumidade do meio ambiente enseja responsabilizações nas três esferas, todas com suas devidas peculiaridades. Cite-se, por exemplo, que as pessoas jurídicas podem ser sujeito ativo de crimes ambientais, situação peculiar e inerente às questões afetas à tutela do meio ambiente; ademais, na esfera cível de responsabilização, tem-se que a responsabilidade civil é calcada na teoria objetiva, sendo obrigação *propter rem* o dever de indenizar; por sua vez, na esfera administrativa.

Em razão da relevância desse bem jurídico, o ordenamento previu uma série de instrumentos de proteção. Tem-se a ação popular, que existe para a proteção do patrimônio histórico e cultural e do meio ambiente. Não obstante, como pontua Gonçalves Filho, no tocante à proteção ambiental, este consiste em “um objetivo de certa forma impróprio, eis que, na sua origem romana, como no direito constitucional brasileiro – tal qual foi instituída na Constituição de 1934 (Art. 113, § 38) – sua finalidade era a defesa do patrimônio público *stricto sensu*.” (Ferreira Filho, 2011, p. 188). A legitimidade para se utilizar a ação popular é de qualquer cidadão, o que evidencia seu caráter de instrumento democrático.

Já a ação civil pública, de legitimidade mais restrita⁴, se presta à tutela de uma gama de direitos coletivos *lato sensu*⁵, a saber, a proteção ao meio ambiente, ao

⁴ Nos termos do Art. 5º da Lei nº 7.347, de 1985, são legitimados para a utilização deste instrumento o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, as entidades da administração indireta e a associação que, concomitantemente, esteja constituída a, ao menos, um ano, e inclua entre suas finalidades institucionais a proteção ao bem de vida que visa resguardar.

⁵ Como destacado quando da propositura do projeto de Lei, partiu-se, inicialmente, “do princípio de que há um titular dos direitos subjetivos perfeitamente identificados, e que esse titular é quem tem a legitimidade processual para defender, em juízo, os seus direitos. Mas existem outros interesses que não são individualizados, pois correspondem a um grupo, a uma comunidade ou à sociedade. Nesses casos, não se vislumbra claramente quem é que poderia, em seu próprio nome, defender esses interesses não individuais. Ao Ministério Público como defensor natural do interesse público deve caber, preferencialmente, a titularidade ativa daqueles interesses não individuais, indisponíveis da sociedade, com a consequência de poder provocar a atividade jurisdicional, na conformidade, aliás, da Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981 (Lei Orgânica do Ministério Público) que trata da ação civil pública como função institucional do Ministério Público. [...] Em princípio, tanto o Ministério Público como as associações legitimadas e o Poder Público poderão propor a ação de responsabilidade por danos àqueles interesses, ação que terá por objeto condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. Mas, quando o Ministério Público não for o autor da ação, Intervirá sempre como fiscal da lei. As associações, de sua parte, poderão recorrer de todas as decisões e da sentença, mesmo não tendo intervindo no processo.” (Brasil, 1985, p. 87).

consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e por infrações da ordem econômica, à ordem urbanística e à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos. Não se volta, todavia, “a amparar direitos individuais disponíveis, nem se destina à reparação de prejuízos causados a particulares pela conduta, comissiva ou omissiva, do réu” (Meirelles, p. 217).

Mencione-se, ainda, a utilização de ações individuais com efeitos coletivos. Nelas, “há uma demanda individual, porém, em virtude do pedido formulado, os efeitos da sentença atingem a coletividade” (Bastos, 2017, p. 109). É o caso, por exemplo, de ações tipicamente voltadas à tutela de direitos de vizinhança, como a ação de dano infecto, ou de ações que busquem a cessação de poluição sonora em determinado bairro, ou ainda a petição que tenha como fito a proteção ambiental em determinado contexto, quando necessária para que o autor possa, com a referida tutela, exercer um direito que lhe é assegurado pelo ordenamento.

Pensa-se, nesse último caso, na hipótese em que o autor, proprietário de uma fazenda, se vê obrigado a requerer em juízo, em nome próprio, que o Município onde se localiza seu imóvel dê a destinação adequada aos resíduos despejados em um lixão situado ao lado de sua propriedade, a fim de evitar que, em dias de chuva, os resíduos sólidos sejam arrastados para sua fazenda.

Tem-se, portanto, também uma hipótese de atuação individual, impulsionada por qualquer do povo, em favor de si mesmo, mas com efeitos que se irradiam para o coletivo.

A administração pode, ademais, lançar mão de seu poder de polícia para regular a atuação dos particulares e impor limites ao exercício dos direitos destes, em respeito ao interesse público; sem prejuízo disso, fala-se na possibilidade do uso de medidas judiciais ordinárias, como uma ação a tramitar pelo rito comum, visando à tutela da natureza, do espaço urbano ou do hígido ambiente de trabalho.

A atuação do Estado, diga-se, muitas vezes será abalizada pelo princípio da precaução, condicionando o exercício e o usufruto de direitos quando o espaço de incerteza científica acerca de determinado contexto ou empreendimento for muito robusto.

Na mesma linha, é possível falar em tutela extrajudicial do meio ambiente. É possível, por exemplo, que haja a assunção de compromisso, por violador da incolumidade ambiental, junto ao Ministério Público.

O termo de assunção de compromisso, nessa perspectiva, pode ser entendido como o “compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração” (art. 1º, Resolução nº 179, de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP).

Não obstante, também estabelece o instrumento normativo mencionado que

[n]ão sendo o titular dos direitos concretizados no compromisso de ajustamento de conduta, não pode o órgão do Ministério Público fazer concessões que impliquem renúncia aos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, cingindo-se a negociação à interpretação do direito para o caso concreto, à especificação das obrigações adequadas e necessárias, em especial o modo, tempo e lugar de cumprimento, bem como à mitigação, à compensação e à indenização dos danos que não possam ser recuperados (art. 1º, § 1º).

Embora se trate, por óbvio, de regulamentação voltada ao *Parquet*, esses conceitos e essas limitações também podem ser entendidos como aplicáveis aos demais legitimados para a propositura de ação civil pública, uma vez que a lei regulamentadora do mencionado instrumento constitucional prevê, expressamente, que “[o]s órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial” (art. 5º, § 6º, Lei nº 7.347, de 1985).

Pois bem. Feito esse aparato acerca das diversas maneiras pelas quais o meio ambiente pode ser tutelado, cumpre, agora, verificar de que modos se dá a atuação estatal, especialmente no âmbito extrajudicial e consensual.

4 ATUAÇÃO ESTATAL NA TUTELA AMBIENTAL: INTERVENÇÕES EXTRAJUDICIAIS TÓPICAS

Já se viu que a tutela ambiental pode se dar tanto judicial quanto extrajudicialmente.

Notou-se, ainda, a presença estatal na tutela ambiental, como, por exemplo, nas hipóteses em que legitimado por lei à propositura de ação civil pública para o resguardo do meio ambiente.

Cumpre, assim, indagar se, na esfera extrajudicial, pode o Estado, em prol da coletividade, firmar acordos e estabelecer diálogos com eventuais poluidores ou pessoas, sejam físicas ou jurídicas, que, por meio de seus comportamentos, ponham em risco a integridade da natureza e dos espaços ambientais em geral, com o fito de solucionar futuros litígios.

Ora, a Administração Pública é regida pelo princípio da legalidade, o que impõe que sua atuação se limite estritamente ao que estiver autorizado em lei. Em razão desse princípio, aliado ao caráter de indisponibilidade do interesse público, suas condutas exigem respaldo legal mesmo quando, por análise técnica, se reconheça a existência do direito pleiteado. Assim, qualquer manifestação que implique eventual renúncia por parte do Estado, bem como a formulação de proposta de acordo para a resolução da controvérsia, demanda prévia autorização legal que legitime tais atos, resguardando a supremacia e a proteção do interesse público.

A tendência estatal, no entanto, após serem sopesados os ônus oriundos de uma condenação judicial - a exemplo dos honorários de sucumbência, em sede de rito comum - tem sido de viabilizar, dentro do possível, o diálogo com os pretensos litigantes⁶.

Diversos estados, por exemplo, detêm câmaras de resolução administrativa de conflitos e outros órgãos de conclusão administrativa de debates.

Sem prejuízo disso, certas matérias encontram óbices maiores para o diálogo que outras. Determinados direitos, por não possuírem caráter patrimonial e não serem plenamente disponíveis, aparentam-se mais complexos de serem solucionados de maneira consensual.

⁶ Frise-se que essa é uma marca vista também na atuação dos diversos atores sociais, a exemplo do Parquet. A título de exemplo, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais instituiu o Centro de Autocomposição de Conflitos e Segurança Jurídica (COMPOR), por meio da Resolução PGJ n. 42, de 2021, com o fito de atuar como referência nas áreas de atuação do Parquet, destacando-se a área de defesa do meio ambiente (Art. 8º, I).

Isso, todavia, não é óbice para a tentativa de diálogo e, na mesma senda, também não inviabiliza a transação acerca, exemplificadamente, da materialização do direito a ser reconhecido em favor do titular.

Aqui entra a questão nodosa inerente ao debate instaurado nesse debate: seria possível a transação, pelos legitimados para a promoção da tutela ambiental – em especial o Estado, de questões afetas ao meio ambiente (responsabilidade civil, recomposição de áreas devastadas...)? E, em caso possível, quais os limites para a transação a ser realizada entre o Estado e o particular?

Sabe-se que é possível a responsabilização do poluidor nas três esferas, cível, penal e administrativa. Sabe-se, ademais, que a responsabilidade civil nessa esfera demanda apenas conduta e nexos causal, dispensando-se o elemento subjetivo para sua configuração, dada a adoção da responsabilidade integral em tais casos, conforme majoritária doutrina (Milaré, 2009).

De qualquer modo, no direito ambiental impera o princípio da restituição integral, o que significa dizer que qualquer violação ao meio ambiente demandará que haja o conserto da situação a que se retorne ao *status quo ante* ou o mais próximo possível deste, caso inviável a restauração *in totum*. Ora, como pontua Mirra, “os danos ambientais podem, em certas circunstâncias, ser irreversíveis, sob o ponto de vista ambiental e ecológico, mas não serão nunca irreparáveis, sob o ponto de vista jurídico.” (2019, p. 59).

Isso, todavia, não afasta a tentativa de diálogo a ser estabelecida entre Estado – um dos legitimados à tutela ambiental e, na mesma linha, legitimado para o firmamento de TACs – e o poluidor ou agressor.

Perceba-se: para além dos limites da reparação, que deverá ser integral, a forma como essa reparação será promovida, o lapso em que ocorrerá, além dos instrumentos a serem utilizados, tudo isso pode ser estabelecido de maneira consensual, sem uma intervenção estatal traumática, substitutiva da vontade do sucumbente. O diálogo, na hipótese, privilegia a opção por formas menos gravosas de reconstituição do danificado, o que guarda, mencione-se, sintonia com a manutenção da liberdade econômica e com a preservação da empresa, uma vez que, geralmente, a poluição e o dano ambiental ocorrem no âmbito da exploração econômica.

Como bem pontuam a Procuradora do Estado do Mato Grosso, Senise Chacha, e sua coautora, Camila Pereira Linhares, a título de exemplo, a possibilidade de ser objeto de TAC a conversão de multas em prestação de serviços ambientais, a teor do Art. 79-A, Lei dos Crimes Ambientais, revelando-se despicienda a manifestação do Parquer estadual (caso não seja o tomador do compromisso), nem de homologação judicial para que tenha validade, conforme preceitua a Lei de Ação Civil Pública, sendo certo, ainda, que o compromisso previsto no art. 26 da LINDB também dispensa a manifestação ministerial ou sequer a homologação judicial, exigida apenas a publicação oficial para produção de seus efeitos (Chacha, Linhares, 2021).

Da mesma maneira, é plenamente aceitável que o Estado, em diálogo com a parte interessada, de quem partiu eventual conduta lesiva à natureza, possa traçar uma rota para a restauração daquilo que foi lesionado. O estabelecimento de um cronograma, de metas, na esfera extrajudicial, viabiliza o cumprimento de maneira mais flexível, longe da tendência mais obstinada da esfera judicial substitutiva, em que, não raro, são fixadas multas coercitivas para o caso de descumprimento da ordem proferida. Em verdade, ambas as partes apresentarão interesse mútuo na solução da controvérsia, mormente pelo fato de que até mesmo o poluidor se sujeitará aos efeitos de seu comportamento, não sendo deles isento.

Essa transação dos elementos periféricos do direito, embora pareça pouco útil, revela-se, inegavelmente, viabilizadora do regular adimplemento da obrigação. Veja-se que, na seara da tutela de direitos coletivos *lato sensu*, antes mesmo da previsão expressa da possibilidade de transação ou acordo em sede de Ação Civil Pública, a praxe forense autorizou um acordo no caso da Passarinhada do Embu⁷, referente não ao direito material em si, mas à forma de pagamento: autorizou-se, de forma dialógica, que o pagamento naqueles autos fosse realizado em diversas parcelas, com os consectários legais (Mazzilli, 2015).

É possível perceber, em razão disso, a atratividade do diálogo extrajudicial em matéria ambiental: embora o conteúdo da obrigação não possa ser disposto livremente –

⁷ Como exposto em aparado realizado pela Folha de Embu acerca dos diversos escândalos políticos lá ocorridos, o evento foi assim descrito: “[e]m 1984 um churrasco que tinha no cardápio principal passarinhos fez o município ser conhecido no país pelo lastimável episódio da ‘passarinhada’. Naquela ocasião Tico-ticos, rolinhas e sabiás assados e servidos ao seletto público de convidados fez o ex-prefeito Nivaldo Orlandi ser conhecido em cenário nacional e despertou a fúria de ambientalistas e moradores. Há ainda quem lembre o cheiro peculiar daquele churrasco de passarinhos que matou a carreira política de Orlandi.” (Folha de Embu, 2017).

privilegiando-se a prestação *in natura*, inclusive – a maneira como se dará o adimplemento, o ritmo, os prazos, os ônus para eventual descumprimento, tudo isso poderá ser estabelecido entre as partes, garantindo ao Estado o atingimento da finalidade pública e ao agressor uma oportunidade de recompor o dano da maneira menos prejudicial a si, evitando medidas coercitivas e efetivadoras, como o bloqueio de contas, a imposição de astreintes etc.

Por sua vez, em situações nas quais há microlesões ao meio ambiente, inerentes a interesses privatísticos, a utilização dos instrumentos de disposição de direitos é plenamente cabível, como a transação, entre Estado e indivíduo afetado singularmente por ocorrência ambiental, acerca do valor a ser pago a título de reparação pecuniária por danos morais.

Assim, tanto no âmbito das macrolesões, referentes a direitos indisponíveis, como a restauração da qualidade do ar ou de área em que se promoveu queimada, quanto no âmbito de microlesões, pertinentes ao direito à reparação pecuniária por dano moral eventualmente ocorrido em razão de prejuízo ambiental, tem-se por viável o diálogo, caso em que o contexto se apresenta menos gravoso que a intervenção judicial muitas vezes desabalizada pela técnica e pelo conhecimento da realidade dos atores sociais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após todo esse *iter* cognitivo, nota-se que há uma variedade de formas extrajudiciais de resolução de conflitos. As lides não são solucionáveis exclusivamente pelo Estado, enquanto autoridade de pacificação social. Seja pela intervenção de terceiros para além do Poder Judiciário – como o árbitro – seja pelos caminhos autocompositivos, como a mediação, a justiça pode ser obtida por vias menos ocupadas.

O Estado, por sua vez, é um dos que mais se beneficiam da solução consensual de conflitos: mitigam-se os danos oriundos da resolução judicial, na mesma oportunidade em que se incentiva a autonomia das partes, afastando-se a substitutividade inerente à decisão proferida pelo Juiz, contexto que, inclusive, rejeita os honorários sucumbenciais que possam ser impostos em desfavor do Estado.

E, no tocante à atuação na esfera ambiental, esta se revela, tanto pela via judicial quanto pela via extrajudicial. Evidenciaram-se as formas típicas de proteção previstas constitucionalmente, como a ação popular e a ação civil pública, sem prejuízo de pontuar,

ainda, acerca das vias processuais atípicas, como uma ação individual com efeitos coletivos.

Expôs-se, em arremate, a possibilidade de atuação extrajudicial e consensual, pela Administração Pública, junto do poluidor ou do lesionador. Destacou-se a gama de benefícios oriunda do diálogo nesses casos, em especial, as vantagens oriundas da resolução dialógica sobre questões satelitárias ou periféricas ao dano, inclusive experiências já exploradas pela jurisprudência, surgidas em momento mesmo anterior à expressa previsão legal acerca do assunto.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Fabrício Rocha. A interface entre as demandas coletivas e as demandas individuais que geram repercussões coletivas: análise das ações individuais com efeitos coletivos e as ações pseudoindividuais. **Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará**, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 107–126, 2017. DOI: 10.54275/raesmpce.v9i2.85. Disponível em: <https://revistaacademica.mpce.mp.br/revista/article/view/85>. Acesso em: 17 fev. 2025.

BRASIL. **Código de processo civil e normas correlatas**. 7. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf>>. Acesso: 8 fev. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **100 maiores litigantes**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2024**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2024. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/02/justica-em-numeros-2024.pdf>>. Acesso: 5 jan. 2025.

BRASIL. **Exposição de Motivos DAL n. 47**, de 4 de fevereiro de 1985, do Ministério da Justiça. Brasília, Diário do Congresso Nacional - Seção I, Ed. 5 de mar., 1985. Disponível em: <<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05MAR1985.pdf#page=71>>. Acesso: 22 fev. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017**. Dispõe sobre a política de incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/9228>>. Acesso em: 02 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.042, Distrito Federal**. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Plenário. j. 31 ago. 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur475131/false>. Acesso: 28 fev. 2025.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

CHACHA, Senise Freire; LINHARES, Camila Pereira. Os métodos alternativos de resolução de conflitos que envolvem a Administração Pública na seara administrativa ambiental: desafios e perspectivas em busca da efetividade. **Revista da PGE/MS**. Campo Grande n. 17 p. 1-403 dez/2021. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/esap/revistaspge/revista-17/>. Acesso: 22 fev. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 19. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2011.

FOLHA DE EMBU. **Embu das Artes e dos escândalos políticos**. Embu das Artes, 1 mar. 2017. Disponível em: <https://www.folhadeembu.com.br/noticias/423/>. Acesso em: 10 fev. 2025.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil comentado**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos interesses difusos em Juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 28 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança e ações constitucionais**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. 6.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MP-MG). **Resolução PGJ nº 42, de 3 de agosto de 2021**. [Institui, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, o Centro de Autocomposição de Conflitos e Segurança Jurídica (COMPOR)]. Disponível em: https://www.mpmg.mp.br/data/files/9E/45/F2/55/F0BDF7108B866DF7760849A8/RESOLUCAO%20PGJ%2042-2021%20_atualizada%20e%20consolidada_.pdf. Acesso em: 28 fev. 2025.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Responsabilidade civil ambiental e a jurisprudência do STJ. **Cadernos Jurídicos**. São Paulo, ano 20, nº 48, p. 47-71, Março-Abril/2019. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/48.03%20valerymirra.pdf>. Acesso: 10 fev. 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil** – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum – vol. I. 58. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.



ENSAIOS

O TEMA 1.076/STJ E A ISONOMIA NA ADVOCACIA: UMA CRÍTICA À ATUAÇÃO JUDICIAL DA AGU NA CONSTRUÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA

Gabriel de Cerqueira Paes Correa Lima¹

Palavras-chave: Superior Tribunal de Justiça. Tema 1.076. Advocacia-Geral da União. Honorários. Equidade.

1 COMENTÁRIOS INICIAIS

Em um dos documentos mais importantes da história do Direito Ocidental, a Constituição Digna Vox, os coimperadores Teodósio II e Valentiniano III proclamam que a atitude mais digna do Soberano é a de se submeter voluntariamente às suas próprias leis (apud Justiniano, 2016, p. 258-261), mesmo que, no direito romano, o Imperador não pudesse ser responsabilizado judicialmente por seus atos ilícitos. A razão apontada pelos Augusti é simples: se a autoridade do Imperador (e, por antonomásia, a do Estado) depende de suas leis, descumpri-las é minar e deslegitimar a própria autoridade.

A lógica da *Constitutio*² nada mais é que uma extensão – naquele momento, bastante inovadora – da vedação ao *venire contra factum proprium* há muito aplicado aos particulares. O comportamento contraditório, com efeito, é muito mais reprovável naquele que representa a força do braço estatal, incumbido pela comunidade política de zelar pelo seu bem comum pela confecção e execução de justas leis. A nossa Constituição Federal, ao adotar o princípio da Moralidade como um dos pilares da Administração Pública (art. 37, caput), não fez diferente.

Uma diferença fundamental, porém, entre a Roma dos Césares e o Brasil pós-1988 é que os atributos da soberania não estão cá concentrados em um único homem imune a qualquer sanção. O intuito do sistema republicano, como disse Tito Lívio (2002, p. 107) ao narrar a expulsão dos Tarquínios, é que o império das leis tenha mais poder do que os caprichos dos homens. Com mais forte razão, portanto, devem os agentes do Estado cuidar que em nada sua atuação oficial seja contrária às leis, estando sujeitos não só à sua força moral (*vis directiva*), como um Imperador, mas também à sua *vis coactiva* (Vermeule, 2024).

¹ Graduando em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: gabrielcerqueirapaes@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9411850649137989>.

² No vocábulo jurídico romano, “constituição” (*constitutio*) designa a lei formal emitida por um imperador; podendo também significar, em sentido mais amplo, os princípios fundamentais pelos quais uma comunidade política é regida. Aqui, o termo é usado na primeira acepção.

Após este breve detour histórico, podemos começar a tratar daquilo que é, propriamente, o assunto deste ensaio: a quebra da isonomia na advocacia na postura judicial da Advocacia-Geral da União (AGU), especialmente quanto ao Tema 1.076 dos recursos repetitivos no STJ. Deixando de lado por um momento os (merecidos!) encômios devidos à atuação da advocacia pública para a redução da litigiosidade (Amorim, 2024), este é ainda um entrave sério para a construção da mútua confiança necessária a uma verdadeira cultura de conciliação e paz.

Ao decidir qual será a regra aplicável aos honorários de sucumbência contra a Fazenda Pública, o Poder Legislativo – que é a única instância legitimada pela Constituição a fazer tais decisões – teve por bem estabelecer o critério escalonado constante no art. 85, §§ 3º e 4º do CPC. O § 2º do mesmo artigo, por sua vez, estabeleceu ordem cogente de base de cálculo a ser usada para a condenação, enquanto o § 8º estabeleceu rol taxativo de casos em que permitida a apreciação equitativa dos honorários, sempre em benefício do advogado credor, e não contra ele.

A legislação, adotada ainda no governo da ex-Presidente Dilma V. Rousseff, é claríssima em suas disposições. Entretanto, as inúmeras controvérsias acerca da aplicação do texto expresso e inequívoco da lei levaram o Superior Tribunal de Justiça a decidir, em sede de recursos repetitivos, pela impossibilidade de fixação de honorários por equidade em casos não previstos pela lei, vinculando assim toda a Justiça Comum.

Menos de um mês depois, em 02/06/2022, o Congresso Nacional, já durante o mandato do ex-Presidente Jair M. Bolsonaro, adicionou ao art. 85 o redundante § 6º-A, que veda a apreciação equitativa em todos os casos salvo aqueles expressamente contidos no § 8º – redundante, insista-se, pois uma redação que permite apenas uma exceção pontual da regra sempre deve ser interpretada em sentido restrito (Maximiliano, 1981, p. 244), de modo que a lei nada mais fez além de explicitar algo que já decorria necessariamente de qualquer leitura razoável do texto anterior.

Irresignada, a Advocacia-Geral da União levou a discussão ao STF, que reconheceu sua repercussão geral sob o Tema 1.255 e cujo mérito ainda pende julgamento, sob relatoria do Min. André Mendonça.

Aqui chegamos ao ponto fulcral da questão: a União, quando sucumbente, pugna de todos os modos e com todas as teses (algumas patentemente descabidas) pela não aplicação da lei processual, enquanto aceita como perfeitamente válidos estes mesmos

dispositivos quando se encontra na posição de credora. A adoção de teses contraditórias em diferentes processos é uma conduta que talvez seja juridicamente aceitável em um advogado particular (embora eticamente questionável), mas de modo algum poderá ser admitida no âmbito da advocacia pública, que é regida, como toda a máquina estatal, pelo princípio da moralidade (art. 37, caput).

Ao defender a aplicabilidade irrestrita da norma apenas quando está na posição de credora, a União adota um comportamento que contraria este princípio, que exige dos agentes públicos uma postura pautada pela coerência e boa-fé.

Responder-se-á, talvez, que a atividade da advocacia pública é norteadada sobretudo pela supremacia e indisponibilidade do interesse público, o que deve levá-la a buscar sempre o resultado mais patrimonialmente vantajoso para a União.

De plano, aqui há um equivocismo, no sentido dado por Aristóteles: o interesse público, em seu sentido mais genuíno, não se confunde com o interesse patrimonial e transitório do Erário, que é chamado “interesse público” apenas na medida em que é ordenado a ele. Como demonstra Marçal Justen Filho (2023, pp. 160 ss), considerar ambos como sinônimos é incidir em raciocínio circular: o interesse é público porque é atribuído ao Estado, e é atribuído ao Estado porque é público.

Explica o mesmo autor (ibid.) que nem o Estado, nem qualquer sujeito de direitos pode ser descrito como tendo uma posição jurídica a priori superior em face de outra. A posição fática do Estado será, sim, sempre superior à do particular, o que é matéria de presunção legal (art. 2º, IV, da Lei nº 13.874/2019), mas que é o triunfo da força senão a negação do direito?

Para além disso, há a própria questão de saber se a “supremacia do interesse público” pode de qualquer modo se sobrepujar a um direito subjetivo do advogado particular de receber seus honorários sucumbenciais de acordo com o texto legal. A resposta só pode ser negativa: a proteção dada pela Constituição é ao direito adquirido, que é direito fundamental insuscetível de ser atingido mesmo pela lei (art. 5º, XXXVI). O mero interesse, lembremos, goza sempre de um grau de certeza jurídica inferior àquele do direito adquirido.

O finado Min. Domingos Franciulli Netto, em mordaz artigo publicado na Folha de S. Paulo (2004), demonstrava uma indignação à frente de seu tempo com as relações

particular-Estado no direito brasileiro, e causava-lhe particular horror os persistentes incidentes na execução intentados pela Fazenda devedora. Estes, além de aumentarem a animosidade dos jurisdicionados contra a máquina pública, congestionam todo o sistema judicial, com prejuízos que vão muito além dos credores.

De fato, a própria existência do sistema de precatórios e a adoção do critério escalonado para os honorários de sucumbência já são uma gigantesca vantagem para a Fazenda Pública, que é penalizada em cifras muito inferiores às quais um particular seria submetido por cometer o mesmíssimo dano.

A postura da Advocacia-Geral da União de sustentar teses opostas a depender do polo em que esteja na relação executiva, além de descredibilizar a instituição, termina por dificultar a formação de um verdadeiro rapport entre as partes, fomentando um clima de desconfiança que inevitavelmente prejudica a construção de um acordo.

Não há qualquer incentivo para que o advogado particular transacione seus créditos processuais contra a União, sabendo que, se estivesse em posição contrária, o ente federal faria de tudo para obter seus créditos de acordo com o mesmo padrão que agora sustenta ser injusto e fonte de enriquecimento ilícito. Essas queixas, que por vezes já chegaram à imprensa (Erich, 2023), contribuem para o clima de inimizade entre os atores processuais.

Lon L. Fuller (2022, p. 36) sustenta que, quando a fluidez das relações sociais e jurídicas permite que a posição ocupada por uma parte hoje seja ocupada pela parte contrária no dia seguinte, a moralidade do dever se torna muito mais palatável, e as partes por isso mesmo se tornam mais dispostas a cumpri-lo voluntariamente.

Um motorista que, todos os dias, dirige por um certo cruzamento ao ir e voltar para o trabalho será (*ceteris paribus*) mais inclinado a dar a vez a alguém que esteja vindo no sentido contrário a ele do que aquele que passa por aquela rua apenas raramente, a título de exemplo.

Da reflexão do jusfilósofo americano, podemos inferir condição imprescindível para a construção de uma verdadeira cultura de conciliação: a necessidade de que as partes percebam uma reciprocidade potencial em suas posições jurídicas. Em outras palavras, a disposição para negociar de boa-fé e cumprir obrigações voluntariamente está diretamente ligada à percepção de que, em diferentes circunstâncias, os papéis podem se

inverter. Esse reconhecimento da interdependência jurídica entre os litigantes favorece não apenas a redução da litigiosidade, mas também fortalece a confiança nas instituições.

Pari passu, o consequencialismo infelizmente ecoado de modo irrestrito na retórica dos entes federados, com a constante alegação de “dano irreversível aos cofres públicos”, enfraquece notavelmente essa percepção de reciprocidade, ao introduzir um critério que parece premiar a parte causadora do dano à guisa de fato consumado.

E, aqui, é justo fazer menção honrosa aos programas de renegociação de dívidas (principalmente tributárias) instituídos pelas procuradorias federais, que muito têm feito pelo descongestionamento do Poder Judiciário e alívio da pesada carga tributária a que é sujeita o empresariado brasileiro, fomentando, em contrapartida às práticas criticadas acima, um verdadeiro sentimento de cooperação entre o ente público e o cidadão.

A ampliação dos instrumentos de regularização fiscal e a flexibilização de mecanismos para a composição de litígios têm proporcionado um ambiente mais previsível e menos adversarial para os contribuintes. A iniciativa da AGU em estruturar acordos que conciliam o interesse arrecadatário com a viabilidade econômica dos contribuintes representa um importante passo na modernização da relação entre Fisco e administrados.

A Advocacia-Geral da União, de fato, tem se afastado de uma postura de defesa incondicional do interesse patrimonial da União em favor de uma abordagem mais realista e focada na promoção do interesse público dito primário (Faria, 2024, p. 38). Digna de nota, nessa esteira, é a inclusão na Lei nº 9.469 da possibilidade de celebração de acordos para a prevenção de litígios.

Entretanto, apesar dos avanços evidentes, ainda persiste o desafio de consolidar a percepção de isonomia na condução dessas negociações. Muitos contribuintes e advogados tributaristas apontam que, em certos casos, as condições oferecidas pela Fazenda Pública ainda carecem de maior simetria em relação ao tratamento conferido a diferentes setores econômicos e perfis de devedores – o Min. Franciulli Netto (op. cit.) particularmente deplorava a constante discussão entre Fisco e contribuintes acerca das taxas de correção e juros a serem aplicadas na restituição de tributos indevidamente pagos.

Particularmente quanto aos créditos alimentares dos honorários, a advocacia pública e privada tornar-se-ia muito mais coesa e amistosa com a adoção de uma postura uniforme por parte do órgão público, que tem – como insistimos desde o princípio deste ensaio – o dever preeminente de dar o exemplo de submissão à lei.

Dessa forma, garantir um comportamento coerente e previsível por parte da União é um passo essencial para fortalecer a confiança nas instituições e assegurar um sistema jurídico funcional e equitativo. A previsibilidade das regras é um fator crucial para incentivar soluções consensuais e minimizar o impacto da litigiosidade sobre o Judiciário.

Além disso, a adoção de um posicionamento uniforme nas demandas judiciais por parte da AGU pode contribuir para a construção de um ambiente mais colaborativo entre os operadores do Direito. Esse alinhamento é indispensável para que se possa consolidar uma cultura jurídica pautada pelo respeito às normas estabelecidas e pelo compromisso com a estabilidade jurídica.

A credibilidade da advocacia pública está diretamente ligada à sua capacidade de agir com coerência e retidão, demonstrando que suas práticas estão alinhadas com os princípios republicanos. A busca pelo interesse público não pode ser confundida com uma defesa cega e indiscriminada de qualquer vantagem estatal em detrimento da justiça e da moralidade administrativa.

2 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A apresentação do Estado (sim, apresentação, conforme a teoria do órgão de Otto Gierke) não pode jamais deixar de ser encarada como um múnus de extrema responsabilidade. Céticos do Estado de Direito como Carl Schmitt (2024) insistiram que é impossível um verdadeiro governo de normas, pois a decisão do operador do direito (e, em última instância, do Soberano) sobrepor-se-lhes-á invariavelmente, de modo que a norma por si só teria pouco ou nenhum poder de constrangê-lo.

Sem necessariamente concordar com essa desoladora conclusão, é certo que as normas podem facilmente se tornar letra morta se não forem acompanhadas da atuação proba e coerente de seus operadores. A deslegitimação das leis que os juristas da Corte de Teodósio II temiam de uma atuação incoerente e casuística da *maiestate regnantis* não deixa de ser uma ameaça após o advento do constitucionalismo moderno: pelo contrário, a profissão do Estado de estar plenamente vinculado à sua Carta torna a sua atuação

contrária à Constituição tanto mais reprovável quanto mais solenemente fez o compromisso de segui-la.

Reconhecendo (e louvando) os grandes progressos feitos pela Advocacia Pública para tornar uma realidade esse ideal de coerência estatal e cooperação franca com os particulares, não poderíamos deixar de oferecer esta singela crítica a um ponto cuja resolução traria grandes progressos na construção da confiança mútua entre o Estado e seus cidadãos, na esperança de que estes escutem – sempre, e invariavelmente – uma digna vox daqueles que o representam.

REFERÊNCIAS

JUSTINIANO, Flávio. BLUME, Fred H. et al. (trad. e ed.). **The Codex of Justinian: A New Annotated Translation, with Parallel Latin and Greek Text**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. E-book. Disponível em: <https://archive.org/details/fred-h.-blume-bruce-w.-frier-the-codex-of-justinian-a-new-annotated-translation-/page/258/mode/1up>. Acesso em: 16/03/2025.

TITO LÍVIO. DE SÉLINCOURT, Aubrey (trad.). **The Early History of Rome**. 3. ed. Londres: Penguin Books, 2002.

VERMEULE, Adrian. “Above The Law”. **The New Digest**, 03 jul. 2024. Disponível em: <https://thenewdigest.substack.com/p/above-the-law>. Acesso em: 17/03/2025.

AMORIM, Felipe. Direitos garantidos, justiça efetiva. **Farol: advocacia pública e cidadania**, Brasília, pp. 06-13, maio/jun. 2024.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

FRANCIULLI NETTO, Domingos. Vou processar meus professores. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 13 jan. 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1301200409.htm>. Acesso em: 17/03/2025.

ERLICH, Felipe. O interesse da AGU para que STF decida sobre cálculo de honorários. **Veja**, São Paulo, 20 jun. 2023. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar-economico/o-interesse-da-agu-para-que-stf-decida-sobre-calculo-de-honorarios>. Acesso em: 17/03/2025.

FULLER, Lon L. **A Moralidade do Direito**. 2. ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022.

FARIA, Fernando Luiz de Albuquerque. da política de diminuição da judicialização na AGU. **Farol: advocacia pública e cidadania**. Brasília, pp. 38-39, maio/jun. 2024.

SCHMITT, Carl. DE SÁ, Alexandre Franco (trad.). **Teologia Política**. 1. Ed. São Luís: Livraria Resistência Cultural Editora, 2024.

A ATUAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO NO ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE MARIANA E A NECESSIDADE DA TUTELA DO MEIO AMBIENTE

Thamiris Paiva Nunes de Souza¹

Palavras-chave: Responsabilidade civil ambiental. Desastre de Mariana. Atuação da AGU. Acesso à justiça. Mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos.

1 INTRODUÇÃO

Em 5 de novembro de 2015, o Brasil presenciou o que, posteriormente, seria intitulado o maior desastre ambiental da história do país. A barragem de Fundão, localizada próxima à Mariana, município de Minas Gerais, se rompeu e despejou milhões de rejeitos, deixando um rastro de poluição e morte.

A atuação da Advocacia-Geral da União, após o rompimento da barragem, foi, no entanto, marcada pelo protagonismo visando o acesso à justiça pelas famílias atingidas pela tragédia, bem como pela cooperação com os demais órgãos públicos com o fito de promover a recuperação mais célere das regiões degradadas e a consolidação de acordos judiciais e extrajudiciais.

Assim, em um cenário jurídico ainda marcado pela predominância da solução contenciosa e adjudicada dos conflitos, a atuação da Advocacia-Geral da União no caso do rompimento da barragem de Mariana se destacou pela priorização dos mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos. Por meio da celebração de acordos judiciais e extrajudiciais, bem como da assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta, a AGU adotou técnicas de negociação que garantiram uma resposta mais célere e efetiva às vítimas e ao meio ambiente. Essa abordagem conciliatória possibilitou um desfecho que se aproxima mais da justiça ambiental do que qualquer outro precedente de desastre ambiental no Brasil. Nesse contexto, a análise da atuação da AGU torna-se fundamental para compreender os impactos dessa estratégia e sua relevância para a tutela jurisdicional do meio ambiente.

2 A NATUREZA ANTI-ECONÔMICA DA DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: thamiris.souza@academico.ufpb.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2958054209925833>.

De acordo com Cappelletti e Garth, o problema básico da defesa dos interesses difusos é que, para os ameaçados e afetados por um determinado imbróglgio dessa natureza, a causa configura-se como anti-econômica, no sentido de que a demanda judicial é complexa e tem grandes chances de restar ineficaz. Ademais, as ações ambientais exigem uma ação coordenada entre os seus postulantes, o que costuma ser de difícil alcance (Cappelletti et al, 1988, p. 27).

Somado a isso, o Relatório Justiça em Números referente ao ano de 2024, elaborado pelo CNJ, destaca que, no final de 2023, 83,8 milhões de processos aguardavam desfecho na Justiça, alta de 1,1% em relação ao final de 2022. Também constatou-se que não houve crescimento significativo no índice de conciliação (Conselho Nacional de Justiça, 2024, p. 225), assim como que, comparado a outras ODS, o número de ajuizamento de ações associadas a ODS do meio ambiente ainda é baixo (Conselho Nacional de Justiça, 2024, p. 367).

Dessa forma, é evidente que o acesso à justiça se torna um desafio quando se trata de direitos difusos, especialmente o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Isto porque o acesso à justiça ambiental pressupõe o acesso à justiça em seu sentido amplo, o que, em consonância com os dados mais recentes fornecidos pelo CNJ, ainda constitui um empecilho. Outrossim, o direito difuso, por ser considerado “coisa pública”, pertence a todos, de maneira que cabe à União o dever de resguardá-lo.

Nesse ponto, os advogados públicos possuem o papel primordial de desenvolverem estratégias interorganizacionais de redução de litígios (Advocacia-Geral da União, 2024, p. 5), o que foi feito de modo bem sucedido no caso em questão. Por certo, as circunstâncias oriundas do rompimento da barragem de Mariana, em virtude da multiplicidade de implicações jurídicas, poderiam ter resultado em uma justiça inefetiva, seja por impunidade, lentidão processual ou ausência de reparação adequada às vítimas e ao meio ambiente. Não seria, inclusive, a primeira vez em que desastres ambientais, no Brasil, teriam esse desfecho. Um grande exemplo disso é o grande passivo ambiental deixado pela Companhia Mercantil e Industrial Ingá, cujas instalações, mesmo desativadas, continuaram acumulando e formando montanhas de material tóxico a céu aberto, na baía de Sepetiba (RJ).

Diante desse panorama, evidencia-se a importância de soluções estruturadas e inovadoras que priorizem a efetividade da justiça e a tutela dos direitos difusos, especialmente em contextos de desastres socioambientais de grande magnitude.

3 ROMPIMENTO DA BARRAGEM E SEUS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS

A barragem que se rompeu, em novembro de 2015, era de propriedade da Samarco Mineração S/A, empresa controlada por Vale S/A e BHP Billiton, e seu fito era a contenção dos rejeitos - materiais sem valor comercial - provenientes da extração de minério de ferro.

Desde o início das suas operações, em 2008, a barragem apresentou problemas estruturais, e passou, nos anos subsequentes, por diversas paralisações e intervenções de engenharia, tendo sido construído, nesse período, um recuo não previsto no projeto original e que tampouco foi licenciado pelo Poder Público. Outrossim, a Samarco possui um extenso histórico de vícios e irregularidades em seus empreendimentos, tendo sido notificada quase anualmente, desde 1996, por órgãos ambientais tanto estaduais quanto federais (Jaborandy et al, 2023, p. 11).

Com o colapso da estrutura da barragem, houve o extravasamento imediato de cerca de 40 milhões de metro cúbicos de rejeitos, os quais atingiram a barragem de Santarém, o Córrego de Fundão e o Córrego Santarém, bem como soterraram grande parte do subdistrito de Bento Rodrigues, localizado a 6 km da barragem de Santarém, matando 19 pessoas e desalojando várias famílias.

As ondas de rejeito também atingiram diversas localidades rurais - comunidades de Paracatu de Baixo, Camargos, Águas Claras, Pedras, Ponte do Gama - e municípios vizinhos - Barra Longa, Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado, e acabaram transbordando em cursos de rios - rio Gualaxo do Norte, rio do Carmo e rio Doce - até desaguar, ao final, no Oceano Atlântico.

Dessa forma, fica claro que o rompimento da barragem de Mariana gerou impactos socioambientais devastadores, afetando diretamente a subsistência das populações rurais, muitas das quais dependiam da agricultura familiar e do cultivo de grãos e hortaliças para sobrevivência (Andrade, 2018, p. 76). O desastre forçou o desalojamento de inúmeras famílias, que tiveram de ser realocadas em Mariana, além de

provocar a destruição de patrimônios materiais, históricos e culturais, como a Capela de São Bento, construída no século XVIII (Andrade, 2018, p. 75).

O turismo em diversos municípios atingidos pelos rejeitos de mineração também foi prejudicado (Andrade, 2018, p. 83). A contaminação da água, do solo, das plantações e dos animais agravou ainda mais a crise, sendo registrado, por exemplo, um índice de ferro na água em Governador Valadares 1.366.666% acima do limite tolerável para tratamento (Souza, 2018, p. 4).

Povos originários, como os Krenak, que vivem às margens do Rio Doce, no município de Resplendor, tiveram seu modo de vida drasticamente alterado pela destruição do rio, fonte essencial para sua cultura e subsistência (Andrade, 2018, p. 89). A tragédia também resultou em severos agravos à saúde das populações atingidas, com o aumento de casos de alergias respiratórias e cutâneas devido à poeira tóxica, problemas gastrointestinais e transtornos mentais decorrentes do trauma e da contaminação ambiental. Além disso, 19 pessoas perderam a vida, 663,2 quilômetros de rios e córregos foram impactados, levando à morte de cerca de 11 toneladas de peixes e à extinção de 26 espécies no Rio Doce.

4 IMPLICAÇÕES JURÍDICAS DO ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE MARIANA E O PAPEL DA AGU NA DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS

O caso da barragem de Fundão movimentou diversos âmbitos jurídicos visando a reparação dos danos ambientais, econômicos e sociais. Considerando a irregularidade das intervenções de engenharia que foram feitas na estrutura, assim como o já mencionado histórico de notificações por órgãos ambientais da Samarco, é irrefutável a necessidade de responsabilização civil e criminal das empresas. Em acréscimo a isso, deve-se admitir que houve negligência do Poder Público em seu dever de fiscalização, sendo, portanto, cabíveis medidas nesse ponto. Porém, o mais urgente em face das ondas de rejeito, que, inclusive, só atingiram o Oceano Atlântico em 21 de novembro de 2015, era garantir que as vítimas fossem realocadas e tivessem o seu mínimo existencial resguardado por meio de auxílio financeiro e psicológico.

Isto porque, no âmbito jurídico nacional, há intensos debates sobre a subjetividade da responsabilidade penal e a exigência de provas robustas para a imputação de condutas criminosas, especialmente considerando que o ordenamento brasileiro adota o sistema da persuasão racional. Nesse modelo, o juiz possui liberdade para analisar as provas e formar

sua convicção a partir da ponderação sobre sua qualidade e força probatória. Sem dúvidas, embora tal procedimento seja essencial para a garantia do devido processo legal, ele é dotado de uma morosidade não condizente com a necessidade de assegurar, de forma célere e eficaz, a proteção dos direitos fundamentais das vítimas em momentos de tragédia.

À vista disso, ainda em 2015, a União, o estado de Minas Gerais e o estado do Espírito Santo propuseram a ação civil pública nº 0069758-61.2015.4.01.3400 contra a Samarco Mineração S.A., a Vale S.A. e a BHP Billiton Brasil Ltda. Em sequência, seguiram-se atuações acertadas da Advocacia-Geral da União de modo a, concomitantemente, evitar a litigiosidade excessiva e permitir uma resposta mais célere às circunstâncias.

Nesse viés, é preciso destacar que a direção que a Advocacia-Geral da União (AGU) decidiu adotar, no caso, encontra-se consonante com a consolidação do papel dos advogados públicos como agentes de soluções consensuais. Em 2023, por exemplo, a AGU alcançou a marca de 472,8 mil conciliações homologadas (Advocacia-Geral da União, 2024, p. 6), o que demonstra o compromisso do órgão com a primazia dos princípios da eficiência, da celeridade e da indisponibilidade do interesse público.

Conforme o artigo 225, caput, da Constituição Federal, impõem-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Dessa maneira, os acordos conduzidos pela Advocacia-Geral da União, em paralelo às ações judiciais, refletem a cultura institucional da AGU de priorizar mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos e a busca pela negociação como forma eficaz de solucionar litígios. Trata-se, ainda, de postura alinhada à defesa dos direitos difusos, os quais, historicamente, dificilmente alcançam uma tutela satisfativa no ordenamento jurídico brasileiro.

5 ACORDOS FIRMADOS PELA AGU NO CASO DE MARIANA/MG

O artigo 131 da Constituição Federal elucida que a Advocacia-Geral da União possui a função de assessoramento e consultoria do Poder Executivo, o que, certamente, foi realizado no caso do rompimento da barragem de Fundão. Os governos da União e dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, assessorados, respectivamente, pela Advocacia-Geral da União, pela Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais e pela Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo, passaram a atuar com o intuito de

garantir a integralidade da reparação dos danos causados pela Samarco, Vale e BHP Billiton.

O exercício adequado desse papel de assessoramento, somado à valorização promovida pela AGU dos métodos extrajudiciais de resolução de conflitos, se tornou notável pela formalização, um ano após o ocorrido, do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), celebrado entre as administrações públicas da União e dos estados de MG e ES e as empresas corresponsáveis pelo desastre ambiental. Por meio deste termo, a Samarco, Vale e BHP Billiton se comprometeram a cumprir várias obrigações, incluindo a reparação do meio ambiente e das condições socioeconômicas, por meio de uma fundação chamada Fundação Renova.

Posteriormente, em 2018, o acordo foi renegociado, principalmente em razão de críticas e denúncias referentes à fundação supramencionada. Por fim, ele foi substituído, em pelo Novo Acordo da Bacia do Rio Doce, homologado pelo STF em novembro de 2024, após dois anos de negociações entre as empresas e o Governo Federal. Nele, restou estabelecido que as companhias envolvidas no desastre de Mariana/MG deverão pagar, ao total, R\$ 132 bilhões, dos quais R\$ 100 bilhões serão à União, Minas Gerais, Espírito Santo e municípios que aderirem ao acordo, no prazo máximo de 20 anos, enquanto o restante será usado para o custeio de indenizações aos atingidos e de ações reparatórias.

Ademais, com o novo acordo, as empresas terão obrigações que englobam o reassentamento da população em Mariana, ações de reflorestamento, recuperação de bacias hidrográficas e remoção de rejeitos. Elas deverão, ainda, quitar as multas aplicadas por diferentes órgãos ambientais, as quais somam R\$ 577 milhões e serão revertidas ao Fundo Nacional do Meio Ambiente.

Decerto, apesar da atuação da Advocacia-Geral da União, em colaboração com outros entes públicos, possuir desafios que ficam nítidos com as renegociações do acordo, também é necessário reconhecer que a multiplicidade de ações judiciais, muitas com pedidos liminares conflitantes, comprometeria ainda mais a efetivação das medidas reparatórias. O acordo também reflete a cultura da autocomposição e negociação que se mostra crescente na AGU, assim como consiste em uma tentativa, por parte do Poder Público, de não cometer o erro cometido em outros desastres ambientais - contaminação radioativa com Césio-137 em Goiânia/GO; desabamento do Pavilhão de Gameleira, em

Belo Horizonte/MG; etc - de delegar a solução batalhas judiciais que se estendem indefinidamente.

Diante de tudo exposto, pode-se concluir que a condução das negociações, acordos e ações feita pela Advocacia-Geral da União configura como um incentivo à eleição da autocomposição como meio de resolução de diversos conflitos sociais e ambientais que envolvam o interesse do Poder Público.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo tradicional do direito processual não abarcava a defesa dos interesses difusos por entender que o seu fito era a resolução de litígios tão somente entre duas partes e seus interesses individuais. Como efeito, inexistia representação efetiva de temas associados ao meio ambiente, o que inclui os desastres ambientais e suas vítimas. Posteriormente, essa perspectiva começou a ser revisada, com o reconhecimento progressivo de que o acesso à justiça em matéria ambiental deveria ser garantido como um direito fundamental.

Nesse esteio, a atuação de cunho colaborativo da Advocacia-Geral da União com outros órgãos públicos, com os afetados pela tragédia que acometeu Mariana/MG e com as empresas civil e penalmente responsabilizadas, embora seja considerada limitada em face da extensão do ocorrido, representa um passo muito importante na promoção dos caminhos alternativos à solução adjudicada e na garantia de acesso à justiça por todas as vítimas do rompimento da barragem.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Revista Farol: Advocacia Pública e Cidadania**. Brasília, DF: Imprensa Nacional, v. 1, n. 1, maio/jun. 2024.

BODNAR, Zenildo. O acesso e a efetividade da justiça ambiental. **Revista da AJURIS**, v. 39, n. 125, p. 221-264, 2012.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CASTRO, Sérgio Pessoa de Paula. A repactuação de Mariana e o papel da advocacia pública na efetivação de direitos fundamentais. **Consultor Jurídico**, 8 dez. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-dez-08/a-repactuacao-de-mariana-e-o-papel-da-advocacia-publica-na-efetivacao-de-direitos-fundamentais/>. Acesso em: 16 mar. 2025.

DE ANDRADE, Teresa Cristina Guerra. **Impactos socioambientais decorrentes do rompimento da barragem de Fundão no município de Barra Longa, Minas Gerais.** 2018.

DE SOUZA, Talles Jhonattan Elias. Os impactos ambientais decorrentes do rompimento da barragem em Mariana. **Revista do CNMP**, n. 7, p. 139-145, 2018.

DISCACCIATI, Ana Clara Gonçalves; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. **Acesso à justiça em matéria ambiental.** 2016.

JABORANDY, Clara Cardoso Machado; SILVA, Raquel Torres de Brito; MOREIRA JÚNIOR, Orlando Rochadel. Uma análise crítica do desastre de Mariana/MG. **Veredas do Direito**, v. 20, 2023. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/vd/a/DTwBGcv9Fr5zc9KX9sVks8b/>. Acesso em: 16 mar. 2025

JÚNIOR, Onofre Alves Batista; VIEIRA, Renato Rodrigues; ADAMS, Luís Inácio Lucena. O desastre de Mariana atuação interfederativa para superação dos impactos da maior tragédia da história do Brasil. **Revista da AGU**, 2017.

MENDONÇA, Joseli Maria Nunes; FERREIRA, Marília Melo. Rio Doce: riscos e incertezas a partir do desastre de Mariana (MG). **Revista Brasileira de História**, v. 39, n. 81, p. 227-248, maio/ago. 2019. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbh/a/WVJHkHCGb8HXBRRPX9hjYCv/>. Acesso em: 16 mar. 2025.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR. Novo acordo da Bacia do Rio Doce: Governo Federal reforça responsabilidades na recuperação das áreas atingidas pelo rompimento da Barragem do Fundão. **Gov.br**, 13 fev. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2025/02/novo-acordo-da-bacia-do-rio-doce-governo-federal-reforca-responsabilidades-na-recuperacao-das-areas-atingidas-pelo-rompimento-da-barragem-do-fundao>. Acesso em: 17 mar. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. O desastre. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/o-desastre>. Acesso em: 16 mar. 2025.

PASSOS, Gésio. Danos causados pela Samarco devem gerar R\$ 557 milhões em multas. **Agência Brasil**, 14 nov. 2024. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/meio-ambiente/audio/2024-11/danos-causados-pela-samarco-devem-gerar-r-557-milhoes-em-multas>. Acesso em: 16 mar. 2025.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. Advogado-geral da União, Jorge Messias destaca os principais pontos do novo acordo de Mariana. **Gov.br**, 31 out. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/10/advogado-geral-da-uniao-jorge-messias-destaca-os-principais-pontos-do-novo-acordo-de-mariana>. Acesso em: 16 mar. 2025.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. Novo acordo de Mariana é homologado pelo STF. **Gov.br**, 06 nov. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/11/novo-acordo-de-mariana-e-homologado-pelo-stf>. Acesso em: 16 mar. 2025



RESENHAS

O PAPEL DA CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS INTRA-ADMINISTRATIVOS

Maria Alice Queiroga Gomes¹

Maria Eduarda de Sousa Ismael Costa²

Parecer n. 00001/2019/CCAF/CGU/AGU

Síntese do Parecer: o Parecer n. 00001/2019/CCAF/CGU/AGU fora elaborado com o fito de revisar entendimentos de prévios pareceres quanto à aplicação dos arts. 36 e 37 da Lei nº 13.140/2015 e da utilização, nos procedimentos conciliatórios da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), do compromisso arbitral na forma da Lei nº 9.307/1996. In casu, a dissensão envolve a Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ e a Receita Federal do Brasil (RFB), ambas pessoas de direito público vinculadas a Ministérios da Administração Direta Federal. Tal Parecer firmou entendimento quanto à competência e às condições para que o Advogado-Geral da União possa dirimir controvérsias jurídicas entre sociedades de economia mista federais, empresas públicas federais e órgão ou ente público da Administração Pública Federal.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo a análise crítica do Parecer n. 00001/2019/CCAF/CGU/AGU, elaborado pela Dra. Kaline dos Santos Ferreira, com enfoque nas principais teses desenvolvidas e na demonstração de sua relevância para o atual entendimento da Advocacia-Geral da União (AGU) ao dirimir controvérsias intra-administrativas.

Justifica-se, portanto, a escolha do Parecer por sua inegável pertinência e repercussão no contexto dos métodos disponíveis à AGU para solucionar conflitos entre órgãos, entes, empresas públicas, sociedades de economia mista entre outras instituições vinculadas à Administração Pública Federal.

Outrossim, essa resenha crítica busca avaliar a coerência da convicção formulada com a fundamentação teórica e legal que a perpassa, bem como delimitar suas possíveis implicações no âmbito da atividade da CCAF. Para tanto, utilizou-se uma abordagem

¹Graduanda em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: maqg@academico.ufpb.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2694275248792087>.

²Graduanda em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: mesic@academico.ufpb.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/559689312269508>.

qualitativa das conclusões do Parecer, apoiada por revisão bibliográfica que permite aprofundar o debate do texto em discussão.

Diante desse cenário, cumpre avaliar a competência da CCAF e a aplicabilidade do arbitramento e do procedimento arbitral em sua esfera, sob a óptica da jurisdição una, dos arts. 36 e 37 da Lei nº 13.140/2015 e do art. 18 do Decreto nº 7.392/2010.

2 DESENVOLVIMENTO

O Parecer n. 00001/2019/CCAF/CGU/AGU, em que pese ter sido requisitado a fim de solucionar questão jurídica envolvendo específico dissenso intra-administrativo entre a Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ e a Receita Federal do Brasil (RFB), obteve inegável repercussão ao modificar prévio entendimento da AGU sobre a atuação da CCAF.

Nesse sentido, faz-se imprescindível delimitar as competências da CCAF, a fim de aferir a aplicabilidade do procedimento arbitral e do arbitramento nesta câmara. Ademais, quanto ao cerne do parecer, ou seja, a resolução de conflitos entre empresas públicas e sociedades de economia mista federais, estes devem ser compreendidos sob a ótica da jurisdição una e da amplitude subjetiva da legislação em espécie.

2.1 A CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL - CCAF

Para além da competência constitucional de representação judicial e extrajudicial da União, bem como de consultoria e assessoramento jurídico, à AGU atribuiu-se o compromisso de prevenir e dirimir controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Pública Federal, conforme art. 4, X e XI da Lei Complementar (LC) nº 73/93.

Por sua vez, Accioly (2021, p. 595) defende que a Administração Pública desenvolveu e amplia contornos complexos, com diversas funções a serem exercidas concomitantemente, às vezes por mais de um órgão ou entidade. Multiplicam-se, portanto, os conflitos intra-administrativos, interfederativos e intragovernamentais.

Diante desse cenário, em 2007, foi criada a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), através do Ato Regimental 5 da Portaria AGU nº 1.281/2007. Desde sua criação, a CCAF detém o papel indispensável de solução eficiente de conflitos internos entre órgãos, autarquias, fundações e outros entes da União, o que

implica na redução de demandas judiciais e extrajudiciais e, por conseguinte, garante a economia processual e celeridade na concretização de políticas públicas. (Toffoli, 2016, p. 236)

Da leitura do parecer em análise, é possível extrair sua principal finalidade enquanto órgão de resolução consensual de conflitos, a partir de técnicas autocompositivas, sem intervenção judicial ou jurisdicional.

2.2 O ARBITRAMENTO PREVISTO NO ART. 18, INCISO VI, DO DECRETO 7.392/2010

Kaline Santos Ferreira, redatora do Parecer em análise, define o termo arbitramento enquanto “um processo administrativo que culminará com uma decisão do Advogado-Geral da União fixando o entendimento acerca de determinada controvérsia”. Seu fundamento legal encontrava-se disposto na Portaria AGU nº 1.281/ 2007, instituidora da CCAF, e no art. 18, VI, do Decreto 7.392/2010, o qual delimitou suas competências.

Extraí-se que o arbitramento é condicional, isto é, tem como pressuposto a impossibilidade de solução autocompositiva da demanda pelo CCAF, de maneira a atrair a competência da AGU para dirimir a controvérsia. Outrossim, cumpre salientar que a decisão de arbitramento é mero ato administrativo, suscetível de revisão pelo Poder Judiciário e cujos efeitos estão condicionados à aprovação pelo Advogado-Geral da União e pelo Presidente da República (Accioly, 2021, p. 602). Dessarte, o arbitramento não é poder jurisdicional, sendo definido por Accioly (2021, p. 601) como “poder administrativo dirimente”.

Diante da impossibilidade de impor às partes a resolução da demanda, o Parecer compreendeu pela incompetência do CCAF para realizar o arbitramento, em face de sua primazia autocompositiva, bem como declarou equivocado o uso dessa expressão pela Portaria nº 1.281/ 2007 e pelo Decreto 7.392/2010, sendo necessária a exclusão do termo.

A conclusão do Parecer, portanto, reafirma o caráter nitidamente conciliatório da CCAF, promotora de diálogo, negociação e consenso no âmbito interfederativo, sem, contudo, exercer jurisdição ou concorrer à competência do Advogado da União para dirimir a controvérsia unilateralmente.

2.3 DISTINÇÃO E APLICABILIDADE DA ARBITRAGEM E DO ARBITRAMENTO NO CONTEXTO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Sabe-se que o arbitramento resulta na decisão da AGU que fixará entendimento acerca da controvérsia apresentada por órgão ou entidade da Administração Federal, a ser validada pelo Presidente da República e suscetível de revisão judiciária. Dessa forma, é ato administrativo, não jurisdição.

Diferencia-se, nesse sentido, do procedimento de arbitragem, conceituado por Carmona (2000, p. 31) enquanto “mecanismo privado de solução de litígios, através do qual um terceiro, escolhido pelos litigantes, impõe sua decisão, que deverá ser cumprida pelas partes”. Infere-se, assim, que é método heterocompositivo de resolução de conflitos, em exercício de poder jurisdicional privado e desvinculado do Poder Judiciário, conforme expressamente pactuado pelas partes. (Muniz, 2022, p. 13-15).

Todavia, em que pese a aparente incompatibilidade do uso de instituto tão inserto no direito privado pela Administração Pública, não há dúvidas quanto à sua possibilidade no que tange os direitos patrimoniais disponíveis, conforme alteração do art. 1º §1º instituído pela Lei nº 13.129/15, de modo a ser amplamente utilizado na solução de controvérsias em contratos licitatórios (Santos, 2023, p. 72). Ou seja, em que pese o arbitramento e a arbitragem serem instrumentos disponíveis à AGU, distinguem-se essencialmente pelo poder jurisdicional, que só é conferido ao procedimento arbitral.

Ocorre que, no âmbito da CCAF e dos conflitos entre órgãos, entidades, autarquias e sociedades vinculadas à Administração Pública, o uso de métodos heterocompositivos e jurisdicionais são não só desencorajados, mas incompatíveis com a competência que lhe foi atribuída. Destaca-se “consideramos que a CCAF, malgrado conter no seu título o termo arbitragem, não tem competência para o exercício de jurisdição”.

2.4 A JURISDIÇÃO UNA E A COMPETÊNCIA DA AGU

Os fundamentos jurídicos dessa incompatibilidade são compreendidos a partir da vedação à dualidade de jurisdição, a qual pressupõe a existência de uma Jurisdição Administrativa em que as relações administrativas eram julgadas por Tribunais próprios e independentes do Poder Judiciário. A proibição desse sistema encontra-se prevista no inciso XXXV do artigo 5º da vigente Constituição, que consagrou a supremacia da jurisdição.

Diante disso, vislumbra-se que é inadequado adotar a arbitragem como método para solucionar os conflitos administrativos, tendo em vista que o art. 36 da Lei nº 13.140/2015 incumbe à Advocacia-Geral da União realizar composição extrajudicial de conflitos que envolvam os entes e órgãos da Administração Pública Federal. Como as soluções extrajudiciais devem ser aplicadas por um próprio membro da Administração, caso fossem aplicados métodos heterocompositivos como a arbitragem, formaria-se uma jurisdição puramente interna e especializada em solucionar seus conflitos, similar à dupla jurisdição.

Assim, o “arbitramento”, da forma prevista no art. 18, VI, do Decreto 7.392/2010, deveria consistir justamente nessa atuação subsidiária, limitada e autocompositiva conforme prevista na Lei de Mediação, afastando-se da jurisdicionalidade. Nesse sentido, para Bernardo (2010, p. 168), da competência extrajudicial da AGU, “restariam excluídas de apreciação situações que envolvessem questionamentos que não fossem estritamente jurídicos, tais como aqueles que divergem acerca de conceitos fáticos”.

É nesse sentido que o Parecer fundamentou sua argumentação, afirmando que a CCAF não tem competência para o exercício da jurisdição, tendo uma atuação restrita na resolução consensual de conflitos, utilizando-se de técnicas exclusivamente autocompositivas, bem como limitando-se a harmonizar oposições de entendimentos técnicos-jurídicos.

2.5 AMPLITUDE SUBJETIVA DOS ARTS. 36 E 37 DA LEI Nº 13.140/2015

Ademais, salienta-se que a atuação da Advocacia Geral da União na composição extrajudicial se direciona aos órgãos e entes da Administração Federal. Todavia, ainda é necessário delimitar tal amplitude subjetiva, já que a Lei de Mediação dá algumas diretrizes para o desenvolvimento da autocomposição, mas delega seu detalhamento para regulamentação superior, como apontado por Splengler e Eidt (2022, p. 273).

No artigo 37 do texto legal, prevê-se a faculdade da Administração Pública dos estados, do Distrito Federal e dos municípios em submeter à autocomposição feita pela AGU a solução de seus conflitos que envolvam os órgãos federais. Para Miranda (2007, p. 6), nesses casos não há a possibilidade de arbitramento, mas apenas de conciliação.

Também se extrai que tal possibilidade é estendida à Administração Indireta da União, nas figuras das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista Federais.

Contudo, para Spengler e Wrasse (2022, p. 192), a faculdade não abrange empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços em regime de concorrência.

A despeito desses entendimentos, a competência da CCAF foi gradativamente ampliada. A partir do parecer em questão, firmou-se entendimento ratificado pelo art. 19, inciso III, alínea “c” da Portaria AGU nº 24, de 27 de setembro de 2021, no que concerne à possibilidade de as sociedades de economia mista federais e as empresas públicas federais submeterem seus conflitos à CCAF e, em caso de autocomposição infrutífera, se assim autorizarem, seja a controvérsia dirimida pela AGU, conforme incumbência da LC nº 73/93.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a análise realizada no presente trabalho, entende-se que o Parecer suscitou pontos de fundamental relevância para melhor esclarecer as delimitações da competência da Advocacia-Geral da União na resolução extrajudicial de conflitos, especialmente diante da atuação da CCAF.

De início, destaca-se a crucial relevância em ponderar que o arbitramento a ser praticado pela Advocacia-Geral da União consiste em uma resolução de controvérsia de natureza técnica, após realizadas as tentativas de soluções consensuais, cuja competência é da CCAF. Em vista dessa natureza conciliatória, percebe-se também a coerente exposição acerca da impossibilidade da CCAF em praticar o arbitramento. Além disso, foi destacada a incompatibilidade da utilização do método arbitral por membros da Administração frente à solução de conflitos entre os entes e órgãos da Administração Pública Federal, considerando o princípio constitucional da supremacia da jurisdição e a vedação da dualidade de jurisdição.

Ademais, o Parecer também defendeu corretamente a competência da AGU para solucionar controvérsias jurídicas dos legitimados a solicitarem essa sua atuação específica, limitando-se a harmonizar oposições de entendimentos técnico-jurídicos, exigindo a condição de que tenha ocorrido anteriormente a tentativa de acordo na CCAF.

Por fim, quanto aos legitimados, percebe-se que o Parecer adotou uma postura de estender as possibilidades, incluindo as Sociedades de Economia Mista e Empresas

Públicas no alcance subjetivo do instituto analisado, resguardando a necessidade de autorização expressa de tais entes em se submeter à atuação da AGU para dirimir as controvérsias.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, João Pedro. Mecanismos de solução de conflitos intra-administrativos. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 22, n. 128, p. 592-613, 2021. Disponível em: revistajuridica.presidencia.gov.br. Acesso em 27 fev. 2025.

BERNARDO, Leandro Ferreira. A Câmara de Conciliação e o novo papel da Advocacia-Geral da União. **Revista da AGU. Brasília**, n. 25, p. 163-184, 2010.

CARMONA, Carlos Alberto. Arbitragem e Processo. São Paulo: Atlas, 2000. p. 31.

MIRANDA, Daniel Augusto Teixeira de. Contencioso administrativo x jurisdição una. **Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília**, v. 6, n. 1, 2007. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/231259604.pdf>. Acesso em 25 fev. 2025.

MUNIZ, Joaquim de Paiva. **Introdução a Arbitragem e a contratos de M&A**: Coletânea de artigos. [s.l.] Publicação Independente, 2022.

SANTOS, Humberto Cunha dos. A compatibilidade da confidencialidade da arbitragem com o princípio da publicidade da administração pública. **Revista da AGU**, v.22, n. 2, p. 67-86, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.25109/2525-328X.v.22.n.02.2023.3058>. Acesso em 27 fev. 2025.

SPENGLER, Fabiana Marion; EIDT, Elisa Berton. Em busca de uma regra geral para a realização de autocomposição na administração pública: a insuficiência da Lei nº 13.140/2015. **Revista de Direito Administrativo**, v. 281, n. 2, p. 265-289, 2022.

SPENGLER, Fabiana Marion; WRASSE, Helena Pacheco. As possibilidades de autocomposição regulamentadas pela Lei nº 13.140/2015 em conflitos da Administração Pública Federal. **Revista da Faculdade de Direito da Uerj**, n. 35, 2019.

TOFFOLI, José Antonio Dias. Movimento conciliatório e a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF): breves considerações. 1998. **Revista de Arbitragem e Mediação**, v. 50, p. 229-240, 2016. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_edivulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RArbMed_n.50.15.PDF. Acesso em 25 fev. 2025.

A ARBITRAGEM EM CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO PARECER Nº 00007/2022 DA AGU

Evelin Daiene Melo Silva¹

Isadora Brasilino Tolentino Lemos²

Otto Augusto Maribondo³

Thalles Augusto Marques De Santana⁴

Parecer n. 00007/2022/ADVNEA/NEA/CGU/AGU

Síntese do parecer: Este trabalho se propõe a analisar o Parecer n. 00007/2022/ADVNEA/NEA/CGU/AGU, o qual, à luz da Lei nº 14.133/2021, em destaque aos artigos 151 a 154, analisou a aplicação do instituto da mediação aos contratos administrativos como uma faculdade conferida à Administração Pública (Brasil, 2022, n.p.). Conforme afirmado, o referido parecer explicita o caráter discricionário do uso da arbitragem, a qual, segundo a Advocacia Geral da União, carece de padronização, não sendo um método adequado para a resolução de todos os conflitos que envolvam os temas tratados na referida lei. Isso destaca como fator negativo, também, os altos custos do trâmite arbitral e os ônus atrelados à irrecorribilidade destas decisões. Entretanto, para além dos impasses, a AGU destaca a celeridade e a agilidade conferida pelo referido método de solução de conflitos, bem como os benefícios deste quando “atender ao interesse público em termos de custos, benefícios, competências [...]” (Brasil, 2022, n.p.).

1 INTRODUÇÃO

De início, convém mencionar que o parecer sob comento foi elaborado pela Advocacia-Geral da União (AGU), em conjunto com o Núcleo Especializado em Arbitragem (NEA) e com a Câmara Nacional de Modelos de Licitação e Contratos (CNMLC).

A delimitação do tema se concentra no mecanismo arbitral como meio heterocompositivo alternativo (leia-se: adequado) de resolução de controvérsias nos contratos administrativos regidos pela Lei nº 14.133/2021, conhecida como a Nova Lei de Licitações.

¹Graduanda em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: edms@academico.ufpb.br. Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/2012273145898040>.

²Graduanda em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: isadora.lemos@academico.com.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2197122358430755>.

³Graduando em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: otto.maribondo@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/547610006967987>.

⁴Graduando em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: thalles.tams@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2718214072531966>.

A seguir, o objetivo desta resenha crítica é analisar o parecer emitido pela AGU, ponderando sobre seus pontos positivos e negativos. Nesse sentido, busca-se avaliar a clareza e a profundidade da análise apresentada, de forma a destacar os aspectos didáticos e as contribuições do documento para a compreensão da arbitragem nos contratos administrativos, bem como identificar eventuais lacunas ou limitações. Diante desse cenário, a análise crítica do parecer da AGU se torna fundamental para orientar os gestores públicos, para uniformizar entendimentos e para promover boas práticas na gestão contratual.

A justificativa para este estudo reside na crescente relevância da arbitragem no âmbito da Administração Pública, especialmente após as alterações introduzidas pela Lei nº 13.129/2015. Assim, com a consolidação dessa prática na Lei nº 14.133/2021, surge a necessidade de interpretar e de aplicar a norma de forma adequada, garantindo que a arbitragem seja utilizada de modo alinhado aos princípios da Administração Pública.

Por fim, a metodologia empregada nesta resenha crítica se deu por uma abordagem analítico-descritiva, que combina a revisão do conteúdo do parecer da AGU com uma reflexão avaliativa sobre suas contribuições e limitações.

2 CRITÉRIOS PARA A ADOÇÃO DA ARBITRAGEM NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DO PARECER DA AGU

Em sua primeira seção, o parecer delimita o objeto de análise e, com isso, destaca que o estudo se concentra na arbitragem como meio de prevenção e de resolução de controvérsias nos contratos administrativos regidos pela Lei nº 14.133/2021. Além disso, o documento esclarece que o procedimento arbitral foi escolhido como foco devido à competência do Núcleo Especializado de Arbitragem (NEA), enquanto outros métodos, como a mediação e a conciliação, foram excluídos da investigação.

Entretanto, a decisão de retirar a mediação e a conciliação do estudo pode ser tida como uma limitação, uma vez que, nos últimos anos, a mediação e seus princípios têm influenciado o mecanismo arbitral, especialmente por meio da interpretação e das diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na Resolução 125/2010.

Nesse contexto, tem-se que os métodos consensuais vêm impactando a forma pela qual a arbitragem é conduzida no Brasil, uma vez que ela tem se tornado cada vez mais próxima dos princípios de flexibilidade, de participação ativa das partes e de soluções

criativas e personalizadas. Conclui-se que ambos os métodos podem ser complementares, o que poderia ter sido mencionado – mesmo que brevemente – no parecer.

Não obstante, é interessante mencionar que a realização de reuniões entre especialistas do NEA e da CNMLC demonstra um esforço interinstitucional para construir um entendimento técnico e uniforme sobre o tema, dado a sua crescente utilização no âmbito da Administração Pública e a necessidade de orientações claras para que os gestores públicos possam avaliar a conveniência da arbitragem de maneira informada no caso concreto.

2.1 DELINEAMENTOS GERAIS SOBRE A ARBITRAGEM NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Adiante, é ensinado que a Lei de Arbitragem (n.º 9.307) adentrou o ordenamento jurídico pátrio em 1996 e que sofreu alterações construtivas em virtude da Lei nº 13.129/2015. Essa Lei ampliou o escopo do instituto por meio da inclusão de dois parágrafos em seu art. 1º, esclarecendo a possibilidade de a Administração Pública direta e indireta poder se valer da arbitragem para resolver as suas controvérsias.

Em continuidade, nesta seção, o parecer é notavelmente didático ao explicar os conceitos basilares do juízo arbitral. O documento começa por destacar que a arbitragem é um método que traz celeridade aos processos, especialmente útil para contratos administrativos mais sofisticados e complexos, como os de concessão e Parcerias Público-Privadas (PPPs). Ademais, um dos pontos mais esclarecedores é a explicação sobre o conceito de convenção de arbitragem, que possui duas facetas: como um acordo de vontades entre as partes, e como uma forma de afastar a jurisdição estatal.

O parecer também reforça que a arbitragem é uma faculdade, não uma obrigação para a Administração Pública, e que nem todos os casos devem ser resolvidos por meio desse instituto, a exemplo da não aplicabilidade em contratações de bens e serviços comuns. Ainda, outro aspecto relevante é a explicação de que a cláusula compromissória é autônoma em relação ao contrato principal. Isso significa que, mesmo no caso de o contrato ser nulo ou inválido, a cláusula arbitral permanecerá válida quando tiver sido celebrada de forma independente.

Também é destacado no parecer o fato de que sentença arbitral é irrecorrível, o que reforça a eficiência do processo, mas também exige que a decisão de incluir uma cláusula compromissória seja precedida de uma análise cuidadosa dos custos e dos ônus

envolvidos, uma vez que o processo arbitral tende a ser mais dispendioso que o processo judicial tradicional.

Nessa linha de intelecção, um ponto que merece destaque é a menção de que, em processos arbitrais público-privados, a convenção de arbitragem pode prever a antecipação das custas pelo parceiro privado. No entanto, se o ente público for derrotado na disputa, todos os valores antecipados deverão ser reembolsados ao vencedor. Desse modo, entende-se que essa avaliação é fundamental para que os gestores públicos compreendam as implicações financeiras da arbitragem e para que tomem decisões informadas.

A título de crítica, embora o documento seja bastante didático e abrangente, uma reflexão que pode ser feita é acerca da ausência de exemplos concretos que ilustrem a aplicação da arbitragem em casos reais envolvendo o setor público. Sob essa perspectiva, a inclusão de casos práticos poderia enriquecer a análise, proporcionando uma compreensão mais clara de como o procedimento arbitral funciona na prática e quais os desafios enfrentados pelos entes públicos.

Em síntese, a segunda seção é bastante didática ao explicar os conceitos e os delineamentos da arbitragem, de maneira a destacar sua utilidade para contratos especializados e de alta expressão econômica, bem como os cuidados que a Administração Pública deve ter ao optar por esse mecanismo. Sem embargo, a inclusão de exemplos práticos poderia ter enriquecido a análise, o que proporcionaria uma visão mais concreta de como o método arbitral tem sido aplicado no âmbito da Administração Pública.

2.2 ARBITRAGEM NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES

Em uma análise genérica, os pareceristas não encontraram inovações nos quatro artigos da Lei nº 14.133/2021 que disciplinam a adoção de meios alternativos de resolução de controvérsias em contratações públicas. Ora as novas disposições ratificaram a prática corrente, a exemplo da autorização do uso de arbitragem no processo licitatório, ora foram precedidas por disposições idênticas.

Acabou-se por interpretar a falta de disciplina mais detida sobre o assunto como uma abertura à discricionariedade do administrador, a quem, em última análise, faculta a utilização dos métodos alternativos em sede de litígio ou contratação.

2.3 IDENTIFICAÇÃO DE POSSÍVEIS PROBLEMAS DA ARBITRAGEM EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A primeira providência do parecer, ao considerar as possíveis dificuldades da adoção da arbitragem em contratos administrativos, é a definição dos bens e dos serviços comuns. Optou-se, então, por contratá-los com os objetos especiais, cuja natureza excepcional exige a comprovação do administrador que pretende os contratar.

Para explicitar a indistinção conceitual desses bens de “alta heterogeneidade e complexidade”, os pareceristas empregam diversos conceitos doutrinários em um mesmo sentido: o da verificação de um conteúdo mínimo de significação conceitual que permite a sua distinção na prática, ainda que a definição vaga projete, sobre o caso concreto, uma extensa “zona de penumbra”.

Chega-se a mais uma conclusão derivada da discricionariedade típica do administrador: cabe-lhe dissipar a penumbra conceitual que paira sobre o objeto do contrato, decidindo efetivamente a natureza do bem ou do serviço. Em seguida, o órgão de assessoria jurídica deverá apontar a modalidade licitatória correspondente.

A importância de se definir a natureza dos bens e serviços a serem contratados está no fato de que, em se tratando de bens e de serviços comuns, a modalidade será obrigatoriamente a de pregão. O pregão é a modalidade de licitação obrigatoriamente empregada pela Administração Pública para a aquisição de bens e de serviços comuns, nos termos definidos pela Lei n.º 14.133/2021. A partir disso, a AGU infere como um processo altamente padronizado, abrangendo desde o objeto licitado até as cláusulas contratuais, que observam minutas predefinidas pela assessoria jurídica.

Essa padronização, amplamente reforçada pela legislação, torna-se necessária para garantir a uniformidade e a eficiência nas contratações públicas, especificamente para contratação de bens e de serviços comuns. Em contrapartida, o excesso de standardização nas contratações com o Poder Público sob a modalidade de Pregão implica a adoção de soluções idênticas para os litígios contratuais firmados, pois, como esclarece a AGU, são utilizados as mesmas regras, cláusulas e procedimentos para os contratos firmados.

Isto posto, torna-se imperioso a análise sobre como essa rigidez nos processos de contratação de bens e de serviços comuns viabiliza – ou não – o emprego da arbitragem

para a resolução dinâmica de conflitos específicos, visto que a ausência de margem para personalização constitui um óbice para a Administração Pública na busca de soluções adequadas para litígios contratuais específicos. Sequencialmente, a AGU encerra essa análise debatendo sobre o referido método de resolução de conflitos diante das contratações de bens e serviços.

Dando início a esta análise, a AGU evidencia a previsão legal que embasa o estudo dessa possibilidade, a qual está contida na já referida Lei nº 14.133/2021:

Art. 151. Nas contratações regidas por esta Lei, **poderão** ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem. (Brasil, 2021, n.p.) (grifo nosso).

À vista desta possibilidade legal, a AGU destaca a amplitude da previsão legal, a qual confere ampla margem de discricionariedade, visto que inexistente qualquer restrição expressa sobre os tipos de contratos que podem conter cláusulas compromissórias ou de arbitragem.

Nesse contexto, em busca de esclarecer o “sentido, o conteúdo e o alcance” (Brasil, 2022, n.p.) da norma acima elencada, a AGU explicita reiteradamente que a arbitragem se destaca por propiciar um resultado especializado, adequado para o conflito específico.

Em face disso, surge a problemática envolvida com a aplicação da arbitragem diante dos contratos em debate, pois, conforme afirma, “não é desejável que os contratos rotineiros da Administração Pública recebam tratamentos díspares” (Brasil, 2022, n.p.).

Percebe-se, portanto, um apontamento relevante feito pela AGU, uma vez que a eficiência e a impessoalidade são princípios da administração pública, como se vê do artigo 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988, n.p.) e, como afirmado no parecer, em decorrência da pluralidade de composições e de especialidades, as decisões arbitrais podem resultar em deliberações distintas para casos semelhantes, o que implica em um distanciamento total da padronização e da standardização almejadas pelo grupo de contratos em debate.

Nesse viés, é totalmente relevante o esclarecimento da AGU quanto à liberdade de negociação conferida pela arbitragem, aspecto que pode acarretar decisões que não

necessariamente atendam o interesse público. Conclui a AGU, pois, que a arbitragem é incompatível com a resolução de conflitos relacionados a contratos administrativos que tenham como objeto bens e serviços comuns.

Todavia, tal conclusão adota uma abordagem excessivamente generalista, desconsiderando situações morosas que tratem sobre esses tipos de contrato, as quais podem gerar um ônus maior ao Estado devido ao seu alto grau de complexidade e impacto financeiro, o que poderia ser evitado com o uso da arbitragem. Além disso, afirmar imperiosamente que a arbitragem não permite a padronização desconsidera a possibilidade de estabelecer critérios internos de coerência que permitiriam uma maior paridade nos julgados, ao mesmo tempo que se utiliza dos seus benefícios.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das conclusões apresentadas pela AGU e da análise realizada, entende-se que a arbitragem, enquanto um instituto extrajudicial de resolução de conflitos, representa um avanço significativo perante a modernização da gestão dos conflitos envolvendo a Administração Pública, especialmente os contratos administrativos.

Contudo, a abordagem utilizada pela AGU para analisar o campo de aplicação da arbitragem nos contratos administrativos carece de um exame pormenorizado sobre seu campo de incidência, considerado os casos isolados, pois, como afirmam no decorrer do Parecer, o emprego da arbitragem incidiria em casos complexos, de forma a não haver qualquer especificação sobre estes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer nº 00007/2022/ADVNEA/NEA/CGU/AGU**. Disponível em: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=877922492. Acesso em: 27 fev 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em: 27 fev 2025.

O PAPEL DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO NA APLICAÇÃO DO TEMA 542 DA REPERCUSSÃO GERAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Luana Maria Teixeira de Carvalho Pessoa de Souza¹

Parecer n. 00003/2024/CONSUNIAO/CGU/AGU

Síntese do parecer: A presente resenha pretende analisar, de forma crítica e fundamentada, o parecer da AGU nº 00003/2024/CONSUNIAO/CGU/AGU, que, ao ser aprovado pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, nos termos da Lei Orgânica da AGU, passou a vincular toda a administração pública federal ao Tema 542 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, que fixou a tese de que “A trabalhadora gestante tem direito ao gozo de licença maternidade e à estabilidade provisória, independentemente do regime jurídico aplicável, se contratual ou administrativo, ainda que ocupe cargo em comissão ou seja contratada por tempo determinado”. Tal parecer tem o papel de assegurar direitos constitucionalmente previstos, como a proteção à maternidade e à infância, presentes no art. 6º da Carta Magna de 1988 e, ainda, ressalta a importância da observação da Administração Pública Federal às decisões do Supremo Tribunal Federal.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo, obedecendo ao método dialético, aborda os impactos do parecer da Advocacia Geral da União de nº 0003/2024/CONSUNIAO/CGU/AGU para a garantia de direitos constitucionalmente consagrados e, também, sobre a necessidade de interligação entre as decisões do STF e os ditames da Administração Pública Federal.

A resenha está segmentada em capítulos, com o objetivo de analisar todos os temas apresentados. O primeiro abordará a sobre a licença-maternidade e a estabilidade provisória e sua subordinação à Constituição Federal de 1988; o segundo capítulo tratará do Tema 542 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal e da razão da não observância imediata da Administração Pública Federal ao decisum; o terceiro tem por finalidade analisar o parecer de nº 00003/2024/CONSUNIAO/CGU/AGU. Por fim, o último terá como mote os benefícios sociais trazidos pelo efeito vinculante do parecer à Administração Pública Federal.

2 DESENVOLVIMENTO

¹Graduanda em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: luanateixeiradecarvalho@gmail.com.

Convém analisar, de início, quais dispositivos constitucionais a licença-maternidade e a estabilidade provisória buscam garantir.

Conforme Martins (2024, p. 518) a estabilidade é “o direito do empregado de continuar no emprego, mesmo contra a vontade do empregador, desde que inexista uma causa objetiva a determinar sua despedida”. Ou seja, durante a estabilidade, o empregado não pode ser dispensado, a não ser que exista uma determinação legal que se permita.

A Convenção nº 103 da Organização Internacional do Trabalho, relativa ao amparo à maternidade, de 1952, dispõe acerca da proibição da dispensa da empregada durante a licença-maternidade ou seu prolongamento. Desse modo, a gestante possui garantia de emprego.

A licença-maternidade, por sua vez, possui previsão legal direta na Constituição Federal, em seu art. 7º, XVIII, que dispõe que é “direito dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de 120 dias”.

Tais direitos são uma conquista da luta frequente das mulheres nos séculos passados pela inserção feminina no mercado de trabalho. A visão patriarcal predominante até o século XX enxergava a maternidade como um óbice para a atividade laboral da mulher, seja porque a mulher deveria, suposta e equivocadamente, se ater às funções domésticas, como o cuidado com os filhos, seja porque a gravidez impossibilitaria o trabalho feminino.

A constante evolução da luta das mulheres permitiu sua inserção no mercado de trabalho e, posteriormente, a conquista de direitos como a estabilidade provisória e a licença-maternidade que, hoje, estão consagrados nos mais importantes dispositivos legais.

Contudo, a consagração e aplicação de tais direitos para gestantes celetistas e estatutárias, havia um vácuo legal no que tange à aplicação de tais direitos para servidoras em cargo temporário.

Tal vácuo, a priori, foi sanado pelo Supremo Tribunal Federal mediante o Tema 542 da Repercussão Geral, que fixou que “A trabalhadora gestante tem direito ao gozo de licença maternidade e à estabilidade provisória, independentemente do regime jurídico

aplicável, se contratual ou administrativo, ainda que ocupe cargo em comissão ou seja contratada por tempo determinado”.

Ocorre, contudo, que a falta de efeito vinculante das decisões do Supremo Tribunal Federal na Administração Pública Federal fez com que o decisum não obtivesse eficácia plena.

Assim, o parecer da Advocacia Geral da União, que, a teor da Lei Orgânica da AGU, ao ser seguido de aprovação pelo presidente da república e publicado juntamente com o despacho presidencial, vincula a administração pública federal, foi fulcral para que a garantia dos direitos constitucionais de estabilidade provisória e de licença-maternidade para as gestantes em cargo temporário se consolidasse.

As considerações iniciais do parecer de nº 00003/2024/CONSUNIAO/CGU/AGU, subordinam a estabilidade provisória e a licença-maternidade à Constituição Federal, tendo em vista que atrela tais direitos à proteção à maternidade e à infância, consagrados no art. 6º da Magna Carta, e reconhece que a Constituição insere a proteção à maternidade, especialmente à gestante, dentre os objetivos da previdência social, e a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice nos objetivos da assistência social.

Esse reconhecimento, por parte do Advogado Geral da União, foi essencial para a conclusão do parecer, que, inclusive, dispôs que:

A licença-maternidade e a estabilidade provisória têm por objetivo principal a proteção da primeira infância e dos direitos fundamentais das mulheres mães, tanto gestantes quanto adotantes. Essa é a razão, pautada no direito à igualdade, de se estender os direitos sociais à licença-maternidade e à estabilidade no emprego também às servidoras ocupantes de cargos em comissão e às trabalhadoras contratadas temporariamente. Sob a perspectiva do princípio da isonomia, na medida em que a Constituição Federal prevê essas proteções às trabalhadoras em geral, não há que se falar em diferenciação entre modalidades contratuais de servidoras públicas gestantes. Vale dizer, o reconhecimento das servidoras ocupantes de cargos em comissão ou em trabalhos temporários, no âmbito da concessão da licença-maternidade e da estabilidade provisória, tem por finalidade prestigiar o direito à igualdade material.

É nítido, portanto, que o Advogado Geral da União buscou fundamentar o seu parecer nas garantias constitucionalmente previstas, que culminam no reconhecimento da necessidade de extensão dos direitos à licença-maternidade e à estabilidade no emprego às servidoras temporárias.

2.1 O TEMA 542 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF)

O Recurso Extraordinário de nº 842.844 com Repercussão Geral no Tema 524 do Supremo Tribunal Federal trata de caso em que uma professora do Estado de Santa Catarina, contratada por tempo determinado, teve seu contrato encerrado enquanto estava grávida, sem perceber, portanto, seus direitos à licença-maternidade e à estabilidade provisória.

O Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina reconheceu à servidora o direito à licença-maternidade e à estabilidade provisória, ensejando Recurso Extraordinário pelo Estado de Santa Catarina.

A decisão unânime, de relatoria do Ministro Luiz Fux, fundamentada nos direitos constitucionais supracitados, culminou na fixação da tese de que “A trabalhadora gestante tem direito ao gozo de licença maternidade e à estabilidade provisória, independentemente do regime jurídico aplicável, se contratual ou administrativo, ainda que ocupe cargo em comissão ou seja contratado por tempo determinado”.

Ocorre, contudo, que, como outrora mencionado, o decisum não foi imediatamente aplicado de forma vinculante à Administração Pública Federal.

As decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em Recurso Extraordinário, mesmo com repercussão geral reconhecida, como no caso em comento, não possuem efeito vinculante sobre a Administração Pública.

O Decreto de nº 2.346, de 10 de outubro de 1997 é responsável por consolidar a implementação das decisões do Supremo Tribunal Federal que fixam interpretação de texto constitucional no âmbito da Administração Pública Federal. Dessarte, é disposto que o Presidente da República poderá aprovar parecer elaborado pela Consultoria Geral da União e aprovado pelo Advogado Geral da União que, ao ser publicado em conjunto com o respectivo despacho presidencial, vincula todos os órgãos e entidades da administração pública federal.

Tal decreto, frisa-se, é de suma importância para a garantia da segurança jurídica, enquanto norma constitucional, em âmbito nacional. Uma divergência absoluta entre um Tema de Repercussão do Supremo Tribunal Federal e os ditames da Administração Pública acerca do assunto causaria uma profunda insegurança jurídica para as mulheres

gestantes que atuam de forma provisória em órgãos da administração pública federal, o que, por consectário lógico, romperia com o princípio da isonomia.

Nesse sentido, o parecer dispõe que:

Já no que diz respeito ao procedimento, o Ministro Luiz Fux afirma que “o rito dos precedentes qualificados tem o condão de conferir transparência, previsibilidade e razoável duração aos processos, ao mesmo tempo em que confere mais racionalidade e isonomia ao sistema processual, com a inibição de decisões múltiplas sobre a mesma temática”¹⁹. Em sentido semelhante, Marcelo Marchiori destaca que “com esse procedimento de formação dos precedentes qualificados, as disposições do Código de Processo Civil se voltam integralmente para a resolução do problema apresentado ao Judiciário e não somente para a questão pontual do litigante, principalmente em relação a processos que veiculem matéria jurídica repetitiva”. Portanto, no tema trazido à análise desta Consultoria-Geral da União, deve-se levar em consideração que a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 542 da Repercussão Geral, terá inegáveis efeitos sobre o agir da União, ainda que em juízo. Isso porque, como afirmam Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, referindo-se à sistemática dos recursos repetitivos, “as razões oriundas do julgamento servem tendencialmente como precedente e, nessa linha, devem irradiar seus efeitos para todas as questões idênticas ou semelhantes.

É nítido, com isso, que a inobservância do Tema 542 do Supremo Tribunal Federal pela Administração Pública Federal seria um precursor de insegurança jurídica e de ruptura do princípio da isonomia, o que exalta a importância do parecer de número 00003/2024/CONSUNIAO/CGU/AGU.

2.2 O PARECER DE Nº 00003/2024/CONSUNIAO/CGU/AGU

O parecer de número 00003/2024/CONSUNIAO/CGU/AGU tem por finalidade a aplicação do Tema 542 do STF na Administração Pública Federal, de modo a estender o direito ao gozo da licença-maternidade e da estabilidade provisória às servidoras ocupantes de cargos em comissão e às contratadas temporariamente.

Para tanto, o parecer exalta a posição do Supremo Tribunal Federal enquanto guardião da Constituição Federal, e, por oportuno, ressalta que o decisum é fundamentado nos direitos sociais consagrados na Magna Carta.

É inegável que, na teoria, a função do Supremo Tribunal Federal é a de salvaguardar os direitos constitucionais. No caso em comento, o acórdão do Supremo Tribunal Federal, ao assegurar o direito à maternidade e à primeira infância, por meio do reconhecimento da amplitude do direito ao gozo da licença-maternidade e da estabilidade provisória, mostra que a Suprema Corte não se esquivou de cumprir seu papel.

Não à toa, a Advocacia Geral da União, em seu parecer, ressalta as recentes decisões do Supremo Tribunal Federal no sentido de proteger a maternidade e a infância:

40. Essa decisão, como é certo, insere-se na crescente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal voltada à proteção da maternidade e da infância. Com efeito, a Suprema Corte tem construído um caminho jurisprudencial no sentido de reconhecer a extensão da licença-maternidade ao pai, genitor monoparental, servidor público (RE 1348854, Relator: Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgamento em 12/05/2022, publicado em 24/10/2022); de considerar como termo inicial da licença-maternidade e do respectivo salário-maternidade a alta hospitalar do recém-nascido e/ou de sua mãe, o que ocorrer por último, prorrogando-se em todo o período os benefícios, quando o período de internação exceder as duas semanas previstas no art. 392, § 2º, da CLT, e no art. 93, § 3º, do Decreto n.º 3.048/99 (ADI 6327, Relator: Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgamento em 24-10-2022, publicação em 07/11/2022); bem como de fixar que “os prazos da licença adotante não podem ser inferiores aos prazos da licença gestante, o mesmo valendo para as respectivas prorrogações” e “em relação à licença adotante, não é possível fixar prazos diversos em função da idade da criança adotada” (RE 778889, Relator: Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgamento em 10/03/2016, publicado em 01/08/2016 e, em sentido semelhante, a ADI 6603, Relatora: Ministra Rosa Weber, julgamento em 14/09/2022, publicação em 29/09/2022). Ademais, conforme salientou a NOTA n. 00286/2024/PGU/AGU17, em relação aos contratos trabalhistas na seara privada, o Tribunal Superior do Trabalho já havia editado a Súmula 244, pacificando o entendimento de que “a empregada gestante tem direito à estabilidade provisória prevista no art. 10, inciso II, alínea “b”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, mesmo na hipótese de admissão mediante contrato por tempo determinado”.

O parecer prossegue dando ênfase à proteção dos direitos constitucionais que o Tema 542 do STF garante, o que evidencia o comprometimento da Advocacia Geral da União em aplicar na Administração Pública Federal aquilo que é considerado justo e impulsionador das garantias fundamentais.

Por fim, o parecer reconhece a necessidade de observação das decisões do Supremo Tribunal Federal no âmbito da Administração Pública, a fim de minar as chances de uma conjuntura de insegurança jurídica.

Com isso, a AGU conclui que a Administração Pública Federal deve observar, respeitar e dar efetivo cumprimento ao Tema 542 do STF.

2.3 OS EFEITOS DO PARECER DE Nº 00003/2024/CONSUNIAO/CGU/AGU

O parecer em comento foi assinado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o que, segundo o Decreto de número 2.346 de do ano de 1997, torna o decisor de observação obrigatória pela Administração Pública Federal.

O primeiro efeito vinculante do parecer, sem dúvidas, é a garantia da isonomia, tendo em vista que a concessão da licença-maternidade e da estabilidade provisória a gestantes celetistas e estatutárias e a privação do direito a gestantes em cargos de comissão ou de contrato por tempo determinado, sem dúvidas, feriria o princípio. Nessa seara, também, tem-se a consagração da segurança jurídica, que, nesse caso, decorre diretamente da garantia do princípio da isonomia.

Outrossim, a garantia dos direitos à maternidade e à infância, inegavelmente, corroboram com a ordem e o progresso estampados na flâmula nacional.

O parecer, portanto, ao passo que garantiu a aplicação ampla e efetiva de direitos constitucionalmente previstos, contribuiu para a emancipação brasileira.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, é possível concluir que o Tema 542 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, ao estender o direito à licença-maternidade e à estabilidade provisória para gestantes em cargos de comissão e de contrato por tempo determinado, busca a efetivação dos direitos constitucionais de tutela à maternidade e à infância.

No mesmo sentido, o parecer da Advocacia Geral da União, no intuito de tornar vinculante o disposto no Tema 542 para a Administração Pública Federal, garante não apenas o direito das mulheres, como a consolidação do princípio da isonomia e da segurança jurídica, haja vista que não vincular a interpretação do STF aos órgãos da administração pública culminaria em um cerceamento de direito constitucional às gestantes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. **Parecer PRC-JM-06/2024**. Advocacia-Geral da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03//AGU/Pareceres/2023-2026/PRC-JM-06-2024.htm. Acesso em: 17 mar. 2025.

CASSAR. Vólia Bonfim. **Direito do trabalho**. 14. ed. São Paulo: Editora Método, 2017.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 17. ed. São Paulo: Ltr, 2018.

GOVERNO FEDERAL. Parecer da AGU estende licença-maternidade a servidoras em cargos temporários. **Gov.br**, 12 abr. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/parecer-da-agu-estende-licenca-maternidade-a-servidoras-em-cargos-temporarios?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 17 mar. 2025.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do trabalho**. 39. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

RESENDE, Ricardo. **Direito do trabalho**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Editora Método, 2020.

SENADO FEDERAL, **Consolidação das leis do trabalho – CLT e normas correlatas**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

Disponível em:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535468/clt_e_normas_correlatas_1ed.pdf. Acesso em: 16 mar. 2025.