CAMPUS DE JACAREZINHO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA
MESTRADO E DOUTORADO

Processo estrutural e lei de improbidade administrativa em questões afetas às irregularidades de contratação de servidores públicos municipais: a atividade de reorganização promovida pelo GEPATRIA na região Norte do Paraná

Ana Cristina Cremonezi

Jacarezinho
2024

CAMPUS DE JACAREZINHO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA
MESTRADO E DOUTORADO

Processo estrutural e lei de improbidade administrativa em questões afetas às irregularidades de contratação de servidores públicos municipais: a atividade de reorganização promovida pelo GEPATRIA na região Norte do Paraná

Ana Cristina Cremonezi

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica do Centro de Ciências Sociais Aplicadas do Campus de Jacarezinho da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), para a obtenção do título de mestre em Ciência Jurídica.
Linha de Pesquisa: Jurisdição, Direitos Fundamentais e Efetivação da Justiça.
Orientador: Prof. Dr. Jaime Domingues Brito

Jacarezinho
2024

Ficha catalográfica elaborada por Lidia Orlandini Feriato Andrade, CRB 9/1556, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UENP

Cremonezi, Ana Cristina
C915p Processo estrutural e lei de improbidade administrativa em questões afetas às irregularidades de contratação de servidores públicos municipais: a atividade de reorganização promovida pelo GEPATRIA na região Norte do Paraná / Ana Cristina Cremonezi; orientador Jaime Domingues Brito - Jacarezinho, 2024.
189 p. :il.

Dissertação (Mestrado Acadêmico Direito) - Universidade Estadual do Norte do Paraná, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, 2024.

1. Administração Pública . 2. Cargos públicos. 3. Improbidade administrativa. 4. Lei n. 14.230/2021. 5. Medidas estruturantes. I. Brito, Jaime Domingues, orient. II. Título. CDD: 341.337

ANA CRISTINA CREMONEZI

Processo estrutural e lei de improbidade administrativa em questões afetas às irregularidades de contratação de servidores públicos municipais: a atividade de reorganização promovida pelo GEPATRIA na região Norte do Paraná

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de mestre em direito e aprovada em sua forma final pela banca examinadora do programa de pós-graduação em Direito Da Universidade Estadual do Norte Do Paraná – PPGD/UENP.

Banca examinadora

_____

Membro: Profa. Dra. Flavia Danielle Santiago Lima

_____

Membro: Profa. Dra. Maria Celia Nogueira Pinto e Borgo Bzuneck

_____

Presidente: Prof. Dr. Jaime Domingues Brito

Jacarezinho/PR, 21 de novembro de 2024.

Dedico este trabalho aos meus avós, Francisco e Ana (*in memoriam*), que me ensinaram a importância dos estudos mesmo sem terem a oportunidade de boa formação. E aos meus filhos, Otávio e Yasmin, no anseio de conseguir inspirá-los, representando ao menos um pouco do que meus avós significam em minha trajetória.

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente a Deus pela oportunidade de concretizar esse trabalho, pela sustentação e direcionamento diário.

À Universidade Estadual do Norte do Paraná, e especificamente ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, cujo agradecimento direciono ao professor e meu orientador Dr. Jaime Domingues Brito. Agradeço aos Professores Valter Foletto Santin, Ilton Garcia da Costa, Eduardo Augusto Salomão Cambi, Jorge Sobral da Silva Maia, Ricardo Pinha Alonso, Jairo Neia Lima e Vladimir Brega Filho que muito auxiliaram na construção da pesquisa e no amadurecimento do ser humano por detrás dela. À Maria Natalina da Costa, na pessoa de quem agradeço a todos os funcionários da instituição, pelo trabalho silencioso e dedicado, que mantém o desenvolvimento do programa de pós-graduação.

À minha família que me fortaleceu na jornada e compreendeu carinhosamente os momentos de isolamento, em especial ao Isael, Otávio e Yasmin, que mais tiveram as rotinas impactadas. Aos meus pais e meus irmãos (de sangue e de coração) por serem meu alicerce. Sem vocês, essa jornada não seria possível.

Aos meus companheiros de trabalho, que compartilharam os momentos de ansiedade e alegrias de forma duplicada nesse percurso.

Em especial, à Doutora Kele Cristiani Diogo Bahena e Doutor Joel Carlos Beffa, Promotores de Justiça responsáveis pela condução do Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIA) de Santo Antônio da Platina e toda a sua equipe pela confiança externada ao franquear o acesso a um grande e relevante acervo de documentos. Agradeço pela acolhida, colaboração e incentivo, sem os quais este trabalho seria incompleto.

Deixo aqui os meus sinceros agradecimentos aos companheiros da jornada, Mestrandos e Doutorandos, com quem tive a honra de compartilhar os anseios do processo.

Carinhosamente, agradeço às amigas, Apoema Carmem Ferreira Domingos Martins Santos e Alessandra Brustolin, parceiras de publicações, eventos e angústias. Ao amigo, Luiz Henrique Pedroso, companheiro de graduação e de pós-graduação, pela amizade e apoio.

“O fato é que, além da retórica do diálogo, os tribunais continuam sendo um âmbito elitista, verticalista e de imposição que hoje fala do diálogo, mas que o pratica pouco.”

(Roberto Gargarella)

CREMONEZI, Ana Cristina. Processo estrutural e lei de improbidade administrativa em questões afetas às irregularidades de contratação de servidores públicos municipais: a atividade de reorganização promovida pelo GEPATRIA na região Norte do Paraná. 2024. [Dissertação] Jacarezinho: Programa De Pós-Graduação em Direito da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP); 2024.

RESUMO

O modelo tradicional de processo, inspirado em aspectos da relação jurídica bipartite, tornou-se inadequado para a solução de lides complexas. As ações coletivas surgiram para amparar os interesses de grupos ou interesses difusos. O processo coletivo, no entanto, manteve suas bases ancoradas no modelo adversarial do processo, sendo seu enfoque ainda retrospectivo e dual. O processo estrutural surge da necessidade pragmática de solução de litígios policêntricos, onde não se mostra viável acomodar pretensões em apenas dois polos. Diversamente do modelo adversarial, sua atividade possui finalidade prospectiva, buscando corrigir a base que serve de sustentação a reiteradas ofensas a direitos fundamentais. Destina-se à superação de comportamentos sociais e culturais que sustentam os litígios, mas também à correção de instituições com desempenho desconforme aos moldes constitucionais. A pesquisa tem como objetivo demonstrar o potencial do modelo estrutural e também a limitação da efetividade de resposta estatal exclusivamente repressiva a partir do questionamento seguinte: em que medida o processo estrutural poderá servir como complemento ou contraponto ao direito administrativo sancionador em processos que envolvem irregularidades na contratação de servidores públicos? O método utilizado é o hipotético-dedutivo com pesquisa bibliográfica e empírica de estudo de caso. Com a análise da Lei de Improbidade Administrativa, sobretudo após a reforma promovida pela Lei n. 14.230/2021, verifica-se que a manutenção de um sistema com objetivo punitivo primordial para a correção das inconformidades desta natureza não se mostra adequada e eficiente. Como resultado, constatou-se que o modelo estrutural, que pode ser aplicado no âmbito administrativo ou judicial, possui potencialidade para a reorganização do quadro funcional, fechando a porta de acesso a inúmeros desvios administrativos. No entanto, existem dificuldades de atuação, que devem ser sopesadas para a melhor aplicação do instituto. O estudo revelou capacidade de implementação de diálogos interinstitucionais e de fomentar a participação social no projeto de reformulação da instituição pública. Isso viabiliza a inclusão social, pois a disponibilização adequada dos cargos públicos permite a ampla e isonômica participação dos interessados, independentemente de vínculos pessoais que possuam com os detentores dos cargos políticos.

Palavras-chave: Administração Pública; cargos públicos; diálogos interinstitucionais; improbidade administrativa; Lei n. 14.230/2021; medidas estruturantes.

CREMONEZI, Ana Cristina. Processo estrutural e lei de improbidade administrativa em questões afetas às irregularidades de contratação de servidores públicos municipais: a atividade de reorganização promovida pelo GEPATRIA na região Norte do Paraná. 2024. [Dissertação] Jacarezinho: Programa De Pós-Graduação em Direito Da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP); 2024.

ABSTRACT

The traditional procedural model, inspired by aspects of the two-party legal relationship, has become inadequate for resolving complex disputes. Class actions emerged to protect the interests of groups or diffuse interests. The collective process, however, has kept its foundations anchored in the adversarial model of the process, and its approach is still retrospective and dual. The structural process arises from the pragmatic need to resolve polycentric disputes, where it is not feasible to accommodate claims in just two poles. Unlike the adversarial model, its activity has a prospective purpose, seeking to correct the basis that sustains repeated offenses against fundamental rights. It is aimed at overcoming the social and cultural behaviors that sustain litigation, but also at correcting institutions whose performance is not in line with constitutional standards. The research aims to demonstrate the potential of the structural model and also the limitation of the effectiveness of an exclusively repressive state response based on the following question: to what extent can the structural process serve as a complement or counterpoint to administrative sanctioning law in cases involving irregularities in the hiring of public servants? The method used is hypothetical-deductive, with bibliographical and empirical case study research. The analysis of the Administrative Improbity Law, especially after the reform promoted by Law 14.230/2021, shows that the maintenance of a system with a primary punitive objective for the correction of violations of this nature is not adequate and efficient. As a result, it was found that the structural model, which can be applied in the administrative or judicial sphere, has the potential to reorganize the functional framework, closing the door to access to numerous administrative deviations. However, there are difficulties in the way it works, which must be weighed up to ensure the best application of the institute. The study revealed an ability to implement inter-institutional dialogues and encourage social participation in the project to reformulate the public institution. This makes social inclusion possible, since the adequate provision of public offices allows for the broad and isonomic participation of those interested, regardless of their personal ties to political office holders.

Keywords: Public administration; public offices; inter-institutional dialogues; administrative improbity; Law 14.230/2021; structuring measures.

ANEXOS

APÊNDICE

A - Relato espontâneo elaborado pela Promotora de Justiça titular do GEPATRIA de Santo Antônio da Platina para o Estudo de Caso na fase administrativa

LISTA DE TABELAS

Tabela 02 – Procedimentos Administrativos analisados

Tabela 03 – Procedimentos Administrativos e formação de padrões

Tabela 04 – Ações Civis Públicas por Improbidade Administrativa e Ações Populares – contratação de servidores públicos e assuntos conexos

Tabela 05 – Ações Civis Públicas com objetos diversos da pesquisa – processos descartados

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Alertas de despesas com pessoal emitidos pelo TCE-PR

Figura 2 – Censo 2022: índice populacional dos Municípios

LISTA DE TABELAS

Quadro 01 – Municípios que promoveram adequações na legislação que trata da estrutura funcional

Tabela 01 – Dados Judiciais

Tabela 02 – Procedimentos Administrativos analisados

Tabela 03 – Procedimentos Administrativos e formação de padrões

Tabela 04 – Ações Civis Públicas por Improbidade Administrativa e Ações Populares – contratação de servidores públicos e assuntos conexos

Tabela 05 – Ações Civis Públicas com objetos diversos da pesquisa – processos descartados

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 11
2 PROCESSO ESTRUTURAL 17
2.1 ELEMENTOS ESSENCIAIS DO PROCESSO ESTRUTURAL EXTRAÍDOS DE DEMANDAS TRATADAS EM MATÉRIAS E PAÍSES DIVERSOS 23
2.2 ENTRE AS CRÍTICAS E ASPIRAÇÕES DO PROCESSO ESTRUTURAL PARA A SOLUÇÃO DE DEMANDAS COMPLEXAS 34
2.3 IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO ESTRUTURAL NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO E JUDICIAL 45
3 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O VÁCUO LEGISLATIVO PARA O TRATAMENTO DE DEMANDAS COMPLEXAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 61
3.1 O MOVIMENTO PENDULAR DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA 66
3.2 DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: A LIMITAÇÃO DO PODER PUNITIVO ESTATAL E A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL 80
3.3 A APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ÀS IRREGULARIDADES QUANTO AO INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO E DESVIOS DE FINALIDADE 91
4 ESTUDO DE CASO: PROBLEMAS ESTRUTURAIS RELACIONADOS ÀS CONTRATAÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS NO NORTE DO PARANÁ E OS DESVIOS DE FINALIDADE 106
4.1 METODOLOGIA APLICADA 107
4.2 LEVANTAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS 111
5 CONCLUSÃO 136
6 REFERÊNCIAS 146
7 ANEXOS 165

1 INTRODUÇÃO

No âmbito do neoconstitucionalismo e da efetividade da prestação jurisdicional como direito fundamental, sobreleva-se o tema Processo Estrutural, que adentrou no Brasil pela influência evidente dos Estados Unidos. O modelo estrutural ganhou propulsão com o julgamento do caso *Brown vs. Board of Education of Topeka* (1952-1954), a partir da interpretação da Décima Quarta Emenda da Constituição dos Estados Unidos da América, em que se almejava a superação da segregação racial no âmbito escolar, com a criação de um sistema público de ensino que assegurasse igualdade inter-racial.

O processo estrutural possui potencial para a solução de demandas complexas, com apresentação de característica fundamental, que se afasta do modelo adversarial, ou seja, a visão pragmática e prospectiva na solução dos litígios. No Brasil, embora exista um microssistema de processo coletivo, o regramento se aproxima do modelo tradicional de processo, com enfoque retrospectivo e presunção de representatividade adequada dos interessados. A inexistência de um conjunto normativo próprio atrai críticas ligadas ao ativismo judicial. Ainda, a existência de bloqueios institucionais e a ausência de cultura de solução dialógica e cooperativa das demandas implicam obstáculos ao processo estrutural.

A despeito das acirradas discussões sobre o cabimento do modelo estrutural, o Supremo Tribunal Federal reconheceu sua legitimidade como instrumento apto à solução de demandas complexas envolvendo a Administração Pública. As características do processo estrutural são extraídas dos comandos expostos em alguns julgados do STF, como a ADPF 828, que recomenda a adoção de regime de transição, além da criação de Comissão de Conflito Fundiário, como modelo bem-sucedido adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Outros julgamentos proferidos demonstram o reconhecimento da legitimidade do modelo estrutural pelo STF. Destacam-se a ADPF 347, que trata do sistema prisional brasileiro; a ADPF 635, vinculada à segurança pública e a crescente letalidade da atuação policial; a ADPF 976, que busca implementar medidas de resgate da dignidade das pessoas em situação de rua; a ADPF 760, que tem por objeto o desmatamento ilegal da Floresta Amazônica; e a ADPF 709, instaurada para implementação de plano de combate à COVID-19 nas comunidades indígenas.

O Recurso Extraordinário n. 684612/RJ analisou os limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistente na realização de concurso público,

contratação de servidores e execução de obras que atendam ao direito à saúde. Neste julgado, aventou que a intervenção para assegurar os direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência do serviço, não constitui violação ao princípio de separação dos poderes. Assentou-se que a decisão deve apontar as finalidades a serem alcançadas, com a determinação de elaboração de um plano e meios para o alcance dos resultados, evitando-se a prolação de ordens pontuais (Supremo Tribunal Federal, 2023).

A ausência de procedimento específico não legitima a exclusão do modelo, sendo o ponto reconhecido também pelo STJ. No julgamento do REsp n. 1854847/CE, foi declarado pelo Superior Tribunal de Justiça que, "conquanto não haja, no Brasil, a cultura e o arcabouço jurídico adequado para lidar corretamente com as ações que demandam providências estruturantes e concertadas, não se pode negar a tutela jurisdicional minimamente adequada ao litígio de natureza estrutural".

Infere-se o reconhecimento formal do STF do processo estrutural, com a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios (Cesal), por intermédio da Resolução 790/2022, sendo integrado por três unidades, dentre as quais o Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (Cadec).

Não possuindo previsão expressa na legislação ordinária, o Ato do Presidente do Senado Federal n. 03 de 12 de abril de 2024 institui Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil. O modelo estrutural também se encontra contemplado em um dos dispositivos do Projeto de Lei n. 1.641/2021, que renova a tentativa de condensação da legislação processual coletiva no Brasil. O Projeto de Lei 8.058/2014 que regulamenta o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário, do mesmo modo, estabelece que o processo deverá observar a natureza estrutural do litígio para facilitar o diálogo institucional entre os Poderes, além de reconhecer que se trata de problemas policêntricos, o que indica a necessidade de intervenção no contraditório do Poder Público e da sociedade.

O novo paradigma processual apresenta aptidão para aplicação em variados temas da Administração Pública, não ficando restrito às deficiências e omissões de políticas públicas. O avanço da pesquisa se atém ao exercício do controle externo da Administração Pública, sobretudo, nos processos tradicionais e com o viés punitivo. Há situações de desconformidade consolidada que não são passíveis de adequação com foco apenas em parcela dos entraves estruturais tais como são apresentados para fins de aplicação de penalidades. Na análise sobre

as características do processo estrutural, vislumbrou-se a possibilidade de utilização da solução dialógica e escalonada para a correção de fatos rotineiramente tratados com o enfoque no direito administrativo sancionador.

Embora não se trate de único instrumento repressivo de condutas ilícitas praticadas no âmbito da Administração Pública, o estudo se dedica à Lei de Improbidade Administrativa. Justifica-se a escolha em virtude de sua ampla utilização e em atenção à recente e profunda reformulação da Lei n. 8.429/1992. A alteração promovida pela Lei n. 14.230/2021 conduz à reflexão sobre fatos que necessitam de tratamento pautado na finalidade pública e efetividade substancial, sem primazia apenas na atividade fiscalizatória e punitiva. Não se pode ignorar os problemas intrincados a que se sujeitam os gestores públicos, que não comportam solução imediata, em virtude da interligação de várias relações e setores.

As decisões judiciais, em regra, atentam-se ao contexto retrospectivo, como mera atividade de subsunção, sem indagar as consequências reflexas produzidas nas relações jurídicas submetidas ao crivo do Poder Judiciário. Dessa forma, o modelo proposto pode contribuir para os casos em que a irregularidade se insere em maior cenário, de natureza estrutural e que demanda a gestão conjunta, viabilizando a delimitação da causa do problema e sua extensão.

O problema de pesquisa surgiu de uma inquietação prática na atuação junto à magistratura estadual do Paraná. Com o aprofundamento no estudo do processo estrutural, constatou-se a lacuna na investigação sobre a aplicação do modelo como contraponto ao perfil sancionador. Da mesma forma, verificou-se que as críticas e indagações sobre a reformulação da Lei de Improbidade Administrativa enfocam no possível retrocesso ao microssistema de combate à corrupção no Brasil. Não foram identificadas propostas tendentes a corrigir a base do problema que viabiliza ou expande os problemas tratados por normas repressivas.

O recorte da pesquisa abrange as irregularidades na contratação de servidores públicos municipais, sendo a temática apta à conjugação dos assuntos investigados. A partir dessa delimitação, pretende-se analisar a insuficiência do modelo tradicional de processo, com enfoque punitivo ou desconstitutivo, com incursão sobre o impacto das decisões judiciais sobre o funcionamento da Administração Pública e a ineficácia da resposta punitiva isolada.

Questiona-se: em que medida o modelo estrutural poderá servir como complemento ou contraponto ao direito administrativo sancionador em processos que envolvem irregularidades na contratação de servidores públicos municipais?

A pesquisa é dogmática, com utilização do método hipotético dedutivo. Por intermédio da hipótese formulada, ou seja, de que o modelo adversarial do processo mostra-se inadequado para o tratamento de demandas intrincadas e policêntricas, será deduzida como consequência a inviabilidade de utilização do direito administrativo sancionador como único mecanismo para o tratamento de irregularidades envolvendo a contratação de servidores públicos. Para a demonstração da hipótese, foi utilizada a análise empírica de estudo de caso.

A pesquisa empírica foi realizada em procedimentos de natureza administrativa, conduzida pelo Ministério Público do Estado do Paraná, junto ao Grupo Regional de Trabalho de Proteção ao Patrimônio Público do Norte Pioneiro. O objeto recai no trabalho de fiscalização e reestruturação de 49 municípios abarcados pelo âmbito de sua atribuição, abarcando 44 procedimentos administrativos que estavam disponíveis na instituição. Terá como objeto o trabalho realizado apenas com relação ao Poder Executivo no que tange às recomendações vinculadas aos casos de nepotismo e cargos comissionados providos irregularmente.

Para atrelar o estudo de caso à problematização proposta, pretende-se a princípio responder às seguintes questões: 1) Qual a extensão de irregularidades identificadas vinculadas ao objeto da recomendação? 2) Qual o tempo que demandou para regularização e quais pontos são diversos da recomendação inicial? 3) Havia legislação adequada sobre a estrutura administrativa no município? 3.1) O Ministério Público teve participação/orientação quanto à elaboração do Projeto de Lei? 4) Foi identificado comprometimento do limite de gasto com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal)? 5) Foi necessária a realização de concurso público? 5.1) O Ministério Público teve participação/orientação quanto ao procedimento ou edital? 6) É possível extrair do procedimento se houve conduta colaborativa do gestor quanto à adequação apontada pelo Ministério Público? 7) Identificaram-se apontamentos acerca de ajuizamento de ação de improbidade administrativa em virtude da recalcitrância do gestor?

A partir da identificação do nome dos gestores que exerciam o mandato durante o trabalho de reestruturação administrativa promovida pelo do Grupo Regional de Trabalho de Proteção ao Patrimônio Público do Norte Pioneiro, identificou-se a instauração de ação civil pública pela prática de improbidade administrativa e ação popular em face dos respectivos prefeitos, em questões envolvendo a contratação de servidores públicos e assuntos conexos. Essa delimitação não pretende avaliar o desfecho dos processos, ponto não essencial para a

resposta à pergunta da pesquisa, mas apenas corroborar a afirmação de que o modelo sancionatório e desconstitutivo tem sido utilizado para o tratamento de irregularidades desta natureza.

A relevância do tema repousa na inadequação do processo tradicional, com finalidade desconstitutiva ou punitiva, afetando a efetividade da prestação jurisdicional. A adoção de paradigma processual desconforme à natureza da demanda faz com que o Poder Judiciário contribua para a perpetuação e agravamento das irregularidades. A determinação de exoneração de servidores públicos, ainda que declarada a nulidade por ofensa a regras e princípios constitucionais, impulsionará o gestor à prática de outros ilícitos. Isso ocorre em virtude da vedação de paralisação do serviço público e da inviabilidade prática de contratação de servidores, de forma imediata, sem a prévia realização de concurso público, que poderá estar condicionada a vários entraves práticos, desconhecidos do Poder Judiciário. Trata-se de tema atual, sem regulamentação legislativa no Brasil e com grande divergência doutrinária. O diferencial do estudo recai na proposta de utilização em assuntos tratados rotineiramente por respostas punitivas, sendo apresentado como potencial complemento ou contraponto ao direito administrativo sancionador.

A primeira seção apresenta o processo estrutural a partir de casos relevantes em vários países, apontando as características essenciais e a ausência de uniformidade do modelo decisório. Na sequência, serão ponderadas as críticas doutrinárias ao modelo estrutural, que coincidem em grande medida com aquelas destinadas ao ativismo judicial. Mostra-se relevante o desfecho do Recurso Extraordinário n. 684612/RJ, pois o Tema 698 do STF oferta limites de atuação do Poder Judiciário, extensíveis aos órgãos de controle externo. Ao final, serão apontados os instrumentos à disposição do Ministério Público e os dispositivos legais que permitem a utilização *de lege ferenda* do modelo estrutural, no âmbito administrativo e judicial.

A segunda seção será dedicada à análise da Lei de Improbidade Administrativa. A primeira parte da análise aponta o movimento pendular da legislação tendente a coibir a prática de condutas ímprobas, que culminou com número expressivo de processos desta natureza. A partir das críticas acerca da expansão do controle externo sobre as atividades do gestor, inicia-se um movimento de retorno, impulsionado pela doutrina do "direito administrativo sancionador" e do "apagão das canetas". A segunda parte da seção, portanto, trará ponderações sobre essas críticas e sobre a possível afetação aos tratados internacionais,

tanto com enfoque na vedação de retrocesso, pautado na Convenção de Mérida quanto nos limites de atuação estatal na atividade repressiva conforme contornos trazidos pelo Pacto de San José da Costa Rica. Essa seção também apresentará a postura do STF frente à reformulação promovida pela Lei n. 14.230/2021, no julgamento das ADIs propostas pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). No último tópico, serão analisadas as formas de ingresso no serviço público, além das exceções constitucionais e limites normativos para a realização do certame.

A última seção é dedicada ao estudo de caso, que abarcou a fase administrativa de perfil estrutural. O estudo de caso trata de 44 municípios da região norte do Estado do Paraná, que possuem índice populacional similar a maior parte dos entes federados de igual natureza, a nível estadual e mesmo nacional. No entanto, a vasta extensão territorial do Brasil imprime peculiaridades regionais aos entes públicos, que variam desde a forma de atuação administrativa às condições econômicas e sociais.

O Ministério Público também é marcado por essa diversidade a despeito da unidade constitucional conferida à instituição. O Ministério Público se divide entre dois grandes ramos, sendo o Ministério Público da União, que abarca o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Ao lado dessa estrutura federal, o Ministério Público dos Estados.

Esses fatores conferem à atuação da Administração Pública e dos órgãos de controle externo características e limitações próprias. No entanto, ressalvada a ampla diversidade dos municípios e da própria instituição do Ministério Público, o estudo tem potencial para contribuir sobre o debate acerca da viabilidade de implementação de atividade preventiva e dialógica, diluindo os emaranhados que desbordariam no procedimento judicial sancionatório.

Na análise dos dados, foi possível conhecer as características do modelo estrutural, desde a identificação do problema, formulação do planejamento ao desfecho do procedimento. Os resultados buscam apresentar, por meio dos elementos concretos colhidos dos procedimentos administrativos, as características identificadas na análise teórica sobre o paradigma estrutural. São indicadas as dificuldades e deficiências do modelo e, posteriormente, seus pontos positivos, com a conjugação da base teórica e empírica.

2 PROCESSO ESTRUTURAL

A justiciabilidade não se restringe aos direitos passíveis de tratamento pelo modelo tradicional. O artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988, ao eleger a inafastabilidade da jurisdição como princípio da República, insta a criatividade judiciária a lidar com a omissão legislativa e conferir efetividade à resposta estatal. O Judiciário decide sobre as demandas que lhe são apresentadas, o que implica um processo de filtragem prévia que influencia os temas que serão objeto de decisões judiciais, levando em conta quem está apresentando as demandas e quais assuntos estão sendo submetidos ao Judiciário (Barcellos, 2022, p. 313).

A visão clássica liberal do processo, centrada no princípio da demanda e na abordagem adversarial da disputa, restringe a função do juiz à conformidade com os pedidos apresentados pelo autor, dentro dos estreitos limites do debate processual entre as partes. A solução da lide, no modelo clássico, não se preocupa com fatos alheios ao processo, sendo que o cerne dos litígios bipolares se pauta em dois princípios, ou seja, o princípio dispositivo (que determina o monopólio processual pelas partes) e o princípio da congruência (ou adstrição), referente à necessidade observância aos limites objetivos da demanda (Lima; França, 2021, p. 176).

A insuficiência desse modelo tradicional pautado na relação jurídica foi reconhecida desde a segunda onda de acesso à justiça, durante o desenvolvimento do Projeto Florença, em que se destacou que o processo era concebido meramente como uma questão entre duas partes, destinado a resolver uma disputa específica entre elas e relacionado aos seus interesses individuais. “Direitos pertencentes a um grupo, ao público em geral ou a um segmento público não se enquadravam bem nesse esquema” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 50).

A massificação e a complexidade das relações jurídicas exigiram, portanto, a regulamentação de instrumento específico para os litígios coletivos, sendo variável conforme a legislação posta em cada país. “Litígio coletivo é o conflito de interesses que se instala envolvendo um grupo de pessoas, mais ou menos amplo, sendo que essas pessoas são tratadas pela parte contrária como um conjunto” (Vitorelli, 2018, p. 2).

O Brasil possui um arcabouço normativo para o tratamento dos litígios coletivos, sendo inaugurado pela Lei de Ação Popular (Lei n. 4.717/1965). Outros instrumentos formam um microssistema de processo coletivo, sendo integrado pela Lei de Ação Civil Pública (Lei

n. 7.347/1985), Código de Defesa do Consumidor - CDC (Lei n. 8.078/1990), Lei de Improbidade Administrativa – LIA (Lei n. 8.429/1992), Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei n. 8.069/1990) e Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741/2022). O princípio da integração, resultado da conjugação do artigo 90 do CDC e artigo 21 da Lei de Ação Civil Pública, sustenta o microssistema de tutela de direitos coletivos, estabelecendo as normas gerais dos litígios coletivos em sentido amplo.

Ocorre que o processo coletivo, em que pese tenha representado grande avanço para a tutela jurisdicional, também foi construído a partir de premissas semelhantes ao modelo bipolar. “Os instrumentos processuais são os mesmos, as técnicas são as mesmas e o procedimento é desenhado é, substancialmente, o mesmo que é empregado para a tutela de interesses individuais em sentido estrito” (Arenhart, 2019, p. 559).

A tutela coletiva nacional permite à coletividade a atuação judicial por um legitimado legal, com presunção de representatividade adequada. Os inúmeros interesses imbrincados no objeto litigioso são enfeixados numa única posição jurídica, reputando que o legitimado teria condições de representar todos os interessados na demanda (Menegat, 2023b, p. 154). Não existe espaço para a participação direta e o consentimento dos afetados, quando exigível, possui natureza meramente formal.

Os limites processuais são correlatos àqueles existentes nas demandas individuais, como o princípio dispositivo e da correlação, com as consequências daí extraídas. O desfecho processual se restringe à procedência ou improcedência da pretensão, não havendo espaço para a busca da tutela jurisdicional adequada. Principalmente no âmbito do direito público e, em situações complexas regulamentadas pelo direito privado, restringir o juiz ao dilema de escolher entre apenas duas opções de resolução muitas vezes significa forçá-lo a cometer injustiças (Arenhart, 2013, p. 340).

As normas sobre o procedimento coletivo se restringem ao momento anterior ao ajuizamento e posterior à sentença, com pouca incursão sobre o desenvolvimento da fase de conhecimento ou mesmo da execução. A ordinarização do processo coletivo afeta a finalidade para a qual fora construído, “com a condução de atos desnecessários e incremento da morosidade, bem como a inefetividade do resultado, com ordens judiciais pouco aderentes ao conflito, proferidas depois de muitos anos e difíceis de serem implementadas” (Vitorelli, 2022a, p. 286).

Também há a possibilidade de ajuizamento de demandas individuais sobre questões com reflexo coletivo, as denominadas ações pseudoindividuais. Assim, a atomização das demandas transforma um problema complexo em algo simples se avaliado superficialmente. No entanto, decisões proferidas individualizadamente têm o condão de impactar a construção e implementação de políticas públicas ou mesmo a reorganização de instituições públicas.

A ponderação pautada apenas no direito subjetivo passível de exercício contra a parte contrária, em demanda individual ou coletiva pelo modelo vigente, ignora todos os entraves que se ligam ao recorte apresentado em juízo. “Em determinadas situações, esse comportamento do legitimado coletivo e do Poder Judiciário aprofunda as desigualdades e desorganização do serviço público que pretendia melhorar” (Vitorelli, 2018, p. 9).

Verifica-se, pois, que a categorização da tutela coletiva se coloca em atenção aos direitos. Mas há dificuldades de se delimitar o que é individual e coletivo, pela mútua afetação. “Logo, separar direitos difusos de coletivos e de individuais homogêneos é uma tarefa que será sempre controversa e, possivelmente, trará poucos resultados” (Vitorelli, 2022b, p. 31). Doravante, o avanço no tratamento de demandas coletivas altera o centro conceitual, sendo construído a partir da natureza do litígio e sua conflituosidade interna.

Os litígios coletivos podem ser classificados em três categorias, conforme o nível de conflituosidade interna dos grupos que tutela. Os litígios globais se reportam às demandas em que a violação atinge a sociedade como um todo, não tendo relevância se analisado de forma individual. Apresenta baixa litigiosidade interna. Os litígios coletivos locais atingem indivíduos certos, pertencentes a um grupo determinado. Nesse caso, a conflituosidade interna é moderada, sendo possível constatar divergência de posicionamento entre seus integrantes. Os litígios irradiados, por sua vez, ocorrem quando a ofensa atinge diferentes grupos, sendo possível identificar vários núcleos de interesses interligados (Cambi, 2023, p. 1.066).

Nos litígios irradiados, a lesão afeta diretamente os interesses de diversas pessoas ou segmentos de forma diversificada, sendo o dano distribuído de forma qualitativa e quantitativa diferente. “Esses eventos dão ensejo a litígios mutáveis e multipolares, opondo o grupo titular do direito não apenas ao réu, mas a si próprio” (Vitorelli, 2022b, p. 95). A natureza do problema estrutural se distancia da solução adversarial do processo, inclusive daquela aplicada sob os moldes do processo coletivo. São elementos essenciais do litígio irradiado: (i) a insuficiência dos modelos tradicionais; (ii) o policentrismo, democracia deliberativa e o

modelo processo do tipo "*town meeting*[1]*";* (iii) a mutabilidade e o moto-perpétuo entre conhecimento e execução (Vitorelli, 2022b, p. 599-626).

Os litígios irradiados, dentre os quais se insere o processo estrutural, não possuem tratamento normativo no Brasil, o que pode ser aferido pelas características que destoam dos direitos difusos ou coletivos em sentido *stricto sensu*. O perfil do processo coletivo e a desconsideração dos litígios irradiados levantam o questionamento sobre a efetividade da prestação jurisdicional. A partir das dificuldades mencionadas, o Poder Judiciário passou a conferir contornos distintos às demandas complexas, buscando a correção das bases do problema com uma abordagem prospectiva. Nesse contexto, surge a noção de processo estrutural, gerando grande inquietação, dúvidas sobre a efetividade e críticas relacionadas ao ativismo judicial.

Esta seção será dedicada à análise do processo estrutural. Inicia-se com a apresentação do tema a partir de indicações de casos complexos, que receberam abordagem diversas pelo Poder Judiciário. A busca pela dessegregação racial identificada em julgados da Suprema Corte dos Estados Unidos retrata um esforço na superação de um estado social e cultural complexo e sedimentado, que exigiu medidas de ampla fiscalização, prevenindo a repetição de condutas que ofendem o direito à igualdade assegurado pela décima quarta emenda à Constituição.

A postura da Suprema Corte se alterava na extensão de comando e controle conforme avançavam as estratégias desenhadas. As medidas de reestruturação de instituições públicas ou de comportamentos sociais que figuram como fonte de ofensa a direitos fundamentais se espalharam para outros setores públicos como saúde, sistema penitenciário, abuso policial e habitação (Sabel; Simon, 2004, p. 1.016). As medidas de reestruturação não apenas se espalharam a outras áreas públicas, mas também podem ser identificadas em outros países e, inclusive, em decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Com a análise dos casos apresentados na primeira seção, extraem-se as características do modelo estrutural e constata-se que a forma de atuação do Poder Judiciário não se desenvolveu de forma padronizada ou estática.

A primeira seção traz algumas demandas complexas e tratadas sob o modelo estrutural em países distintos não com o objetivo de estudo de caso, mas para a ilustração e

[1] Neste modelo, o juiz atua no gerenciamento do processo, delimitando as questões relevantes, conduzindo a produção de provas e fomentando a ampliação do diálogo com a sociedade impactada pelo litígio (Vitorelli, 2024, p. 466).

demonstração de que não se trata de evento isolado. O tratamento estrutural foi conferido em contextos sociais diversos para a correção de problemas herméticos em setores distintos. Verifica-se, também, que a postura decisória não se mostra uniforme.

A partir do conhecimento dos casos descritos, depreendem-se características que permitem dissociar os modelos tradicional e estrutural de processo. Também, mostra-se possível identificar padrões decisórios distintos conforme o grau de ingerência do Poder Judiciário e a concentração do poder nas mãos do magistrado. Esses pontos identificados na seção inicial serão retomados nas subsequentes por ocasião da abordagem sobre a legitimidade e formas de implementação do processo estrutural.

O processo estrutural representa uma expansão da atuação do Poder Judiciário, ao passo que abandonou a visão tradicional e retrospectiva do litígio. O incremento do comando ou controle sobre matérias exercidas preponderantemente por instâncias majoritárias atrai críticas sobre a legitimidade do processo estrutural, que converge com aquelas direcionadas ao ativismo judicial em sentido amplo. “A teoria da reforma estrutural, como qualquer outra forma de litígio constitucional, não exige que as cortes tenham a única ou última palavra, mas que possam se pronunciar e o façam com certa autoridade, cuja medida é o processo” (Fiss, 2017, p. 39).

A intervenção do controle externo do Ministério Público e do Poder Judiciário em matérias, primariamente, afetas às instâncias majoritárias decorre do próprio alicerce do Estado, sedimentado a partir da Constituição Federal de 1988 e reforçado por reformas constitucionais, sobretudo, pela EC. 45/2004. Embora se inicie a seção com a necessária incursão sobre as objeções direcionadas ao STF, a pesquisa tem por objeto a atividade administrativa do Ministério Público e lateralmente, do Poder Judiciário em primeira instância, onde as censuras não se replicam em idêntica extensão em virtude da limitação das atribuições.

Destaca-se, ainda, que a análise do movimento contramajoritário não fica adstrita aos direitos fundamentais, mas legitima a atuação quando verificada ofensa a qualquer matéria constitucionalizada, passíveis de exigibilidade imediata. Portanto, assuntos administrativos, de cunho sancionador ou burocrático, se tornam objetos suscetíveis de controle administrativo e judicial, com limitação do poder discricionário do agente público.

A alteração deste modelo de controle e ingerência em atividades administrativas demanda uma profunda alteração legislativa, albergando todas as funções do Estado (Ramos,

2020). Não havendo perspectiva de que a reformulação ingresse na agenda pública ou que seja implementada em um lapso temporal razoável, a pesquisa pretende avaliar a potencialidade do processo estrutural para o tratamento de disfunções graves, decorrentes da omissão ou atuações desviantes dos demais poderes. Partindo da premissa de que é função precípua do Ministério Público tutelar os interesses primários previstos na Constituição Federal e do Poder Judiciário, dar efetividade a valores constitucionais no caso concreto, a segunda seção buscará apontar as principais críticas ao ativismo judicial e processo estrutural.

A inexistência de legislação adequada sobre o tema não exime o Poder Judiciário de apreciação das lides complexas, cabendo buscar no acervo normativo os instrumentos adequados à resposta estatal. Ao julgar o REsp. n. 1854847/CE que trata do acolhimento institucional de 'menor', por período superior ao teto legal, o Superior Tribunal de Justiça assentou que, "conquanto não haja, no Brasil, a cultura e o arcabouço jurídico adequado para lidar corretamente com as ações que demandam providências estruturantes e concertadas, não se pode negar a tutela jurisdicional minimamente adequada ao litígio de natureza estrutural" (Superior Tribunal de Justiça, 2020).

Demonstra-se, ainda, a inexistência de previsão legal sobre o processo estrutural no Brasil, com a perspectiva de regulamentação pelo Projeto de Lei n. 1.641/2021 que procura condensar a legislação processual coletiva e do Projeto de Lei n. 8.058/2014, que trata do controle e intervenção judicial em políticas públicas. Com a discussão acerca das etapas do processo estrutural, que se aproximam do ciclo de políticas públicas (Secchi, 2013), apresentam-se as formas de implementação ou execução: bifásica, em cascata e em espiral.

Na sequência, pretende-se identificar no sistema normativo brasileiro os dispositivos legais que viabilizam, desde logo, a aplicação do processo estrutural no âmbito administrativo, considerando a atuação preventiva e resolutiva do Ministério Público em demandas de interesse da instituição. Ainda, a análise abarca os dispositivos legais que amparam o processo estrutural na fase judicial, mitigando paradigmas processuais como os limites objetivo e subjetivo da demanda, preclusão e coisa julgada.

No afunilamento do objeto da pesquisa, aponta-se que o processo estrutural não se presta exclusivamente a atribuir concretude aos direitos fundamentais, sendo tema de interesse também ao direito administrativo. A própria atuação e/ou presença da Administração Pública tende a provocar situações policêntricas. Os resultados das atividades administrativas dificilmente geram efeitos uniformes na sociedade, tendendo a impactar de forma desigual

múltiplas esferas (Menegat, 2023b, p. 193). Os problemas apresentados em juízo podem ser recortados de um ambiente mais amplo, de forma que inúmeros entraves e interesses são omitidos da apreciação judicial. A transição para a próxima seção, portanto, constrói-se para a incursão sobre as irregularidades de contratação e manejo interno de servidores públicos, bem como sobre a inefetividade do sistema repressivo para o tratamento de referidas demandas.

2.1 ELEMENTOS ESSENCIAIS DO PROCESSO ESTRUTURAL EXTRAÍDOS DE DEMANDAS TRATADAS EM MATÉRIAS E PAÍSES DIVERSOS

O modelo estrutural de processo alcançou impacto e visibilidade nos Estados Unidos da América em demandas envolvendo a segregação racial, sendo o primeiro caso que discutia as regras escravagistas apresentado em 1856, entre *Dred Scott v. Sandford.* O contexto histórico não oferece suporte para um bom desfecho da demanda e, embora *Dred Scott* tenha saído vitorioso numa Corte de Missouri, a decisão foi reformada pela Suprema Corte dos Estados Unidos (Jobim, 2022, p. 98-103).

Em 1896, em um momento histórico um pouco diverso, com o enfraquecimento do estados sulistas na Guerra Civil e com a promulgação de três emendas à Constituição, dentre as quais a décima quarta emenda, a Suprema Corte dos Estados Unidos enfrentou novamente a questão do preconceito racial, no caso *Plessy vs. Fergusson*, discutindo a *Lowisiana's Separate Car Act,* que determinava que as companhias de transporte ferroviário disponibilizassem acomodações iguais para brancos e negros, em vagões distintos, consoante a cor da pele (Jobim, 2022, p. 105-110). No julgamento, concluiu-se pela constitucionalidade da regra discriminatória, acolhendo o *slogan "separate but equal".*

A despeito do resultado frustrado, estes litígios são considerados o cerne do trajeto de superação das políticas segregacionistas, situação apenas ultrapassada com a mudança cultural construída ao longo das décadas. Com a intensa migração dos negros aos Estados do Norte e criação da *National Association for the Advancement of Colored People* (NAACP), iniciaram-se movimentos mais incisivos para demonstrar a discriminação racial, sendo que a importância participação dos negros na Segunda Guerra Mundial abriu espaço para o reconhecimento gradativo de direitos (Arenhart; Osna; Jobim, 2023, p. 18-23).

O caso *Brown vs. Board of Education of Topeka* (1952-1954) alcança condições propícias para inaugurar um período de profundas mudanças sociais, a partir da interpretação

da Décima Quarta Emenda da Constituição dos Estados Unidos da América. O caso Brown envolveu os sistemas de escolas públicas do país, mas, ao longo das décadas seguintes, esse modelo de julgamento se espalhou para as mais variadas instituições, a tempo de abranger uma reforma estrutural que incluía todo o fôlego do estado moderno (Fiss, 2005, p. 4). Importante destacar que o julgamento do caso *Brown vs. Board of Education of Topeka* reconheceu que se tratava de demanda de interesse coletivo, o que impediria a formulação de ordens específicas, em virtude da grande variedade de condições locais.

Apenas com o julgamento do *Brown II*, a decisão alcançou maior efeito social, eis que os tribunais regionais foram autorizados a implementar as medidas para a superação do *apartheid* educacional. A partir das técnicas aplicadas no caso *Brown II,* constata-se o surgimento da *civil rights injuctions,* em que o Poder Judiciário determina que autoridades viabilizem políticas públicas voltadas à cessação de ofensas massivas aos direitos fundamentais (Lima; França, 2021a, p. 173).

A eliminação da segregação exigiu a reconstrução da realidade social, alcançando, inclusive, os critérios para a construção das escolas, revisão da rota de transportes, substituição do corpo docente e, consequentemente, grande aporte de recursos públicos. As mudanças prosseguiram sob monitoramento judicial até meados dos anos 70, quando houve a alteração da composição da Suprema Corte dos Estados Unidos. Sem eliminar integralmente a reforma estrutural em curso, a mudança de visão da Suprema Corte tornou o avanço quase imperceptível. Apesar do retrocesso, os Casos *Brow* e *Brow II* representam o marco de uma profunda mudança social e "tornou-se uma ocasião de vital importância para as inovações procedimentais que transcendessem a questão substancial, para o surgimento de um conceito completamente novo de adjudicação" (Fiss, 2017, p. 23-27).

A análise do Caso *Brow* e *Brow II* permite acompanhar a evolução social e cultural em pontos afetos à escravidão, segregação e direito de igualdade. Sobreleva-se ao direito a premência que se apresenta nesta demanda, como instrumento apto a superar situações complexas, interligadas e pautadas em estruturas econômicas e sociais sedimentadas. O julgamento envolvendo questões que extrapolam os interesses das partes originárias da demanda não ficou adstrito às questões raciais, figurando como ponto disruptivo de atuação do Poder Judiciário e o pragmatismo pôde ser verificado em outros países.

Na década de 90, uma epidemia assolou os moradores da zona rural de Buenos Aires, ficando conhecida como Febre Hemorrágica Argentina, tendo colocado em risco mais de três

milhões de pessoas da região, ao passo que as autoridades sanitárias dispunham apenas de 200.000 doses de vacina para evitar a propagação da doença. A questão sanitária chegou à apreciação judicial por intermédio de processo movido por Mariela Viceconte, uma das alunas da Clínica Jurídica de Interesse Público da Faculdade de Direito da Universidade de Buenos Aires (UBA), que morava na região afetada pela crise. Mesmo sem a regulamentação legislativa do artigo 43 da Constituição Nacional, os juízes implementaram o princípio da garantia coletiva, inaugurando a possibilidade de questionamento judicial de uma política pública, espraiando os efeitos da decisão a toda a população afetada (Puga, 2022, p. 171-194).

A Corte Suprema de Justiça da Nação (CSJN) em 2006 também recepcionou e conferiu contornos estruturais a uma pretensão fundada na poluição da Bacia do Matanza-Richuelo, que afeta milhões de habitantes, dentre os quais muitos não possuem acesso à água potável ou saneamento básico. A ação judicial que deu início ao caso *Mendoza* foi movida por um grupo de pessoas que viviam na área contaminada. O caso foi apresentado na instância original da CSJN contra o Estado Nacional, a Província de Buenos Aires, a Cidade Autônoma de Buenos Aires e 44 empresas localizadas na área localizadas na região. Posteriormente, 14 municípios da Província de Buenos Aires também foram processados (Verbic, 2013, p. 269).

A poluição retratada nesse processo estrutural se construiu de forma paulatina a partir de 1801, com as atividades ligadas à produção de "*tasajo*[2]*"*. Trata-se de um dos cursos de água mais poluídos da Argentina, e a questão ambiental encontrava imbricação em outras políticas públicas relacionadas à saúde e condições dignas de moradia. A expressividade de interesses interligados constitui sério óbice para a execução da sentença nos moldes tradicionais. A CSJN identificou a incidência de duas modalidades de pretensão no mesmo processo, sendo determinado o desmembramento, com a manutenção da competência originária apenas com relação ao dano de incidência coletiva.

Com postura proativa, a CSJN reconheceu deficiências na apresentação da demanda, tendo requisitado informações às empresas sobre pontos de relevo ao caso (Verbic, 2013, p. 270). Durante aproximadamente dois anos, a CSJN reteve a jurisdição, determinando a realização de medidas tendentes à redução dos níveis de poluição, além de realizar audiências públicas com todos os grupos envolvidos. Impôs aos entes públicos a elaboração de plano de reestruturação, cujos avanços deveriam ser comprovados por relatórios mensais. Com a

[2] *Tasajo* é um tipo de corte desfiado de carne, que é salgado, desidratado e defumado. Também é chamado de cecina ou charque.

análise do mérito, a Corte delegou ao Tribunal Federal de Primeira Instância de Quilmes a coordenação e fiscalização do cumprimento da sentença (França, 2022, p. 196).

O Caso *Mendoza* foi marcado por avanços e retrocessos processuais ao longo dos anos, sendo a circunstância própria do modelo experimentalista necessário para a superação de situações de desconformidades sedimentadas. Em que pese as dificuldades políticas e de inexistência de procedimento adequado, não se pode concluir apenas pelo "trunfo do papel[3]", como críticas dirigidas à atuação da CSJN, pois, embora a situação na bacia Matanza-Riachuelo não tenha logrado êxito em sua integralidade, as melhorias obtidas na área poluída são muito importantes.

Na África do Sul, a análise de questões ligadas ao direito de moradia possibilita identificar graus de efetividade distintos das decisões conforme a postura da Corte. O *Caso Grootbomm* envolveu uma comunidade de 900 pessoas que viviam em barracos implantados em uma propriedade privada e que passaram a ocupar um campo de esportes após a retirada coercitiva do local. O grupo era constituído por pessoas pobres que aguardavam a concessão de moradias de baixo custo há tempos. Em processo ajuizado por Irene Grootbomm e outros integrantes da comunidade, a Corte reputou que o Estado possui a obrigação de implementar medidas emergenciais, além de desenvolver política pública, conforme recursos orçamentários disponíveis, que assegurem o direito à moradia (Serafim, 2021, p. 94-96).

A decisão não estabeleceu qualquer direcionamento concreto, meta ou cronograma, restringindo-se a declarar a obrigação do Estado, a ser cumprida conforme os recursos disponíveis. Embora a decisão estampe deferência às ações governamentais e a separação das funções do Estado, não se extrai eficácia do julgamento, o que revela a necessidade de se avançar no procedimento que busca a solução de demandas complexas.

Com a adoção de atividades dialógicas em demandas envolvendo moradias na África do Sul, em momento posterior, surge o instrumento denominado compromisso significativo. O instrumento foi inicialmente utilizado em um caso de despejo em Johanesburgo, em meio a

---

[3] "O trunfo do papel representa a distância paradoxal entre fatos e normas irradia na prática jurídica a imagem de dois mundos divididos. [...] A metáfora da cisão está ligada, em certa medida, à denúncia generalizada do cinismo da corporação jurídica e de suas práticas. O cinismo da corporação jurídica e de suas práticas, entre as quais se destaca uma dogmática jurídica que busca isolar a interpretação jurídica de suas consequências e de seu contexto. [...] Alguns segmentos do movimento de direitos humanos, que no início (a T1) tendem a celebrar os 'triunfos do movimento de direitos humanos', tende a celebrar os 'triunfos de papel', ou a captura da língua oficial, e depois, em um segundo momento (a T2), tende a culpar os destinatários das normas pela anomia generalizada ou a imperturbabilidade do *status quo"* (Puga, 2008, p. 2).

despejos em massa entre 2002 e 2006, visando à revitalização urbana. Os despejos chegaram a atingir mais de 67.000 pessoas. O processo Olivia Road teve início quando a cidade de Johanesburgo apresentou uma ação no Tribunal Regional de Witwatersrand, com a finalidade de despejar 400 residentes de edifícios destinados à reestruturação urbana. O Tribunal Regional recusou o pedido de despejo do governo municipal, argumentando que houve ofensa ao direito de moradia, previsto na seção 26 da Constituição, pois pretendia desalojar os moradores sem fornecer alternativas habitacionais (Serafim; Lima, 2021, p. 788-789).

A controvérsia alcançou a Corte Constitucional que determinou a formulação de um compromisso significativo, sendo que os termos da negociação foram apresentados para avaliação e aprovação. No julgamento, a Corte firmou o entendimento de que o compromisso significativo constitui requisito constitucional a ser realizado em casos futuros em que houvesse a potencialidade de despejo dos residentes. Ainda, elencou quatro requisitos essenciais para a validade do acertamento, dentre os quais: a razoabilidade, flexibilidade e adaptabilidade aos casos concretos; a política pública deve primar pelo diálogo com os cidadãos na fase inicial da atividade; em virtude da vulnerabilidade da população afetada, reconheceu a necessidade de representação adequada; o ente público deve manter um arquivo sobre cada compromisso de forma a viabilizar a fiscalização ou discussão judicial (Serafim; Lima, 2021, p. 790-791).

A Corte Constitucional da África do Sul manteve a deferência aos demais poderes do Estado. No entanto, conservou o acompanhamento e fiscalização dos termos acertados diretamente entre as partes, além de promover o equilíbrio entre os polos da demanda com a determinação da representação adequada. A alteração da postura judicial permitiu a solução eficiente do litígio, preservando a legitimidade da intervenção.

Na Colômbia, desenha-se o conceito de Estado de Coisas Inconstitucional quando submetida a situação carcerária do país à Suprema Corte. No processo, verificou-se que não se tratava de questão isolada, mas que a infração aos direitos humanos dos indivíduos segregados era replicada em outros estabelecimentos prisionais. Inicialmente, por intermédio da sentença T-153, a Corte estabeleceu diversas diretrizes a serem implementadas pelas instituições prisionais, visando a salvaguardar os direitos fundamentais dos detentos. Tais diretrizes abrangiam a revisão das políticas públicas vigentes, a edificação de novos módulos prisionais e a reestruturação das alocações orçamentárias, com o propósito de conferir uma prioridade fiscal mais elevada diante da crise vigente.

A sentença T-153, embora inicialmente tenha ajudado a diminuir a superlotação nas prisões, mostrou-se apenas uma solução temporária, postergando inevitavelmente o retorno da crise. A evidência de sua ineficácia reside no fato de que a Corte reconheceu o estado de exceção institucional no sistema penitenciário em outras duas ocasiões: nas decisões T-338 de 2013 e T-162 de 2015. A decisão não surtiu os efeitos pretendidos, em decorrência das medidas rigorosas e impostas unilateralmente, ausência de meios de fiscalização e desconsideração do cerne do problema carcerário (Serafim; Lima, 2021, p. 784-785).

Inspirada na decisão da corte colombiana, a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 (ADPF 347) trata do sistema prisional no Brasil e pretende o reconhecimento da existência de um estado de coisas inconstitucional, em vista do cenário de grave e massiva violação dos direitos fundamentais dos presos. Além de buscar a redução da população carcerária, a ADPF 347 aponta a falta de água, proliferação de doenças, agressões, estupros, além da inobservância do direito ao estudo e trabalho.

A liminar foi deferida no ano de 2015, sendo responsável pela implementação de mutirões carcerários e audiência de custódia, além de se determinar repasse de valores do Fundo Penitenciário. A decisão também seguiu uma linha injuncional, determinando obrigações a vários órgãos públicos, afastando-se de técnicas dialogais, necessárias para a delimitação da extensão do problema e, sobretudo, para a maior efetividade da fase de implementação.

Apenas em outubro de 2023, com a reafirmação do estado de coisas inconstitucional, determinou-se que a União, Estados e Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), elaborem planos a serem submetidos à homologação do Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente voltados para o controle da superpopulação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos. Concomitantemente, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) realizará estudo e regulará a criação de número de varas de execução penal proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos (Supremo Tribunal Federal, 2023).

A União formulou o Plano Pena Justa em cumprimento à decisão proferida na ADPF 347. O documento foi construído a partir da participação da sociedade civil, que apresentou 5.993 propostas, e de todos os atores envolvidos, em especial, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o CNJ (Supremo Tribunal Federal, 2024).

O plano homologado foi construído em quatro principais eixos: i) controle da entrada e gestão das vagas no sistema prisional; ii) qualidade da ambiência e a infraestrutura prisional; iii) de processos de saída e reintegração social; iv) políticas para evitar uma repetição do estado de coisas inconstitucional. Cada eixo inclui medidas específicas, metas e indicadores para monitoramento e avaliação. Compete ao CNJ monitorar o cumprimento das metas e dos indicadores do plano homologado. A cada semestre, o órgão deve enviar ao STF um relatório detalhando os avanços alcançados, as dificuldades enfrentadas e propondo eventuais ajustes. O Supremo, como instância máxima de supervisão, poderá ser acionado em caso de descumprimento das medidas previstas. Conforme a decisão no julgamento da ADPF, após a homologação do plano nacional, os estados e o Distrito Federal terão um prazo de seis meses para elaborar seus planos de ação (Supremo Tribunal Federal, 2024).

As características do processo estrutural também podem ser extraídas de decisões proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Observa-se que o artigo 63 da Convenção Americana de Direitos Humanos estabelece que, sendo reconhecida a violação de um direito ou liberdade protegidos na Convenção, a Corte determinará que se assegure ao prejudicado o gozo do seu direito ou liberdade violados. Com a procedência da pretensão deduzida, a Corte deverá impor a reparação das consequências, além do pagamento de justa indenização à parte lesada (Corte IDH, 1969).

As formas de reparação incidentes nos julgamentos da Corte IDH podem ser divididas em cinco espécies: restituição do direito; compensação econômica, reabilitação, medidas de satisfação e medidas de não repetição. Dentre as referidas modalidades, as medidas de não repetição guardam convergência com o modelo estrutural, com possibilidade de imposição de reformas legislativas, adoção de políticas públicas e capacitação de agentes estatais (Kluge; Vitorelli, 2021, p. 52).

As medidas de não repetição pretendem evitar potenciais reincidências de violações semelhantes àquelas que foram submetidas à apreciação da Corte IDH. “Visam promover um impacto de longo prazo na sociedade, seja pela formação ou transformação da consciência dos indivíduos, como pela consolidação de políticas públicas” (Ribeiro; Ramanzini, Santos, 2020, p. 7). Como as medidas aplicadas no âmbito interno, as medidas de não repetição impactam as prerrogativas do Poder Legislativo e Executivo, alcançando inclusive o Judiciário, ensejando grande dificuldade de implementação das decisões.

A mudança paulatina de perfil da Corte IDH instala um cenário de ativismo transnacional, que busca alterar problemas derivados da desigualdade e exclusão social. Os desafios da desigualdade e exclusão manifestam-se na deterioração de certas práticas institucionais e no mau funcionamento dos Estados democráticos. Isso resulta em novas violações dos direitos humanos, frequentemente ligadas às políticas autoritárias do passado. Para aplicação de medidas com o potencial de alterar estruturas burocráticas viciadas, busca-se analisar não apenas casos ou conflitos individuais, mas também os contextos sociais e institucionais nos quais esses casos e conflitos surgiram e se desenvolveram, a fim de compreendê-los plenamente (Abramovich, 2009).

A indicação desses julgados revela a inexistência de padronização das decisões judiciais, que foram implementadas a partir do experimentalismo. Nesse contexto, "a tomada de medidas paliativas e particularizadas, voltadas às consequências de violações estruturais, seriam incapazes de combater as verdadeiras causas do problema" (Lima; França, 2020, p. 356). Permite-se, ainda, extrair o amadurecimento da atuação judicial, com adoção de estratégias distintas e pragmáticas, com a finalidade de reforma de instituições ou comportamentos que ofendem direitos e perpetuam injustiças.

Essa ilustração revela que a utilização da moldura clássica do processo levaria a um ponto cego, pois a limitação da descrição fática trazida pelas partes pode omitir inúmeros entraves relevantes para a superação do problema. A compreensão acerca desta perspectiva mostra-se essencial, pois "a inefetividade nem sempre está atrelada à ideia de 'não concessão' do pleito, mas pode estar atrelada ao não enfrentamento das causas que dão ensejo reiterada violação de direitos fundamentais" (Lima; França, 2021a, p. 178). A restrição aos limites do pedido, de igual forma, reduz a eficácia e efetividade da prestação jurisdicional, impedindo que a solução trilhe caminhos diversos, mas que pondere as dificuldades concretas na implementação.

A incursão sobre os variados litígios serve, portanto, para a extração de características comuns e, sobretudo, a alteração do direcionamento da resposta estatal, que passa a mirar o futuro. Apoiando nestas peculiaridades, a construção doutrinária acerca do denominado *structural injuction* foi inicialmente proposta por Owen Fiss como forma de erradicar castas sociais.

> O processo judicial de caráter estrutural é aquele no qual um juiz, enfrentando uma burocracia estatal no que tange aos valores de âmbito constitucional, incumbe-se de

> reestruturar a organização para eliminar a ameaça imposta a tais valores pelos arranjos institucionais existentes. Essa *injunction* é o meio pelo qual essas diretivas de reconstrução são transmitidas (Fiss, 2017, p. 26).

O processo estrutural foi recepcionado no Brasil e o debate acadêmico busca conferir legitimidade à atuação judicial em temas complexos. Embora passível de utilização do modelo estrutural no âmbito privado ou para a alteração de comportamentos sociais que representam ameaça aos valores constitucionais, a presente análise ficará restrita à reformulação de estruturas e práticas viciadas dentro da instituição pública.

A doutrina indica o processo estrutural como instrumento de potencial solução para os problemas que exigem uma atuação jurisdicional diferenciada, de forma prospectiva e capaz de resolver várias camadas de um entrave construído de forma paulatina ao longo do tempo. Não existe consenso sobre as características essenciais e não essenciais. Os autores que abordam o processo estrutural, de regra, esquivam-se de formular definição específica para evitar a limitação excessiva do modelo. Mas destacam características frequentes como multipolaridade, consensualidade e complexidade. Esses elementos, embora relevantes, podem se alternar, o que não ocorre com a finalidade de recomposição estrutural ou institucional e a prospectividade, além da e flexibilidade procedimental, sendo esses pontos essenciais.

A finalidade de recomposição estrutural decorre da circunstância de que o modelo não se pauta na prática do ilícito próprio do modelo adversarial, construído a partir da relação jurídica bilateral. O objetivo da reforma estrutural não se concentra em transações ou incidentes específicos. Ao contrário, centra-se em uma condição social que representa uma ameaça aos valores constitucionais importantes, bem como na dinâmica organizacional que origina e perpetua essa condição. “Se a violação for apenas removida, o problema será resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro” (Vitorelli, 2024, p. 60).

A prospectividade fundamenta-se na necessidade de correção da base do problema, ainda que a providência não conste de forma expressa no pedido firmado pelas partes e que os reflexos da atuação judicial se estendam para além dos limites subjetivos da demanda. Valendo-se de uma metáfora sobre a teia de aranha[4], Willian Fletcher (1982, 635-697) aponta

[4] A classic metaphor for a polycentric problem is a spider web, in which the tension of the various strands is determined by the relationship among all the parts of the web, so that if one pulls on a single strand, the tension of the entire web is redistributed in a new and complex pattern.

que a tensão dos vários fios é determinada pela reação entre todas as partes da teia, de maneira que a intervenção em apenas um fio acarreta a redistribuição de tensão em toda a estrutura, implicando sua total reconfiguração. Ou seja, no contexto em que haja desordem burocrática, a remoção de uma anormalidade, sem uma compreensão abrangente da situação real, não garantirá a eficácia da decisão, podendo até mesmo contribuir para o surgimento de novas deficiências.

A finalidade de reorganização exige a flexibilidade do procedimento, também apontada como característica do processo estrutural. Com a pretensão de implementar ou corrigir uma estrutura viciada, o Poder Judiciário vai adentrar em área diversa ao seu âmbito de atuação, sendo imprescindível a delimitação da extensão do problema para a formulação da estratégia. A efetivação das medidas, em geral, afeta mais de um sistema social, tornando imprescindível a formação de conhecimento interseccional para a solução do litígio. Posteriormente, a implementação do plano formulado implicará a avaliação dos impactos da decisão, sendo comum o recuo da atuação e a retomada após a correção dos entraves concretos identificados. Aproxima-se, pois, do ciclo de políticas públicas, inviabilizando a manutenção rigidez do procedimento tradicional.

A complexidade das demandas, em uma conjuntura de dificuldade de implementação, decorre do caráter policêntrico dos litígios, que abarcam interesses distintos e extrapolam os limites da lide originária. Principalmente, conecta-se com a prospectividade da intervenção judicial. Nesse ponto, vale ressaltar a existência de divergência sobre o cenário que atribui essa característica à demanda.

Em uma primeira concepção, aponta-se que complexo é o processo em que se discute um problema que admite diversas soluções, estando ligado à multipolaridade. A diversidade de interesses envolvidos tende a multiplicar a possibilidade de tutela, o que justifica a elevada conflituosidade interna entre os grupos atingidos e até mesmo dentro do próprio grupo. A questão pode ser complexa do ponto de vista fático ou jurídico. Mas a extensão da complexidade não basta para a configuração do processo estrutural, embora contribua para sua identificação (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 113-114).

A segunda corrente aprofunda a incursão sobre a característica e apresenta maior adesão ao pragmatismo e à prospectividade inerentes ao processo estrutural. Para entender o que configura uma situação complexa, aproveita-se do “conceito originado nas ciências naturais, relacionado a sistemas nos quais a ordem pode surgir sem a necessidade de um fio

condutor ou de um centro de controle". Ou seja, a inserção de determinado elemento no sistema poderá gerar interações espontâneas, sendo o resultado advindo inesperado. A complexidade, portanto, não se reporta à dificuldade da solução ou de compreensão (Arenhart; Osna, 2022, p. 264-266).

Como característica do processo estrutural, a complexidade deve ser compreendida como a imprevisibilidade do resultado a partir da inserção de elementos pela decisão judicial. As interações internas ocasionam reações positivas, capazes de amplificar as condições anteriores. "Isso implica dizer que o todo acaba sendo sempre maior que suas partes, dado que a complexidade do sistema, visto do seu exterior, não se reduz à análise de seus elementos, tal como vistos internamente" (Arenhart; Osna, 2022, p. 266).

Ainda, cabe ressaltar uma diferença relevante entre a tutela individual e a estrutural, sobre a relação entre direito e remédio. No modelo individual ou tradicional, o remédio encontra-se vinculado com a violação do direito, sendo considerado consequência lógica da ofensa à liberdade ou propriedade. Os defensores da "eficiência" sustentavam uma abordagem mais informal e flexível, com o objetivo de que os tribunais não precisassem repetir o mesmo complexo de eventos. Esse argumento acabou mudando o foco da ação judicial da teoria jurídica para o contexto factual. Isso, por sua vez, facilitou a visualização do conjunto de eventos em disputa como dando origem a uma série de consequências legais, todas as quais devem ser consideradas em conjunto. Essa visão mais aberta do objeto do litígio se refletiu nas questões das partes e sobre as fortes restrições ditadas pelo nexo direito-remédio. E se o direito de participar do litígio não é mais determinado pela reivindicação de alívio nas mãos de outra parte ou pela possível responsabilidade de satisfazer a reivindicação, fica difícil traçar a linha que determina aqueles que podem participar, de modo a eliminar qualquer pessoa que seja ou possa ser significativamente afetado pelo resultado (Chayes, 1976, p. 1289-1230).

O litígio estrutural, portanto, não surge de fatos isolados, mas de reiteradas violações a direitos que se sedimentam e consolidam. Essa conjuntura agrega uma multiplicidade de interesses, sendo que "há zonas de interesses que se sobrepõem parcialmente, mas também se opõem em determinados contextos" (Vitorelli, 2018, p. 7). Isso reforça a necessidade de superação da base do problema, sob pena de ineficácia da prestação jurisdicional. Mas não se pode ignorar a inexistência de legislação específica sobre o processo estrutural e que o modelo exige postura ativa do magistrado. Com isso, o processo estrutural também recebe

críticas acerca da legitimidade da incursão em matérias que deveriam ser tratadas pelos poderes majoritários.

2.2 ENTRE AS CRÍTICAS E ASPIRAÇÕES DO PROCESSO ESTRUTURAL PARA A SOLUÇÃO DE DEMANDAS COMPLEXAS

A atuação dos atores do sistema de justiça, sobretudo do Poder Judiciário por intermédio do modelo estrutural, não se apresenta isenta de críticas. Destoando do arquétipo processual vigente e com a finalidade prospectiva, atrai as mesmas censuras direcionadas ao ativismo judicial pela ofensa ao sistema de freios e contrapesos.

O debate em torno dos limites de incursão judicial em matérias de natureza política e econômica, no entanto, possui causas profundas, ligadas à própria estrutura do Estado. A centralização do Poder Judiciário vincula-se a dois vetores: a fragilização da representação política (causa político-estrutural) e a difusão do neoconstitucionalismo (causa jurídico-ideológica) (Ramos, 2020).

A crise de representatividade no Brasil assenta-se na proliferação partidária, que dificulta a formação de um grupo coeso e capaz de promover reformas ou desenvolver projetos importantes no Congresso, evidenciando a falta de consenso político. “Essa atomização do sistema partidário provoca a erosão de alguns alicerces do modelo de representação partidária, que são o elemento ideológico-programático e fidelidade partidária” (Ramos, 2020, p. 9).

A perda de identidade partidária culmina com a criação de grupos fragilizados na representação legislativa. A lei deixa de externar a vontade da maioria, passando ser fruto de pressões de variados grupos e mesmo da utilização de mecanismos de votação ilegítimos, como votos de liderança. A normatização, portanto, pode se traduzir em atividade fragmentária e ocasional, na busca de assegurar anseios próprios. De igual forma, a falta de representatividade dos grupos minoritários diminui a qualidade da democracia, evidenciando a insatisfação social (Cambi, 2023).

O Poder Executivo concentra papéis políticos de chefe de Estado e chefe de Governo, também se inserindo na crise representativa no país.

> O regime de governo presidencialista está associado entre nós aquilo que se poderia denominar de “mística do trono”, em que o Presidente é visto como a solução para

> todos os nossos múltiplos e complexos problemas, sendo a sua eleição percebido como um evento cívico de natureza ímpar, o que contribui para reforçar a visão personalista e populista do poder, ainda predominantemente na sociedade brasileira, bem como para apequenar as eleições parlamentares e o papel dos partidos políticos (Ramos, 2020, p. 10).

Em que pese a Presidência da República figure como centro do sistema político, o nível do desempenho depende de sua capacidade de arregimentar apoio da amorfa massa partidária que compõe o Congresso. As limitações extraídas de ambos os poderes geram uma baixa produtividade legislativa, principalmente em temas complexos ou de alto dissenso social. Por outro lado, exacerba-se a atividade legislativa do Poder Executivo, com edição abusiva de medidas provisórias. A dificuldade de gerenciamento orçamentário neste cenário acarreta a troca de favores, gerando um governo de coalizão, enfraquecido perante a opinião pública e distante do eleitorado (Cambi, 2023). Portanto, demandas de natureza política e econômica passam a ser discutidas junto ao Poder Judiciário, que figura como nova arena de deliberação.

Além da crise de representatividade política, o neoconstitucionalismo sustenta a ingerência do Poder Judiciário em questões inerentes às instâncias majoritárias. A constitucionalização abrangente de direitos pela Constituição Federal de 1988 tornou vindicáveis inúmeros direitos que, antes, tinham a discussão apenas no âmbito político. “A ideia base é a de que a vontade política da maioria governante de cada momento não pode prevalecer contra a vontade da maioria constituinte incorporada na Lei Fundamental” (Streck, 2020, p. 99).

Como lógica do neoconstitucionalismo, a normatividade e a aplicabilidade direta dos direitos vinculam todos os órgãos do Estado e atuam como lente para a interpretação do direito. Essa vinculação, para além de influenciar o legislador, atinge a todos, impondo a observância do texto constitucional e a busca pela concretização dos direitos albergados na Constituição Federal (Abílio, 2022).

No Brasil, além da ampla constitucionalização de direitos, a expansão da atuação judicial decorre do “fortalecimento das instituições, com a previsão de um controle de constitucionalidade complexo e da concentração de atribuições no STF” (Lima, 2013, p, 188). O STF exerce concomitantemente os papéis de Corte Constitucional, órgão cúpula do Poder Judiciário e foro especializado, o que atrai a atenção e questionamentos acerca dos limites de seu exercício.

A expansão do STF iniciada pela Constituição Federal de 1988 foi incrementada pelas reformas promovidas pela EC n. 3/93 e, principalmente, pela EC n. 45/2005. A vinculação de suas decisões a partir da previsão da Súmula Vinculante e dos Recursos Extraordinários com Repercussão Geral corroboram a proeminência da atividade da Corte. Observa-se que a ampliação das atribuições do STF bifurcou e centralizou o controle sobre as demais instâncias do Judiciário e também sobre os demais poderes. "Essa posição institucional vem sendo paulatinamente ocupada de forma substantiva, em face a enorme tarefa de guardar tão extensa constituição" (Vieira, 2008, p. 445).

> Esse protagonismo é resultado da arquitetura constitucional adotada em 1988, que conferiu enormes poderes ao tribunal, mas também do comportamento dos demais poderes políticos que, ao longo dessas décadas, favoreceram o engrandecimento do Supremo, quando não transferiram deliberadamente para o tribunal a responsabilidade para proferir a última palavra sobre questões que deveriam ser articuladas pelos órgãos de representação. A judicialização da política é, em grande medida, consequência da própria incapacidade do sistema político de arbitrar conflitos, coordenar políticas e criar consensos que reduzam a conflituosidade política e social. Não se deve desconsiderar, no entanto, que o avanço do Supremo no campo da política também é responsabilidade do próprio tribunal, que foi incapaz de estabelecer doutrinas de autocontenção ou de conter ações e comportamentos estratégicos por parte de seus membros (Glezer; Vieira, 2024, p. 249).

Nesse contexto, uma linha tênue separa a atuação legítima do Poder Judiciário, servindo como limitador dos reflexos da judicialização e do ativismo judicial. "A judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política" (Barroso, 2012, p. 25). As fronteiras entre o direito e a política tornaram-se menos nítidas com a possibilidade de submeter questões políticas ao Judiciário. Diante desse fenômeno, há pouco que possa ser feito para restaurar um cenário idealizado em que o Judiciário se limita a decisões puramente técnicas, enquanto o Legislativo trata exclusivamente de questões políticas (Clève, 2015).

O ativismo judicial, por outro lado, encontra-se vinculado a uma interpretação da Constituição, que gera a expansão de seu sentido e alcance. Para a diferenciação entre judicialização e ativismo judicial, com a delimitação da atuação legítima, basta a formulação de três perguntas: se está diante de um direito individual com exigibilidade e se o atendimento da pretensão possui caráter de universalidade. Isto é, se pode a conclusão ser estendida a todos que se encontram em idêntica situação. Ainda, necessário indagar se, para o acolhimento

desta pretensão, não está ocorrendo uma transferência ilegal-inconstitucional de recursos (Streck, 2020).

As principais objeções à atuação judicial proativa se respaldam no risco para a legitimidade democrática e da politização da Justiça, além do questionamento acerca da capacidade institucional do Poder Judiciário para a incursão em matérias afetas aos demais poderes do Estado.

Para afastar a dificuldade contramajoritária, que indica a ausência de legitimidade do Poder Judiciário para invalidar decisões daqueles que detêm o mandato popular, apontam-se duas justificativas: a primeira decorre de o fundamento normativo repousa na própria Constituição Federal que conferiu ao Poder Judiciário referida atribuição, estabelecendo amplo controle de constitucionalidade das leis. “Ao aplicarem a Constituição e as leis, estão concretizando decisões que foram tomadas pelo constituinte e pelo legislador, isto é, pelos representantes do povo” (Barroso, 2012, p. 28).

A segunda se sustenta na base filosófica que ampara a atuação do Poder Judiciário no controle de matérias afetas aos Poderes Legislativo e Executivo liga-se ao conceito de democracia substancial. “No Estado Democrático de Direito, o Poder Judiciário é investido de função contramajoritária para proteger as minorias contra eventuais excessos da maioria ou omissões estatais” (Cambi, 2023, p. 630).

A blindagem dos atos discricionários e a reserva do possível não se mostram suficientes para impedir a atuação do Poder Judiciário no caso de omissão inconstitucional ou da prática de atos em desconformidade com a moldura constitucional. Quando o Poder Judiciário supervisiona a utilização de recursos de uma política pública ou busca a reorganização institucional, tem por diretriz o alcance do princípio da dignidade da pessoa humana e dos parâmetros legítimos de movimentação da Administração Pública. Não está usurpando as atribuições dos agentes políticos eleitos, nem assumindo a competência discricionária para decidir sobre a conveniência e oportunidade aplicáveis ao caso concreto (Brito; Souza, 2021).

As críticas direcionadas ao ativismo judicial se reproduzem na abordagem do processo estrutural, ainda com maior veemência, em virtude da mitigação de institutos processuais consolidados na versão tradicional, como a extensão dos efeitos da decisão para terceiros; a mitigação do conceito de preclusão, flexibilização do procedimento e do próprio limite objetivo da demanda.

Além dos pontos de reprovação comum ao ativismo judicial, agrega-se também a possibilidade de um efeito *backlash* contra as decisões estruturais, sendo o termo utilizado para conceituar a reação contrária às decisões reputadas excessivamente amplas e que poderá comprometer a eficácia do provimento judicial. Referido fenômeno pode ser verificado na reação do Congresso Nacional, com relação à declaração de inconstitucionalidade da vaquejada, que culminou com a inclusão do § 7º no art. 215 da Constituição Federal, excluindo-se a conclusão de que se consideram cruéis quando vinculadas a práticas desportivas, decorrentes de manifestações culturais (Lopes Filho; Cidrão, 2018).

A reação legislativa também se verificou de imediato no julgamento do "marco temporal", em que o STF aprovou a proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, independentemente de um marco temporal correspondente à promulgação da Constituição Federal de 1988. Na mesma data, foi aprovada a Lei n. 14.701/2023, com conteúdo contrário à decisão judicial. Em que pese a apresentação de veto parcial à lei 14.701/2023, este foi derrubado pelo Congresso Nacional (Vieira, 2024).

O amparo normativo para o controle de matérias atinentes às demais instâncias, no entanto, não supera a perspectiva da incapacidade institucional nos moldes tradicionais de processo. O tratamento atomizado de demandas complexas e sob o direcionamento do modelo adversarial ignora a intersecção do direito e outras ciências, dos impactos que produz e recebe dos demais sistemas sociais. Essa postura rígida poderá frustrar a efetividade da prestação jurisdicional, além de impactar negativamente os sistemas do entorno, como políticas públicas em andamento, ao passo que não são ponderadas no ato decisório. Buscando enfrentar as deficiências decisórias, não se pode ignorar que "o conhecimento exigido para a solução de um tema judicializado não será apenas (muitas vezes nem sequer preponderantemente) jurídico" (Nóbrega, 2023, p. 73).

A confluência das atividades desempenhadas pelo Estado e dos demais sistemas sociais, com mútua afetação, inviabiliza o compartimento atividades estatais, sendo que a visão de funções típicas e atípicas vem sendo desconstruída, a fim de dar espaço a um novo modelo-paradigma que compreende as atividades públicas pelo prisma da unidade e indivisibilidade do próprio Estado (Martins; Costa, 2020).

Em que pese se reconheça a judiciabilidade de questões primariamente afetas ao âmbito político, a atividade judicial deve ser cautelosa e com deferência às escolhas legislativas e do Poder Executivo, sob pena de se impor um desequilíbrio no sistema do poder

público. Ainda, importa considerar as capacidades institucionais e os efeitos sistêmicos das decisões. Considerando o perfil de demandas e o modelo tradicional do processo, o magistrado muitas vezes não terá informações e conhecimento para o tratamento de situações interligadas, com afetação mútua e que são comuns na seara de políticas públicas. Uma apreciação da falibilidade judicial e dos efeitos dinâmicos da decisão permitirá que as pessoas convirjam para uma abordagem apropriada, apesar de suas divergências sobre o caminho adequado a ser seguido pelo Poder Judiciário (Susten; Vermeule, 2002).

A visão compartimentada apresentada no processo e a formação técnica figuram como um complicador, tornando onerosa a atividade judicante de "avaliar o impacto de determinadas decisões, proferidas em processos individuais, sobre a realidade de um segmento econômico ou sobre a prestação de um serviço público" (Barroso, 2012, p. 30).

A despeito de todas essas ressalvas, a deferência aos agentes políticos não pode servir como renúncia de competência atribuída constitucionalmente ao Poder Judiciário, sobretudo, porque é inevitável a interdependência entre o direito e outras ciências como a política e a economia. Embora o Judiciário geralmente careça de capacidade ou meios para sozinho promover a implementação do provimento estruturante, sua participação é essencial para assegurar o engajamento dos agentes envolvidos na medida (Arenhart; Osna, 2022).

É importante ponderar que algumas mudanças sociais ou institucionais podem desgastar o capital político dos ocupantes das instâncias majoritárias. Em certa medida, a expansão do Poder Judiciário beneficia, inclusive, os poderes políticos ao delegarem parte da atribuição para decisão complexa, reduzindo-se os riscos em matérias, cuja solução se distancia da efemeridade do mandato. A inação que induz a atividade jurisdicional também ocorre em matérias que envolvem desacordos morais, evitando que decisões controvertidas recaiam sobre o Legislativo ou Executivo. O fortalecimento do Poder Judiciário, em determinados temas ou contextos, figura como solução estratégica "capaz de oferecer um refúgio conveniente para os políticos que procurem evitar a tomada de decisões morais e políticas difíceis ou com aquelas às quais não há vencedor" (França, Nóbrega, 2022b, p. 93).

Ainda, a correção de situações de desconformidade sedimentada demanda muito esforço, recursos públicos e tempo. Pode se inferir dessa ponderação os motivos pelos quais essas pautas dificilmente ingressam na agenda política de forma espontânea, sendo os detentores da escolha movidos por interesses de curto prazo. "A manutenção dos agentes políticos em seus cargos está associada à aprovação popular. Esse sistema político tende a

estimular a adoção de medidas episódicas e de efeito rápido, ainda que superficial" (Violin, 2024, p. 833). A judicialização de referidos temas não altera as características do problema, que continuarão exigindo maior dispêndio de recursos, tempo e esforços. No entanto, obriga o ingresso da questão na agenda pública, que não poderá ser interrompida, mesmo com substituição dos representantes dos demais poderes.

É necessário conceber uma distribuição de poderes dinâmica, em vez de estática, uma vez que não é viável determinar constitucionalmente o momento exato em que uma instituição terá maior legitimidade social para tomar decisões em comparação a outra. Assim, uma abordagem dialógica, baseada na cooperação entre o Poder Judiciário e as instâncias majoritárias, com a inclusão dos indivíduos diretamente afetados, apresenta maior potencial para fomentar uma democracia inclusiva e responsiva, além de mitigar obstáculos específicos do processo político (Broocke, 2021).

O modelo estrutural de processo também constitui importante instrumento de desestabilização quando identificados os bloqueios institucionais. Figura como estratégia relevante ao expor a conhecimento público uma instituição que repetidamente falhou em cumprir suas obrigações e permaneceu imune às pressões tradicionais de correção política. Promove um melhor cumprimento das obrigações legais, podendo ser eficaz ao incentivar o reconhecimento das desconformidades e a aplicação judiciária dos direitos ofendidos. A perspectiva experimentalista com a exposição pública decorrente da transparência e diálogo ampliado contribuem para o objetivo de desenvolver a capacidade contínua e autônoma de aprendizado e autorreforma (Sabel; Simon, 2004).

Com o abandono da postura de comando e controle inerente ao modelo tradicional de processo, o diálogo institucional promove uma deliberação mais ampla. O planejamento corretivo envolve formas de pensamento mais técnicas, estratégicas e contextuais. A mudança na fase corretiva em casos experimentalistas envolve uma alteração no processo, no papel das partes no curso da demanda e na metodologia para a efetividade do direito. "É exatamente para evitar que o controlador invada as funções e prerrogativas do agente controlado que a aplicação racional e proporcional de medidas estruturantes se presta" (Menegat, 2023b, p. 151). A principal contribuição do tribunal é indicar publicamente que o *status quo* é ilegítimo e não pode continuar.

O nível de deferência se traduz em modelos distintos de decisão no modelo estrutural, sendo classificadas em decisões fortes, deferentes e dialógicas. O modelo decisório

forte é aquele em que o Poder Judiciário atua de forma mais incisiva, para garantir a implementação das medidas estruturantes, reduzindo o âmbito de discricionariedade dos demais poderes ou atores envolvidos no litígio. Ao contrário, no modelo deferente, o juiz adota postura autocontida, na perspectiva de que as instâncias majoritárias promovam espontaneamente a solução da demanda. No modelo dialógico ou compartilhado, o magistrado promove o contínuo debate entre os envolvidos, induzindo a construção conjunta da solução (Lima; França, 2021b).

A adoção do modelo de decisão dependerá do caso concreto, conforme o meio adequado para superação de falhas estruturais ou a correção da base do problema. “A natureza estrutural de uma demanda não decorre da vontade das partes, mas das características da causa” (Violin, 2024, p. 813). Por consequência, as estratégias de correção também se vinculam às feições do problema enfrentado e ao nível de colaboração das partes. Os resultados decorrem em grande medida da percepção do Poder Judiciário sobre o modelo decisório a ser aplicado em cada demanda, conforme se extrai dos casos citados na seção anterior.

No modelo decisório forte, o magistrado figura como centro do processo estrutural, estabelecendo não apenas a situação de desconformidade sedimentada a ser superada, mas as estratégias de implementação. Trata-se do modelo adotado quando existe grande resistência dos autores envolvidos ou quando busca superar elementos sociais e culturais consolidados. As decisões voltadas à dessegregação racial nos Estados Unidos são exemplos do modelo forte ou s*trong-form review.* O órgão judicial atua de forma incisiva, parametrizando a atuação do Poder Público, sendo “um modelo bastante criticado, inclusive, nos Estados Unidos, por acarretar uma hipertrofia da atuação judicial, colocando em risco a própria separação de poderes” (Serafim; Lima, 2021, p. 777).

A forma fraca de revisão judicial (*weak form* review) apenas aponta as falhas políticas das instâncias majoritárias, mas deixam a escolha dos métodos e estratégias de correção sob a responsabilidade destas (França; Nóbrega, 2022a). O modelo decisório deferente, em que pese preserve as atribuições específicas dos poderes, nem sempre será suficiente para assegurar a efetividade do direito. Os litígios estruturais e que impactam o poder público, geralmente, originam-se de omissões inconstitucionais do Executivo ou Legislativo. Nesse modelo, eventuais bloqueios institucionais inviabilizam a concretização do direito reconhecido judicialmente.

O Caso *Grootboom* é exemplo de atuação meramente simbólica do Poder Judiciário. Apesar de a Corte ter reconhecido a ineficácia da política habitacional existente e identificado a obrigação do Estado de abordar a situação emergencial, não emitiu nenhuma diretriz específica para o Executivo, nem delineou os métodos pelos quais as políticas públicas deveriam ser implementadas.

Ainda que o modelo deferente tenha menor potencialidade de alteração concreta e imediata, representa uma influência ideológica, lançando luzes sobre o problema. O Caso *Grootboom* cumpriu, ao menos, a função de litígio estratégico, tendo influenciado os litígios ligados à moradia na África do Sul. O julgamento viabilizou que, posteriormente, comunidades evitassem o despejo imediato e criassem medidas emergenciais, sendo apontado como determinante para o desenvolvimento do "Compromisso Significativo", delineado na seção anterior (Serafim, 2021, p. 96-97).

Por fim, o modelo dialógico constitui uma forma intermediária, em que o magistrado figura como indutor das medidas ou políticas públicas a serem desenvolvidas pelas instâncias majoritárias. A condução compartilhada do processo não retira o protagonismo judicial, sendo o responsável para assegurar o equilíbrio entre as partes e viabilizar a efetiva participação dos grupos direta ou potencialmente afetados pelo litígio. Verifica-se uma certa retenção da jurisdição, sendo a solução construída de forma paulatina no curso do processo, conforme se arrecadam os elementos sobre o problema.

O Caso *Mendoza* representa o modelo dialógico, com a descentralização das medidas executórias após o reconhecimento de recomposição da Bacia do Matanza-Riachuelo. Verifica-se que houve requisição de informações de setores que não integravam a lide originária, a ampliação subjetiva do processo e a participação de grupos impactados pela poluição construída ao longo dos anos. Trata-se de padrão judicial que guarda a maiores embaraços de atuação, cujo desenvolvimento exige postura proativa e, concomitantemente, imparcial. Entretanto, também se mostra mais propenso a vencer a inércia ou recalcitrância dos principais responsáveis pela correção da base do problema.

Neste modelo, a flexibilidade do procedimento resta assegurada pela participação cooperativa das partes. A inserção de diálogo interinstitucional apresenta-se com maior aptidão para a superação das críticas direcionadas ao ativismo judicial e, no mesmo passo, figura como instrumento válido para a construção conjunta e paulatina de superação de estados de desconformidades sedimentadas. "A cooperação é importante não somente por

contribuir para a formação de um processo judicial deliberativo, mas também porque questões que envolvem direitos sociais encerram um amálgama entre saber científico, escolhas políticas e direito" (França; Nóbrega, 2022a, p. 95).

O diálogo interinstitucional permite o assentamento da atuação judicial entre a contenção e o ativismo, sendo forma legítima de incursão em temas complexos e prementes. O Judiciário pode ser utilizado estrategicamente como arena de deliberação, sobretudo em circunstâncias de bloqueio institucional ou omissão das instâncias majoritárias, fazendo com que grupos minoritários ou vulnerabilizados adentrem no âmbito da agenda política (Lima; França, 2021a). Com a adoção de mecanismos de ampliação do contraditório ou democratização da decisão por meio de participação de grupos envolvidos, especialistas, realização de audiências públicas e participação do *amicus curiae*, legitima-se o procedimento e, concomitantemente, fortalece o caráter técnico da atividade decisória (Nassar; Ribas, 2021).

O processo dialógico incrementa a eficácia das decisões judiciais e afasta a alegação de reserva do possível, pois "os órgãos responsáveis pelo cumprimento das decisões estruturantes participam de sua construção, não podendo, por consequência, alegar fatores impeditivos à sua aplicação" (Santos; Cambi, 2023, p. 306). Dentre as inúmeras dificuldades da reconstrução ou implementação da política pública inerentes à matéria, ainda é imprescindível assegurar que atuação do Poder Judiciário assuma um caráter residual a ponto de não promover a vinculação da administração pública, além de criar instrumentos que obstem que os atos concertados sejam atropelados por decisões judiciais proferidas em demandas individuais. Portanto, sempre que possível, deverá ser o modelo dialógico escolhido para a aplicação nos processos estruturais.

As soluções dialógicas têm o potencial de superar as tradicionais críticas democráticas à revisão judicial, que geralmente se fundamentam na falta de legitimidade democrática do Judiciário e no perigo de que, ao deter a palavra final, possa comprometer o significado e a essência da democracia constitucional. Dessa forma, as soluções dialógicas mitigam essas objeções e podem contribuir para que a política reassuma um papel central no processo de tomada de decisões (Gargarella, 2013).

Com o julgamento do RE 684.612, que gerou o Tema 698, o STF reafirmou a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas, ofertando os contornos dialógicos e estruturais para o tratamento das demandas. O litígio tem por objeto o serviço de saúde pública, prestado junto ao Hospital Municipal Salgado Filho, no Estado do Rio de

Janeiro. A ação civil pública manejada pelo Ministério Público iniciou no ano de 2003 e não teve a pretensão acolhida em primeira instância. Após a reforma da sentença pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, em sede de Recurso Extraordinário, o STF reafirmou a possibilidade de intervenção em políticas públicas voltadas à concretização de direitos fundamentais (Supremo Tribunal Federal, 2023). Esse ponto reafirma a legitimidade constitucional, pautada no sistema normativo e os elementos filosóficos do neoconstitucionalismo.

Entretanto, o julgamento do Tema 698 pelo STF também representa uma tentativa de autocontenção, em que se reconhece a mitigação de sua legitimação externa, ligada às capacidades institucionais e avaliação conforme a profundidade dos resultados passíveis de implementação (Mascarenhas, 2023). O acórdão aponta os impactos externos da decisão judicial, com risco de desorganização da atividade administrativa e comprometimento de alocação racional de escassos recursos públicos. As ponderações e limites de atuação são replicáveis aos processos que envolvem a ingerência na atividade administrativa, seja pelo Poder Judiciário ou pelo Ministério Público em sua atividade de controle externo.

A tese fixada indica a necessidade de definição de um estado de coisas ideal, devolvendo à Administração Pública a implementação das medidas, cabendo ao Poder Judiciário a manutenção de instrumentos de coordenação e fiscalização.

> 1 - A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado. 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) (Supremo Tribunal Federal, 2023).

O julgamento assenta de forma vinculante as peculiaridades da demanda, sendo que o enfoque prospectivo da resposta estatal exige novas ferramentas, ignoradas pelo perfil tradicional de processo. Os problemas de direito público invariavelmente resultam da complexa interação da conduta de uma miríade de atores. Segundo Susan Sturn, necessário assegurar a participação de indivíduos, grupos ou organizações (i) afetados; (ii) responsáveis pela adoção das medidas para realizar a mudança; (iii) que detenham conhecimento relevante sobre o tema; (iv) possam bloquear a realização do projeto (Sturm, 1991). Além da rede de

interesses afetadas em litígios complexos, a correção de irregularidades na burocracia administrativa esbarra também em restrições normativas e técnicas, que não podem ser desconsideradas pelo Poder Judiciário.

As contratações desconformes de servidores públicos demandam a análise a partir do consequencialismo jurídico exigido pela LINDB, sob pena de comprometer a continuidade dos serviços públicos. Por vezes, a correção do problema exige a alteração legislativa e observância de limites com gasto de pessoal, exigindo conhecimentos técnicos e ponderação de inúmeros elementos que, de regra, não são apresentados na delimitação fática que sustenta a pretensão punitiva ou desconstitutiva recortada e isolada, própria do modelo tradicional.

Além da dificuldade de atuação em um emaranhado de interesses e de questões técnicas, não existe um arcabouço normativo próprio para a aplicação do processo estrutural. Refletindo, pois, acerca das características do processo estrutural e dos modelos decisórios, para que a legitimidade filosófica se sustente, é imprescindível apurar os institutos processuais que amparam a aplicação do modelo.

2.3 IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO ESTRUTURAL NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO E JUDICIAL

A tutela coletiva no Brasil recebe tratamento fragmentado, no denominado Microssistema de Direito Processual Coletivo, constituído pelo Código de Defesa do Consumidor e Lei de Ação Civil Pública precipuamente, com interferência de outros dispositivos esparsos acerca do direito transindividual. O processo estrutural, no entanto, não tem previsão expressa na legislação ordinária, sendo que o Ato do Presidente do Senado Federal n. 03 de 12 de abril de 2024 instituiu Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil. A Comissão é presidida pelo subprocurador-geral da República, Augusto Aras, e conta com 15 integrantes, entre magistrados, membros do Ministério Público, advogados e professores.

A Comissão apresentou relatório de atividades e proposta preliminar de anteprojeto de lei em 16 de setembro de 2024, após a realização de cinco reuniões da comissão e três sessões de audiência pública, em que foram ouvidos especialistas e recebidas sugestões. Na apresentação de motivos, destaca-se que o processo estrutural não é um mecanismo de intervenção em políticas públicas e, na verdade, pretende resguardar a atuação menos gravosa, com maior deferência aos demais poderes. A proposta de projeto apresenta onze artigos, que

tratam do regramento geral sobre o reconhecimento do processo estrutural e suas normas fundamentais, com destaque para a atuação minimalista e flexível. O projeto também delimita as regras de competência, reunião de processos e possibilidade de julgamento colegiado. Sobre este aspecto, se preocupou com a criação de índices para o acompanhamento dos órgãos responsáveis pelo julgamento, com possibilidade de desoneração total ou parcial do representante do Poder Judiciário ou Ministério Público, conforme a complexidade da demanda conduzida (Senado Federal, 2024).

A proposta cuida do momento da formação do processo estrutural e a estabilização da decisão que delimita seu objeto. Dentre as ferramentas estruturais, elencam-se as técnicas participativas; técnicas de gerenciamento processual; técnicas de transparência e publicidade e técnicas de cooperação jurisdicional. Para a condução do processo que pretende a transformação de uma realidade complexa, o projeto prevê a necessidade de elaboração de um plano de atuação, com fixação de metas aferíveis e específicas. Ainda, elenca a possibilidade de trânsito de normas, propiciando a prática de atos de conhecimento na fase executória ou a aplicação de regras previstas em procedimentos específicos. Como princípios que orientam o processo estrutural, o artigo 8º da proposta de projeto de lei indica a consensualidade e relaciona técnicas decisórias extraídas de experiências concretas, sendo marcado pela flexibilidade procedimental (Senado Federal, 2024). A formação de banco de dados públicos dos processos estruturais sugerida guarda convergência com a necessidade de publicização dos atos do poder público e, sobretudo, resguarda a preservação do conhecimento. Esse ponto possui grande relevância para o aprimoramento do sistema, ao lado de outras estratégias como estabelecimento de regime de transição, viabilizada pela possibilidade de julgamento e condução colegiada dos processos estruturais (Brunetta; Ferraz, 2024).

O modelo estrutural também se encontra contemplado em um dos dispositivos do Projeto de Lei n. 1.641/2021, que renova a tentativa de condensação da legislação processual coletiva no Brasil. Este diploma, apelidado de Projeto de Lei Ada Pellegrini Grinover, não traz o conceito de processo estrutural de forma expressa. Mas o artigo 26, § 5º, inciso II, do Projeto de Lei n. 1.641/2021 dispõe que a sentença poderá determinar a alteração em estrutura institucional, pública ou privada de natureza cultural, econômica ou social, a fim de adequar seu funcionamento aos parâmetros legais e constitucionais, ou, ainda, a adequada correção do estado de fato de violação sistemática de direitos.

O Projeto de Lei 8.058/2014, que regulamenta o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário, do mesmo modo estabelece que o processo deverá observar a natureza estrutural do litígio para facilitar o diálogo institucional entre os Poderes, além de reconhecer que se trata de problemas policêntricos, indicando a necessidade de intervenção no contraditório do Poder Público e da sociedade. Para a incursão em políticas públicas, recomenda-se a adoção de um modelo dialogal, com práticas colaborativas e participativas, primando-se pela busca da solução consensual. Destaca-se a necessidade de cognição ampla e profunda, de modo a propiciar ao juiz o assessoramento necessário ao pleno conhecimento da realidade fática e jurídica. Ainda, ressalta a importância da flexibilidade do procedimento e do cumprimento das decisões.

A despeito da relevância do tema e das críticas vinculadas à atuação jurisdicional *de lege ferenda,* o Projeto de Lei n. 8.058/2014 teve pouca movimentação na Câmara dos Deputados desde a apresentação. Com requerimento de audiências públicas e remessa à Comissão de Finanças e Tributação em abril de 2019, até o presente momento permanece sem outras movimentações. Conclui-se, portanto, que não se vislumbra empenho na tramitação da matéria. A censura ao ativismo judicial não serviu de elemento propulsor à normatização específica, que poderia atribuir parâmetros seguros e viabilizar a criação de um novo processo de natureza dialogal e colaborativa, adequado à tutela jurisdicional dos chamados conflitos de ordem pública (Câmara dos Deputados, 2014*).*

Para a ingerência em estrutura burocrática estatal ou para a incursão em políticas públicas, parte-se da premissa de que a atuação deverá apresentar natureza interseccional, ponderando elementos diversos dos jurídicos e que condicionam a efetividade da decisão. O percurso que se aproxima do ciclo de políticas públicas constitui uma estratégia adequada e fornece visão mais profunda sobre o litígio. Leonardo Secchi simplifica a esquematização do ciclo de políticas públicas, dividindo-o nas seguintes fases: 1) identificação do problema; 2) formação de agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; e 7) extinção (Secchi, 2013, p. 33).

O processo estrutural, por sua vez, desenvolve-se seu percurso com as seguintes etapas de desenvolvimento: 1) a apreensão das características do litígio; 2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da estrutura; 3) a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado; 4) a avaliação dos resultados da implementação; 5) a reelaboração do plano, a partir dos resultados avaliados, no intuito de abordar aspectos inicialmente não

percebidos ou minorar efeitos colaterais imprevistos; 6) a implementação do plano revisto (Vitorelli, 2024, p. 75).

Em que pese não exista um processo linear e estanque, a estratificação dos processos estruturais é um esquema se organiza em fases sequenciais e interdependentes, mas sujeita a modificações em seu curso. Atendo-se às características de flexibilidade procedimental e complexidade, as fases da decisão estrutural, não apenas a implementação, sujeitam-se, inclusive, a retrocessos e redesenho das estratégias.

As decisões proferidas em demandas complexas envolvendo o poder público adentram em diversas áreas ainda que não constituam o objeto do processo. Imprescindível, pois, ponderar a escassez de recursos públicos, as escolhas legítimas do gestor dentre as possíveis para a consecução do objetivo e, principalmente, os entraves concretos, como a atuação conjunta do Poder Legislativo. O experimentalismo vincula-se à necessidade de ponderação sobre os variados interesses que, por vezes, entram em linha de colisão e configuram entraves práticos para a consecução dos objetivos firmados.

A estratificação ou delimitação de fases da execução da decisão estrutural permite o avanço gradual, com a avaliação dos indicadores e prevenindo a manutenção de estratégia inadequada, com maior desgaste e dispêndio de recursos. Nesse cenário, sobreleva-se a delimitação precisa do problema, com ampla participação dos grupos interessados. A decisão que reconhece a existência de um estado de desconformidade sedimentada e a extensão do problema constitui o ponto de partida do projeto de reformulação.

O desenrolar do processo estrutural não se pauta em técnica uniforme, sendo apontados ao menos três modelos: procedimento bifásico, decisões em cascata e decisão em espiral. Embora, o que torne uma execução estrutural seja o seu objetivo, não a sua metodologia (Vitorelli, 2018, p. 11), o perfil adotado reflete em institutos processuais relevantes como o princípio da correlação e os limites de atuação do Poder Judiciário.

O primeiro modelo propõe um procedimento bifásico, sendo que a decisão estrutural constata um estado de desconformidade, estabelece o estado de coisas que se pretende implementar (fim) e o modo pelo qual esse resultado deve ser alcançado (meios). Essa decisão prescreve uma norma jurídica de conteúdo aberto, assumindo a estrutura deôntica de uma *norma-princípio* (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 109).

A proposição se aproxima do procedimento de recuperação judicial de empresas, que também é indicado como um processo estrutural no âmbito privado. Em crítica ao

engessamento promovido pelo procedimento bifásico, Vitorelli aponta que “o diagnóstico inicial acerca de um litígio estrutural, assim como o objetivo estrutural que se pretende alcançar com o processo, não podem ser congelados em uma decisão inicial” (Vitorelli, 2022a, p. 294). Para o autor, a preservação do âmbito de deliberação apenas sobre técnicas de implementação mostra-se insuficiente para a solução de demandas complexas.

Em um modelo mais aberto, propõe-se um método pautado por decisões em cascata. Justifica-se a maior fluidez procedimental em razão de que as condições de um conflito estrutural são altamente mutáveis. A adequação de medidas e instrumentos poderão se alterar, inclusive, durante a tramitação do processo, sendo que as necessidades podem afetadas pelo ônus temporal da demanda. Portanto, “é muito difícil que o autor da demanda possa, já ao desenhar a sua pretensão, ter a exata dimensão daquilo que no futuro será necessário para atender adequadamente o direito protegido” (Arenhart, 2013, p. 343).

Altera-se a compreensão dos limites objetivos e subjetivos da demanda, mas o modelo ainda preserva a segurança jurídica. O pedido formulado na petição inicial passa a ser interpretado de forma mais ampla, mas a decisão judicial não pode extrapolar a demarcação do ilícito ou do estado de desconformidade que se pretende alterar. No modelo de decisão em cascata, a primeira decisão, normalmente mais genérica, cria o núcleo de proteção do processo. Posteriormente, ocorrerá uma “ampla cadeia de decisões, que implicarão avanços e retrocessos no âmbito de proteção inicialmente afirmado, de forma a adequar, da melhor forma viável, a tutela judicial” (Arenhart, 2013, p. 344). Essa construção gradual e dinâmica permite a identificação das melhores estratégias e as eventuais dificuldades de execução do planejamento.

Sugere-se, ao final, o procedimento cíclico em espiral, pois os temas devem ser constantemente construídos e reconstruídos, passando por revisões progressivas, a fim de avançar na resolução do litígio. Esse progresso não segue uma trajetória linear, pois pode exigir recuos e revisões das medidas determinadas anteriormente. “A cada volta do ciclo, o tema é retomado, mas não a partir do zero, mas sim daqueles elementos que foram levantados no momento anterior” (Vitorelli, 2022a, p. 296). Nesse perfil, todas as decisões podem ser revisitadas e readequadas aos novos elementos trazidos ao processo.

O modelo bifásico guarda maior aderência ao sistema tradicional do processo, pois embora reconheça as peculiaridades do processo estrutural, a decisão que reconhece o estado de desconformidade delimita a fase de implementação. Observa-se que a decisão deverá

descrever os objetivos e os meios a serem alcançados no processo, primando pela segurança jurídica. Todavia, pouco avança para o alcance da efetividade da prestação jurisdicional em demandas com grande interseccionalidade. O congelamento impede a inclusão de ajustes mais vigorosos na fase executória ou demanda um maior aprofundamento da fase cognitiva. Essa verticalidade da etapa de conhecimento deve abarcar tanto a extensão do problema quanto à formação de estratégias, com ponderação dos vários percursos possíveis para o atingimento do estado de coisas ideal.

Os modelos de decisão em cascata e procedimento cíclico em espiral descrevem o procedimento de forma diversa, mas se aproximam nos pontos de maior relevo. Alternam-se em grau de flexibilidade, ao passo que o modelo em cascata cria um núcleo de proteção, sem descrever as formas de correção. Não existe impedimento para que se reconheçam que outros pontos ou autores estão ligados ao litígio após a decisão base. Na fase executória, criam-se estratégias, podendo o âmbito de incidência ser ampliado, com o reconhecimento de que se encontra na linha de desdobramento da base do problema e, portanto, afeta o resultado final do processo. O procedimento cíclico em espiral, por sua vez, opta pela fusão da fase de conhecimento e execução, deixando de existir uma decisão intangível ou acobertada pela preclusão *pro judicato.*

Os perfis indicados são igualmente válidos e aplicam-se conforme a moldura escolhida para atuação jurisdicional: forte, deferente ou dialógica. Por consequência, questões como a definição do objeto do processo, estabilização da demanda e coisa julgada também incidem de forma e momentos distintos. Para o modelo bifásico, os elementos são estabelecidos com a decisão que fixa o contorno da demanda. Por intermédio de decisões em cascata, restringe-se o objeto do processo e sobre esse ponto ocorre a estabilização. No modelo cíclico em espiral, todos esses institutos são mitigados ou suprimidos. Dos níveis de redução dos instrumentos de controle da atividade judicial, conclui-se que a legitimidade da atuação exigirá intensificação proporcional nas práticas dialógicas e decisões concertadas.

O processo estrutural contribui para uma ressignificação dos paradigmas da imutabilidade e inalterabilidade, que são substituídos pelo conceito de estabilidades contínuas. A substituição da rigidez tradicional permite a mudança por meio de uma lógica de redução de impactos e transições suaves, sendo aderente ao disposto no artigo 23 da LINDB, que estabelece o regime de transição. A ideia de continuidade sustenta o direcionamento

processual com o regime de estabilidades processuais dinâmicas e flexíveis (Viana, 2024, p. 1321-1336).

Essencialmente, três pontos processuais devem ser flexibilizados: i) os limites subjetivos, pois a conflituosidade interna dos grupos de interesse exige a despolarização da demanda e a configuração amorfa das partes; ii) os limites objetivos da demanda, ao passo que a delimitação do problema ocorre com a participação dos interessados e, pela fluidez das relações sociais, poderá ser alterado no curso do processo; iii) a flexibilização da fase de implementação das estratégias ou de cumprimento, em razão da necessidade de fiscalização e revisitação do plano, que poderá ensejar a adoção de medidas não contempladas inicialmente (Viana, 2024, p. 1321-1336).

Compreendidos o escalonamento de fases do processo estrutural e a existência de várias modalidades de decisão, quanto à forma e ao espaço dialogal, passa-se à abordagem dos dispositivos legais em vigor que sustentam a aplicação do processo estrutural. A mudança de paradigma acerca das decisões proferidas no âmbito administrativo, de controladoria ou judicial encontra previsão expressa na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), conforme alterações promovidas pela Lei n. 13.655/2018. A LINDB veda a decisão, pautada em valores jurídicos abstratos, sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Estabelece que eventual regularização ocorra de modo proporcional e sem prejuízo aos interesses gerais.

Para a incursão sobre as irregularidades envolvendo o poder público, possui relevância o disposto no artigo 22 da LINDB, que determina que sejam considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo. As circunstâncias práticas em que houver imposto, limitado ou condicionado a ação do agente devem ser ponderadas na decisão. Importante delimitar a conduta praticada com finalidade de benefício próprio ou de terceiros, daquelas originárias da desorganização administrativa.

A reconstrução de uma instituição pública ou superação de padrões de comportamento que violam direitos fundamentais pode ocorrer tanto no âmbito administrativo quanto judicial, estando sujeita aos preceitos descritos na LINDB. Por outro lado, como desdobramento normativo acerca da legislação que afeta a Administração Pública e seus agentes, a Lei n. 14.230/2021 trouxe mudanças significativas para a atuação do controle externo. Matérias que recebiam tratamento com o enfoque repressivo deixaram de ter subsunção à nova roupagem conferida à legislação.

As irregularidades na contratação e no manejo interno de servidores públicos são pontos elucidativos sobre o vácuo legislativo decorrente da Lei n. 14.230/2021. Conforme será aprofundado na seção subsequente, a delimitação da LIA ao direito administrativo sancionador e, principalmente, a nova redação do artigo 11 da Lei n. 8.429/1992 diminuem as possibilidades de discussão destas irregularidades pelo instituto repressivo. Embora o espaço de não ingerência punitiva possa decorrer de opção legislativa, a ausência de subsunção da conduta do gestor aos tipos descritivos de condutas passíveis de punição na LIA não transforma o fato em algo juridicamente irrelevante. A temática de ingresso no serviço público, por exemplo, possui potencialidade de ofender as regras constitucionais, sendo necessária a identificação de uma nova abordagem para a correção do problema.

O modelo estrutural emerge como uma possibilidade, a depender das características do litígio, sendo passível de aplicação administrativa e judicial. Considerando que o resultado a ser obtido vincula-se ao cenário fático e específico de cada processo, a previsão de formas rígidas e abstratas para a concretização da decisão judicial frustraria a efetividade da prestação jurisdicional. A plasticidade da fase executiva e a primazia pela condução dialógica do processo se mostram imprescindíveis, pois, "diferentemente dos processos judiciais monológicos, as minúcias das políticas surgem durante o curso do monitoramento, não no próprio julgamento" (Lima; França, 2021, p. 193).

Ressalta-se que o Código de Processo Civil adotou o sistema multiportas que se caracteriza pela existência de opções à solução do litígio, para além da adjudicação judicial. Abrindo-se a novas estratégias como mecanismo de superar o congestionamento judicial, o legislador pretende viabilizar a implementação de resultados mais céleres e dotados de efetividade.

O modelo de Justiça Multiportas (MDC), proposto pelo jurista norte-americano Frank Sander na *Pound Conference* em 1976 surgiu como uma alternativa ao sistema tradicional, que considera a atividade jurisdicional estatal como a única via para a resolução de conflitos. Um tipo provisório de primeiro passo indica que o MDC poderia consistir essencialmente numa triagem que procuraria diagnosticar novos casos e encaminhá-los para as ADRM[5]s mais adequadas. No entanto, considerando a possibilidade de equívocos ou dificuldades na seleção do meio de tratamento do conflito, aponta o autor que o modelo ideal conteria todas as

[5] Mecanismos alternativos de resolução de disputas.

“portas” sob o mesmo teto, como parte de um centro integrado de resolução de litígios (Sander, 1985).

O sistema multiportas define-se pela existência de várias opções à solução do litígio além do método tradicional em que o Estado-Juiz busca pôr fim ao conflito de forma coercitiva. Defende-se, com este sistema, a possibilidade de os litigantes escolherem uma das portas para a solução do conflito, quais sejam: mediação; conciliação; orientação; ou a ação tradicional.

O Ministério Público, como um dos legitimados no controle da atividade administrativa, deve prestigiar os mecanismos alternativos de justiça, para o cumprimento da finalidade institucional de solução extrajudicial de demandas. A edição da “Carta de Brasília”, com Diretrizes aos membros do Ministério Público, destaca, dentre outros pontos, a precedência de postura proativa que valorize e priorize atuação preventiva (Cambi, 2023, p. 1045-1046).

Com o despertar do perfil resolutivo do Ministério Público, empenha-se o Conselho Nacional do Ministério Público na emissão de recomendações e resoluções dispondo sobre uma Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva. Centrando a análise nos instrumentos voltados para a área cível, cita-se a Resolução n. 118/2014 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que estabelece a política nacional de incentivo à autocomposição. O artigo 1º desse instrumento normativo indica como objetivo da instituição assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação do órgão.

Traçando princípios e diretrizes para orientar a atuação dos membros da instituição, a Recomendação de Caráter Geral CNMP 02/2018 estipula critérios de avaliação de atividades resolutivas e qualidade de atuação do Ministério Público. Ainda, verifica-se a primazia institucional pela atuação resolutiva por meio da Recomendação n. 54/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, que recomenda a solução extrajudicial do conflito como preferencial, sempre que esta escolha externar uma solução mais célere, econômica e eficaz, contribuindo para a diminuição de litígios.

Não existe impedimento para que as questões afetas à Administração Pública sejam objeto de acordo, conforme se extrai da lei que institui os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal (Lei n. 10.259/2001), permite a formulação de acordos pela União em processos de até 60 salários mínimos. Na mesma abordagem, da Lei dos

Juizados Especiais da Fazenda Pública (Lei n. 12.153/2009), que estabelece a competência para processar, conciliar e julgar causas cíveis de interesse dos Estados, do Distrito Federal, Território e Municípios até o valor de 60 salários mínimos.

Tratando dos mecanismos para a atuação proativa e resolutiva, a Resolução 174/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, por intermédio do artigo 8º, regulamentou o Procedimento Administrativo. O procedimento administrativo tem por finalidade de acompanhar o termo de ajustamento de conduta; acompanhamento e fiscalização de políticas públicas, além de desempenho de outras atividades não sujeitas a inquérito civil. Diversamente do Inquérito Civil, o procedimento administrativo de acompanhamento tem mais flexibilidade, não se destinando à apuração de fato delimitado, mas ao acompanhamento de uma instituição. Por consequência, a alteração do foco do procedimento ou ampliação de seu objeto não traz prejuízo e não comporta discussão sobre o limite objetivo da atuação ministerial.

O perfil de acompanhamento, sem a pretensão de identificação de responsáveis por ilícitos, favorece o diálogo interinstitucional e a construção de estratégias conjuntas para a superação de situações de desconformidade. Durante o processo administrativo, é possível investigar condutas específicas em inquéritos civis simultâneos. No entanto, é crucial que o foco do ambiente do processo administrativo esteja na análise do problema estrutural e nas soluções para sua melhoria, não na averiguação de responsabilidades (Vitorelli, 2024, p. 166).

Durante a tramitação do procedimento administrativo, poderão ser expedidas recomendações e firmados termos de ajustamento de conduta. “A recomendação é um ato unilateral, por intermédio do qual o Ministério Público informa a alguém qual é a sua visão acerca da legalidade ou ilegalidade de uma conduta e recomenda que ela seja modificada” (Vitorelli, 2024, p. 166).

A recomendação tem caráter persuasivo e não coercitivo, conforme disposto na Resolução 164/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). “A recomendação, desta maneira, possui uma força coercitiva indireta, como uma ‘*soft law*’, capaz de induzir à adoção de práticas legalizadoras, evitando-se o ajuizamento de ações civis públicas” (Souza Jr., 2024, p.102). O compromisso de ajustamento de conduta constitui-se no acordo celebrado entre o Ministério Público e uma parte interessada, para a proteção de direitos difusos, coletivos e/ou individuais homogêneos, pondo fim a um litígio. Encontra-se

regulamentado pela Lei n. 7.347/1985, artigo 5º, § 6º, consoante redação dada pela Lei n. 8.038/1990, artigo 113.

Importante destacar que o artigo 17-B da Lei n. 8.429/1992, com redação conferida pela Lei n. 13.964/2019, regulamentou o acordo de não persecução cível, sob a titularidade exclusiva do Ministério Público, sendo um dos requisitos o ressarcimento integral do dano. Não se vislumbra, pois, impedimento à solução administrativa de irregularidades atinentes à contratação e ao manejo interno de servidores públicos, havendo ou não o elemento subjetivo que atrai a incidência da Lei de Improbidade Administrativa. Providência similar extrai-se do Caso Mendoza, em que se desmembrou a atividade de enfoque prospectivo daquela que se deduz pelo modelo tradicional, em que a responsabilidade pelo ilícito se mostra relevante.

Importante, nesse caso, a delimitação da extensão do problema, evitando a compartimentação de irregularidades. A providência se mostra essencial para a compreensão da atividade de reestruturação burocrática, mas também para delimitar o elemento subjetivo do gestor. Não se pode ignorar a possibilidade de construção das desconformidades de forma paulatina, diluindo a responsabilidade em várias gestões, o que afeta a configuração do ato de improbidade administrativa. Ainda, somente com a incursão prévia sobre toda a teia de entraves e ilegalidades, será possível avaliar as dificuldades concretas a serem enfrentadas e o lapso temporal previsto de fiscalização.

Para a atuação preventiva e resolutiva do Ministério Público, aplicam-se os parâmetros de decisões deferentes ou dialógicas no âmbito administrativo. Pode a adequação do quadro funcional ser fiscalizado em procedimento administrativo, com expedição de recomendação e análise de adesão do gestor. Concluindo-se pela razoabilidade das escolhas estratégicas, preserva-se a atribuição administrativa. Ao contrário, sendo verificada recalcitrância, dificuldade de formulação ou implementação do planejamento, o Ministério Público ainda detém a viabilidade de solução extrajudicial, com a formulação de termo de ajustamento de conduta (TAC).

A construção do termo de ajustamento de conduta demanda a utilização de práticas dialógicas, com a realização de audiências públicas ou reuniões com os interessados e aberta a participação aos impactados. Com a requisição de informações, documentos e esquadrinhamento das barreiras administrativas ou legislativas, permite-se a formulação de um plano conjunto. Nesse planejamento, serão discriminadas as obrigações assumidas pelo administrador e outros autores que possam afetar a implementação, o cronograma de

atividades, a forma de fiscalização e as consequências do descumprimento. Trata-se de relevante instrumento para a atuação prospectiva, sendo que o termo de ajustamento de conduta constitui título executivo extrajudicial, apto a aparelhar execução judicial. O TAC obriga aqueles que firmaram o documento e os que sucederem nas funções desempenhadas pelos signatários.

Frustrada a solução administrativa, a pretensão estrutural deverá ser manejada frente ao Poder Judiciário. Com o ajuizamento da demanda de contornos estruturais, a atuação judicial poderá assumir a forma forte, deferente ou dialógica, conforme o comportamento processual das partes. Mas persiste o cabimento de formulação de acordo em processos que se encontrem em andamento, ainda que tenham finalidade punitiva. Observe-se que o artigo 515, § 2º do CPC, permite autocomposição judicial e pode envolver sujeito estranho ao processo e versar sobre relação jurídica que não tenha sido deduzida em juízo. Recomenda-se, todavia, o desmembramento da fiscalização dos termos avençados e do processo que continua a ostentar finalidade punitiva, para prevenir a ocorrência de tumulto processual.

A reformulação administrativa trará assuntos diversificados ao debate, muitas vezes não solucionáveis apenas pela imposição de obrigação de fazer e multa. “Uma primeira questão é enfrentar o abismo existente entre a palavra contida em uma decisão e a transformação da realidade necessária para que o que foi determinado aconteça” (Barcellos, 2022, p. 319). As características do litígio, com maior razão, aconselham uma postura judicial dialógica, com a construção de decisões concertadas, concretizando-se as finalidades estampadas no artigo 6º do Código de Processo Civil (Código de Processo Civil, 2015). O processo judicial iniciado com a proposta estrutural, portanto, resguarda o contraditório de forma ampla, viabilizando a adoção de decisão forte caso necessário.

Recomenda-se que a fase de mapeamento e delimitação do problema seja construída na forma prevista no artigo 357, § 3º do CPC, com a designação de audiência para o saneamento cooperativo. Importante atentar que, nesta oportunidade, o magistrado poderá convidar as partes a integrar ou esclarecer suas alegações. Essa providência justifica a complementação da petição inicial ou contestação, bem como a requisição de informações ou documentos a terceiros, como também verificado no Caso Mendonza. Os artigos 373, § 3º e 471 também permitem a composição quanto à matéria de prova, ampliando a efetividade da audiência de saneamento colaborativo.

Extrai-se do conjunto normativo em vigor a alteração do parâmetro objetivo da demanda, eis que o pedido não mais limita o âmbito de discussão do processo e da decisão judicial. Nota-se que o artigo 493 do CPC dispõe que, se depois da propositura da ação, algum fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito influir no julgamento do mérito, caberá ao juiz tomá-lo em consideração, de ofício ou a requerimento da parte. O princípio da convergência objetiva e estabilização da demanda são interpretados conforme o princípio da boa-fé e atentando-se à complexidade da lide, conforme dispõe o art. 322, § 2º do CPC.

Impõe-se uma interpretação sistemática, não sendo o princípio da demanda extraído exclusivamente das preconizações trazidas pelo art. 459 e 460 do CPC. Alterna-se, pois, o limite da lide do pedido para a causa de pedir remota ou pedido mediato. A questão principal do processo ou o foco da investigação judicial recai sobre a condição social que ameaça importantes valores constitucionais e a dinâmica organizacional que crie e perpetua tal condição (Fiss, 2017, p. 42). Essa plasticidade assegura maior adequação e efetividade igualmente a processos com tramitação por lapso temporal excessivo, em que as próprias necessidades se alteram no curso da demanda. “Na medida em que os fatos são esclarecidos, os problemas e as soluções podem ser relidos e redescobertos ao longo do processo” (Bochenek, 2021, p. 164).

A relativização e mitigação de diversos institutos viabilizam a aplicação legítima do processo estrutural, sendo que “o artigo 327, § 2º do CPC, por meio de cláusula aberta, admite que o procedimento comum seja utilizado e adaptado com emprego das técnicas processuais diferenciadas nos procedimentos especiais” (Bochenek, 2021, p. 162). As várias cláusulas de abertura e flexibilização suplantam a rigidez processual, permitindo esclarecimento de pontos anteriores, além da complementação da decisão ou modificação das determinações, seja em razão da alteração do contexto fático, seja da inadequação do meio eleito.

Perdurando dúvidas acerca da extensão do problema ou melhor forma de recomposição, além da produção de prova técnica, o Poder Judiciário poderá valer-se da nomeação de *special master,* que não se confunde com a figura do perito, mais se aproximando do interventor judicial. A presença do *special master,* pela capacitação técnica e equidistância das partes, atribui maior segurança à decisão e resguarda a imparcialidade do magistrado, além de oferecer contornos mais precisos do litígio. Agregue-se que, em virtude da existência de interesses concorrentes, a realização de audiências públicas e a atuação de *amicus curiae* também são fundamentais para o dimensionamento adequado do problema.

As convenções ocorridas no âmbito de saneamento, instrução ou execução não ficam restritas às medidas previstas expressamente no CPC, sendo lícito às partes a formulação de negócio jurídico processual atípico, conforme artigo 190 do CPC. Para a fase de implementação, destaca-se o artigo 191 do CPC, que trata do calendário processual, sendo aparato condizente para a formulação de cronograma de cumprimento das metas avençadas. A implementação gradual da recomposição administrativa, com a adoção de um cronograma ou calendário judicial, assegura a criação de regimes de transição. Inclusive, favorece a celeridade processual ao dispensar a intimação das partes com relação aos marcos temporais previstos no instrumento.

A depender do modelo decisório adotado, pode ser utilizado o artigo 356 do CPC que permite o julgamento parcial do mérito. A pacificação de pontos de interesse no curso do processo viabiliza o cumprimento imediato, com a correção de parcela do problema enquanto os pontos remanescentes são tratados de forma mais aprofundada. A providência confere maior efetividade e reduz as dificuldades processuais, com a redução do número de pontos controvertidos e de autores intervenientes.

No caso de processo estrutural pautado em decisões fortes ou adjudicadas, aponta-se como dispositivo essencial o artigo 139, IV do CPC, que, ao prever as medidas executórias atípicas, outorga maior flexibilidade ao juiz. De igual forma, o artigo 536 esclarece que, no cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, o juiz poderá determinar as medidas necessárias para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente.

Para superar irregularidades que se encontram enraizadas nas instituições públicas, indispensável assegurar a ampla publicidade do procedimento, ainda que tratado no âmbito administrativo. “Para aprofundar a democracia participativa, é preciso que os cidadãos possam atuar nas instituições públicas de seu país, influenciando a formulação das políticas que afetam diretamente a sua comunidade” (Serafim; Lima, 2021, p. 795). A publicidade do procedimento estrutural encontra fundamento nos artigos 8º, 189 e 194, todos do Código de Processo Civil. No caso, a publicidade conferida ao procedimento da reestruturação burocrática permite a participação popular, com o condão de ampliar a cognição do problema e contribuir na fiscalização da fase executória.

Retomando o tema da pesquisa, destaca-se que o modelo estrutural não se mostra adequado para o tratamento de toda e qualquer demanda complexa. Essa conclusão se aplica

às irregularidades atinentes aos vínculos funcionais mantidos pelo ente público, cabendo ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, conforme figurem na condução da reorganização, avaliar se as desconformidades são isoladas ou inserem-se em um contexto maior de desestruturação administrativa.

A depender da extensão das irregularidades, decisões solipsistas têm o condão de impactar a continuidade dos serviços públicos. Ainda que se conceda prazo para que o gestor promova as adequações necessárias aos preceitos constitucionais, entraves como o limite de gasto com pessoal e necessidade de atividades legislativas podem frustrar o procedimento.

Dada a transversalidade do tema, por vezes, há necessidade de aprovação e modificação de um complexo conjunto de normas de conteúdos diversos, mas que entrecruzam a reestruturação. A extensão do problema ligado ao quadro funcional, nesse cenário, poderá demandar a reformulação da legislação que trata da matéria e realização de concursos públicos, o que torna a atuação jurisdicional tradicional inadequada e ineficiente. Todas essas questões influenciam a efetividade da decisão seja pelo modelo repressivo e tradicional do processo, seja pelo viés prospectivo, com vistas à superação da base irradiante do problema.

A par das dificuldades e limitações, o processo estrutural na reformulação do quadro funcional poderá ser capaz de funcionar como complemento ou contraponto ao direito administrativo sancionador, preservando-se o enfoque retrospectivo para assegurar a aplicação de penalidades incidentes no caso. A flexibilidade procedimental do modelo estrutural, por sua vez, permite que as medidas de adequação da estrutura burocrática do ente público se desenvolvam tanto administrativa quanto judicialmente, em consonância com o sistema multiportas, adotado no Brasil. Trata-se de um procedimento de condução intrincada, que demandará grande esforço do autor responsável pela sua efetivação. Seus efeitos, de igual forma, poderão ser limitados em razão da gama de problemas interligados. Mas “o sucesso do processo estrutural, ainda que parcial, supera os êxitos de uma solução individual de controvérsias” (Fiss, 2017, p. 57).

Na sequência, a seção sobre a Lei de Improbidade Administrativa apresenta o enfoque retrospectivo e repressivo sobre o assunto de contratação e manejo interno de servidores públicos. O ingresso no serviço público por intermédio de concurso público e suas exceções possuem regramento constitucional. Dentre as exceções, os cargos de livre nomeação são alvo

de questionamentos judiciais pelo desvio de finalidade, sendo apontados como fontes de clientelismo e nepotismo.

O controle destas irregularidades ocorria, sobretudo, por intermédio da Lei n. 8.429/1992 pelo caráter intimidativo de suas penalidades, sendo que a abertura semântica de alguns dispositivos viabiliza a discussão dos entraves burocráticos. No entanto, as alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021 afastam uma vasta gama de atos com reflexos constitucionais e que não mais poderão receber a classificação de conduta ímproba.

3 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O VÁCUO LEGISLATIVO PARA O TRATAMENTO DE DEMANDAS COMPLEXAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA) representa um importante instrumento de combate à corrupção no Brasil, com grande impacto na forma de condução da Administração Pública. A preocupação com gestão idônea sempre permeou o quadro normativo brasileiro, estando presente desde a primeira Constituição promulgada no país. A Lei n. 3.164/1957, denominada Lei Pitombo-Godói Ilha e Lei n. 3.502/1958 (Lei Olavo Bilac) tentaram instrumentalizar os mecanismos de combate à corrupção, intimamente ligados ao desvio e à apropriação de dinheiro público.

Com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), novos contornos foram ofertados à matéria. O artigo 37, §4º da CF/88, apresenta a nomenclatura "atos de improbidade administrativa", afirmando que a sua prática importará a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

A Lei n. 8.429/1992, que regulamentou a ação de improbidade administrativa, segundo a previsão constitucional, permaneceu em vigência por quase três décadas. Além dos resultados benéficos no controle do gerenciamento público, várias dificuldades foram apontadas neste interregno. As primeiras críticas à legislação ocorreram pela ausência de precisão do conceito de improbidade administrativa e do elemento subjetivo para a caracterização do ilícito. Frente a um conceito jurídico vago, não explicitado na Constituição ou na legislação, foi incumbido ao Poder Judiciário delinear os contornos desse tema. A sua tarefa foi definir as características que permitissem discernir entre a improbidade administrativa e meros atos irregulares ou prejudiciais à moralidade (Maia, 2023, p. 53).

A sedimentação dos parâmetros de aplicação da LIA ocorreu, precipuamente, por intermédio de decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ). A interpretação conferida pelo Poder Judiciário primou pela supremacia do interesse público, validando a modalidade culposa e o rol exemplificativo de condutas, que são alvos constantes de insurgência doutrinária. Com o julgamento do REsp n. 765.212, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, por exemplo, delimitou-se que o dolo genérico seria suficiente para a

configuração do ato de improbidade administrativa, compreendido como "vontade de realizar fato descrito em norma incriminadora" (Superior Tribunal de Justiça, 2010*)*.

O AREsp n. 1.366.330/MG, de relatoria do Ministro Francisco Falcão, reconheceu como ímproba a contratação de servidores públicos em concurso, embora autorizada por lei municipal (Superior Tribunal de Justiça, 2019*)*. Com o julgamento da ADC n. 12, ajuizada pela Associação de Magistrados do Brasil, foi reconhecida a constitucionalidade da Resolução n. 07/2005 do Conselho Nacional de Justiça (Conselho Nacional de Justiça, 2005), que veda o nepotismo no Poder Judiciário.

O perfil da Lei n. 8.429/1992 e a conformação dada pelo STJ geraram inúmeras críticas, pautadas no direito administrativo sancionador e no movimento intitulado "apagão de canetas". O trabalho não pretende aprofundar os julgamentos realizados no âmbito do STJ, mas necessário o apontamento em razão da inicial incongruência da justificativa contida no projeto de lei, que culminou com a edição da Lei n. 14.230/2021. O Projeto de Lei n. 10.887/2018, de autoria do Deputado Roberto de Lucena, decorre de trabalho realizado por uma Comissão de Juristas, criada pelo presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia e presidida pelo Ministro Mauro Campbell Marques, do STJ.

Em sessão plenário da Câmara de Deputados, datada de 28 de agosto de 2019, o Ministro Mauro Campbell Marques reitera que foram três os nortes que buscou a comissão trazer para o projeto: primeiramente trazer todo o assentamento fixado pelo STJ sobre o tema; atualizar a lei com relação aos diplomas legais que surgiram posteriormente a ela, especialmente o Código de Processo Civil, a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro e a Lei Anticorrupção; e, ao final, incorporar a esse instrumento do direito administrativo sancionador alguns mecanismo da área penal, como a possibilidade de transação penal (Câmara dos Deputados, 2019*)*.

Embora o projeto de lei n. 10.887/2018 traga algum avanço no tratamento da improbidade administrativa, a comissão de juristas tentou normatizar o posicionamento do STJ, com a incorporação à nova legislação. Conforme apontado, os questionamentos mais veementes acerca do suposto excesso sancionatório dirigem-se justamente ao Poder Judiciário e, em especial, ao STJ, que possui o papel de pacificação de controvérsias sobre a legislação federal.

O pedido de audiência pública formulado em 03 de setembro de 2019 apresenta justificativa que reproduz as críticas doutrinárias. Ressaltando a relevância da LIA na

proteção do patrimônio público, o combate à corrupção e a promoção da probidade administrativa, ressalva-se "o desvirtuamento de alguns aspectos da norma, instrumentalizada, equivocadamente, para além dos propósitos de preservação da ética pública e da probidade, mas para punir a inexperiência, o despreparo e erros que não se revestem do caráter doloso". Indica a natureza genérica e abrangente do conceito de improbidade administrativa, bem como a falta de parâmetros de dosimetria das sanções como pontos que exigiam correção (Comissão Especial - PL 10887/18*)*.

Depois de 14 audiências públicas e três seminários, realizados em São Paulo, Porto Alegre e Recife, os debates indicaram a premente necessidade de ajuste do texto legal, para afastar presunções sobre elementos essenciais da improbidade administrativa. O procedimento somente se legitima com a observância do princípio do devido processo legal, em conjunto com aqueles que são comuns a toda atividade sancionatória do Estado (Câmara dos Deputados, 2021*).*

Com o relatório elaborado pelo Deputado Carlos Zarattini, retomando as rédeas do processo legislativo, apresentou-se um substitutivo, que mudou substancialmente o Projeto de Lei n. 10.887/2018. Durante a discussão da matéria, foram apresentadas 16 emendas de Plenário, gerando a subemenda substitutiva global do Projeto de Lei n. 10.887/2018 (Câmara dos Deputados, 2021, *online)*. Aprovado em plenário, o projeto foi encaminhado ao Senado Federal em julho de 2021 e, com poucas alterações, foi aprovado em setembro e convertido na Lei n. 14.230/2021 em outubro de 2021.

A Lei n. 14.230/2021 trouxe uma nova roupagem à LIA, impondo contornos mais restritivos para a aplicação das penalidades e a indicação de requisitos incisivos para a configuração da conduta ímproba. A alteração legislativa gerou grande embate doutrinário e jurisprudencial, culminando com o ajuizamento de Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade (ADIs) junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), sob o fundamento de descompasso com a moldura constitucional e do possível retrocesso no sistema repressivo e punitivo à corrupção, inclusive, contrariando tratados internacionais internalizados pelo país, como a Convenção de Mérida (Celegatto; Atherino, 2023, p. 102).

Além da discussão da constitucionalidade e convencionalidade das alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021, é necessário ponderar que existem situações irregulares no âmbito da Administração Pública, por vezes sedimentadas, que não serão passíveis de correção por meio da Lei de Improbidade Administrativa, seja por ausência de demonstração

do elemento subjetivo exigido, seja por inadequação da conduta ao rol taxativo previsto no artigo 11 da LIA. As irregularidades na contratação de servidores públicos e assuntos conexos, como pagamentos de benefícios para suprir a inexistência de plano de cargos e carreiras ou desconformidades na realização de concurso público, em que não existe a finalidade de favorecimento pessoal ou de terceiros, por exemplo, deixam de guardar subsunção no artigo 11 da LIA em decorrência da revogação do inciso I e inclusão de novas elementares ao inciso V.

Esse contexto indica o vácuo legislativo de caráter punitivo em situações complexas em que a responsabilidade se dilui no tempo. Com a exigência do dolo e conhecimento do ilícito, houve a redução no rol de condutas passíveis de punição e da incidência da Lei de Improbidade Administrativa. Em certa medida, a reformulação da LIA promove conformação aos preceitos do Direito Administrativo Sancionador. Mas, embora o espaço de não ingerência punitiva possa decorrer de opção legislativa, a ausência de subsunção da conduta do gestor aos tipos descritivos de condutas passíveis de punição na LIA não converte o fato em um irrelevante jurídico.

Esta seção tem como objetivo analisar o movimento pendular da legislação vinculada ao combate à improbidade administrativa, que se distendeu paulatinamente. Posteriormente, embalada por inúmeras críticas ao excesso punitivo, busca o retorno aos limites do direito administrativo sancionador.

A análise se concentra na previsão constitucional e legislativa do que culminou com a edição da Lei n. 8.429/1992. A abertura semântica do conceito de improbidade administrativa agregada à previsão de ofensa aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública viabilizou atividade resoluta de órgãos de controle. No entanto, a possibilidade de condenação pela prática de atos culposos e por ofensa à ilegalidade, sem aprofundamento sobre o elemento subjetivo do agente, facilitou o início de um movimento regressivo.

A promulgação da Lei n. 13.655/2018 é um prenúncio no estabelecimento de molduras de decisões administrativas e judiciais em questões de direito público, com a introdução de critérios importantes como a ponderação das dificuldades do gestor e a criação de regime de transição na superação das irregularidades constatadas.

Pautados no discurso da necessidade de proteção do gestor público contra os excessos punitivos estatais, sobreveio a Lei n. 14.230/2021, que reformulou profundamente a

ação que trata da improbidade administrativa. O artigo 1º abre o instrumento normativo, com a afirmação de que constitui forma de assegurar a *integridade do patrimônio público.* No mesmo artigo, em seu § 4º, firma um guia hermenêutico, ao destacar que se aplicam ao sistema de improbidade disciplinado na Lei os princípios do direito administrativo sancionador. Ou seja, a um só tempo precisa o objeto e limita a instrumentalização do controle estatal. Ainda, na primeira seção, serão apresentadas as principais alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021.

Na sequência, é abordada a doutrina denominada o "Direito Administrativo Sancionador", que ancora o discurso do "apagão de canetas". Essa vertente doutrinária ressalta os efeitos do excesso punitivo e da abertura semântica em normas de natureza repressiva. Embora inspirada na construção francesa, distancia-se de sua origem, em razão da inexistência do administrativo contencioso no Brasil. Mas se presta a demonstrar a aproximação das penalidades descritas na LIA e a resposta punitiva no âmbito criminal.

A abordagem se desenvolve, principalmente, acerca dos dispositivos que restringem a subsunção das condutas e sobre as garantias materiais expressas na LIA. Na discussão, serão apontadas as ações que discutem a inconvencionalidade e inconstitucionalidade da Lei n. 14.230/2021, sob o fundamento de proibição do regresso social do combate à corrupção.

Com a constatação do encurtamento do âmbito de incidência da Lei de Improbidade Administrativa e como recorte material da pesquisa, colocam-se as irregularidades na contratação de servidores públicos e os desvios de finalidade ocorridos nesta matéria. O assunto recebia, em grande medida, o tratamento de correção a partir da aplicação da LIA, sobretudo, por ofensa aos princípios constitucionais que vinculam a atuação da Administração Pública. Salvo os casos em que os serviços não são efetivamente prestados, as irregularidades acabam por se inserir em um vácuo legislativo.

O modelo tradicional do processo, com imposição de obrigações de fazer ou mesmo de multa cominatória, apresenta limitações significativas para tratar problemas dessa natureza. Com isso, a última parte dessa seção analisa o modelo constitucional para a contratação de servidores públicos e as restrições normativas do gestor nessa seara. Embora as regras constitucionais relativas ao ingresso no serviço público observem o modelo burocrático (Bresser Pereira, 2022, p. 81), não se pode ignorar a existência de contingências práticas e normativas que, por vezes, dificultam a correção imediata de irregularidades identificadas pelos órgãos de controle.

As providências judiciais para a correção da estrutura burocrática funcional devem observar os parâmetros estampados na LINDB e assegurar a continuidade dos serviços públicos. Também podem ser opostas como justificativas de conduta questões que estão além da capacidade institucional do Poder Judiciário, como o desenvolvimento de atividades administrativas necessárias para a contenção de despesas com pessoal em observância à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como visto, o sistema tradicional de processo, repressivo ou desconstitutivo, é inadequado para o tratamento de demandas complexas no âmbito público. O modelo adversarial do processo, em que se insere a modalidade da resposta estatal punitiva, apresenta um recorte fático restrito, em que se descreve a conduta ilícita, destacada do sistema administrativo maior em que se encontra inserida.

As limitações inerentes à pretensão repressiva inviabilizam a ampliação da análise judicial sobre o contexto geral, salvo para ponderar as dificuldades do gestor e as consequências da decisão. Esse perfil retrospectivo não se mostra condizente para corrigir a base do problema, de onde emanam inúmeras ilegalidades. Portanto, é necessária a identificação de outro modelo processual capaz de corrigir esses ilícitos, sendo que o processo estrutural, pelas características apontadas na seção anterior, surge como opção de reorganização administrativa. A contratação e manejo interno de servidores públicos constitui o recorte material de pesquisa, mas poderá ilustrar as dificuldades de atuação dos órgãos de controle, administrativa ou judicialmente.

3.1 O MOVIMENTO PENDULAR DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A preocupação com desvios no gerenciamento público sempre integrou a legislação brasileira. A primeira Constituição brasileira, promulgada em 1.824, previu no artigo 133 que ministros de Estado responsáveis por qualquer dissipação de bens públicos, ainda que agissem por ordem do imperador, seriam passíveis de punição por peita, suborno ou concussão ou por qualquer dissipação dos bens públicos. A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1981 e a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 renovaram o tratamento da matéria, vinculando-se ao desvio ou apropriação do dinheiro público (Planalto, 1.824; Planalto, 1934*)*.

Com a promulgação da Lei n. 3.164/1957, denominada Lei Pitombo-Godói Ilha, regulamentou-se o sequestro e perdimento de bens em favor da Fazenda Pública, além de indicar o Ministério Público ou de qualquer do povo como legitimado para o ajuizamento do pedido a tramitar no juízo civil e de instituir o registro público obrigatório de bens e valores pertencentes aos ocupantes de cargos e funções públicas (Planalto, 1957). No entanto, não previu os crimes de responsabilidade conforme exigido no artigo 89, parágrafo único da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946.

Sobreveio a Lei n. 3.502/1958 (Lei Olavo Bilac), que previu o perdimento de bens no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. A Lei Olavo Bilac apontou o alcance da expressão "servidor público" e definiu em seu artigo 2º os casos de enriquecimento ilícito. A legislação destacou a independência relativa das instâncias, cível e criminal. A normatização, portanto, supriu a omissão da Lei Pitombo-Godói Ilha, viabilizando as primeiras medidas de contenção aos atos que importem enriquecimento ilícito. Em contrapartida, a Lei n. 3.502/1958 restringiu a legitimidade ativa à pessoa jurídica de direito público ou privado interessada, fixando o prazo exíguo de 90 dias para o ingresso em juízo a contar da apuração administrativa do ilícito.

Em meio às limitações protetivas das legislações ordinárias, surge a Lei n. 4.717/1965, que trata da Ação Popular, fornecendo ao cidadão uma ferramenta de proteção do patrimônio público, dentre outros interesses. Mas a ação popular também se vincula ao perfil tradicional de processo, com atuação retrospectiva e voltada precipuamente à invalidação do ato jurídico que se encontre em dissonância com os princípios e regras constitucionais.

Com a redemocratização do Brasil e a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), emoldura-se de forma mais consistente a atuação da Administração Pública. No artigo 14, § 9º da CF/88, existe a previsão de lei complementar para tratar das causas de inelegibilidades, apresentando como uma das finalidades a proteção à probidade administrativa. O artigo 15, por sua vez, aponta a improbidade administrativa como causa de suspensão de direitos políticos, ponto reiterado no artigo 37, § 4º da CF/88. Referido dispositivo expõe que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

A proteção da integridade da Administração Pública, portanto, somente foi concretizada de forma eficiente pela edição da Lei n. 8.429/1992 e representou um marco de

proteção aos princípios e normas constitucionais voltadas à atuação do agente público. A aplicação do sistema construído a partir da vigência da LIA permitiu a implementação de um modelo eficaz de controle, adequando a conduta do gestor, do servidor público e de terceiros alcançados pela atividade administrativa.

Importante dizer que, para a citada Lei, especificamente no artigo 2º, agente público é considerado todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura, ou vínculo, mandato, cargo, emprego e função exercidos nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. A lei engloba, inclusive, os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido, ou concorra no seu patrimônio, ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. O artigo 3.º, por sua vez, determina que incide a lei, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade.

A Lei n. 8.429/1992, a LIA, expandiu o alcance normativo, prevendo o prejuízo ao erário e a ofensa aos princípios administrativos como objeto da tutela estatal. A lado do sequestro de bens anteriormente previstos, a legislação acrescentou a possibilidade de suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a proibição de contratação com o poder público, sem prejuízo da ação penal pela prática do ilícito. Na sequência, a luta contra a corrupção alcança nível internacional, com a adoção da Convenção Interamericana contra a Corrupção (1996), da Convenção contra os Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Internacionais (OCDE – 1997) e da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida, 2003) , internalizada pelo Decreto n. 5.687/2006.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992) juntamente com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) e a Lei Anticorrupção ou Lei de Responsabilização das Pessoas Jurídicas (Lei n. 12.846/2013) embasam um forte sistema de combate à corrupção no Brasil, regulamentando as disposições contidas no art. 37, § 4º da Constituição Federal de 1988. Ainda, existem previsões de atos de improbidade em legislação esparsa, como a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011); Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257/2001) e Lei n. 9.504/1997, que trata das condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais.

O termo improbidade tem tessitura aberta. Ao vascular a normativa brasileira em torno do conceito de "improbidade administrativa", depara-se com a ausência de um "conceito abstrato apriorístico", ou seja, de uma definição geral, abstrata e abrangente (Celegato; Atherino, 2023, p. 31).

A afirmação de que a improbidade é uma espécie de imoralidade administrativa qualificada, replicada na tentativa de delimitação da conduta ímproba, não se mostra suficiente. "A improbidade administrativa é nada menos do que uma modalidade – a mais grave, na perspectiva do direito administrativo brasileiro – de má gestão pública" (Osório, 2022, p. 110).

Para a configuração da improbidade administrativa é essencial a presença de três requisitos: "(i) o agente público; (ii) elemento subjetivo; (iii) tipicidade" (Simão, 2022, p. 60). A identificação desses elementos, isoladamente, não confere a segurança jurídica necessária, em virtude da grande dificuldade da demonstração do móvel da conduta e principalmente em virtude do rol exemplificativo de condutas previstas na LIA. Observe-se que apenas o artigo 10-A da Lei n. 8.429/1992, incluído pela Lei Complementar n. 157/2016, previa comportamento lesivo de forma taxativa.

A redação do artigo 9º da Lei n. 8.429/1992 descreveu os ilícitos vinculados ao enriquecimento ilícito, sendo que o artigo 10 elenca o beneficiamento de terceiros, capitulados como atos que causam prejuízos ao erário, não se vislumbrando grande alteração do regramento anterior. A inovação, na verdade, se instaura com a previsão da improbidade administrativa a partir de ofensas a princípios constitucionais vinculados à Administração Pública.

A conceituação imprecisa e indeterminada de improbidade administrativa foi alargada pela inserção de ofensas a princípios em um rol exemplificativo, dentre as hipóteses de incidência da atuação punitiva do Estado. "Em comparação com as antecessoras leis 'Pitombo-Godói Ilha' e 'Bilac Pinto', essas inovações deram causa à expansão – *substancial e disruptiva* – da tutela da probidade administrativa" (Carneiro, 2022, p. 104).

Com essa constatação, são apontadas estratégias analíticas, a partir do suporte descritivo e dos elementos essenciais contidos na lei. Os contornos da incidência do sistema repressivo da LIA, ao indicar um rol exemplificativo de condutas após a previsão de cada modalidade de infração, mostrou-se insuficiente. Coube ao Poder Judiciário, portanto, avaliar concretamente a caracterização de improbidade administrativa, suprindo a deficiência

legislativa. Essa atividade oscilava entre a proteção preponderante do interesse público e as garantias atribuídas ao indivíduo, sujeito ao poder punitivo do Estado, gerando insegurança jurídica.

A gênese do regramento da Improbidade Administrativa vincula-se à prática da corrupção, "em especial, aquela alicerçada no beneficiamento econômico-patrimonial em razão (i) de influência ou (ii) abuso da posição funcional própria de ocupantes de cargos públicos" (Carneiro, 2022, p. 100). No entanto, questionamentos acerca da falência moral que ocupavam movimentações populares, também reconhecida na justificativa do Projeto de Lei n. 1.446/91, mudaram o paradigma na normatização e interpretação da Lei de Improbidade Administrativa.

Verifica-se que houve uma paulatina ampliação das atividades de controle dos atos administrativos, tendo a Lei n. 8.429/1992 permanecido em vigência por quase três décadas. A ausência de conceituação de improbidade administrativa, a nível constitucional e legal, somada à adoção de rol exemplificativo de condutas e ofensa a princípios constitucionais como passíveis de punição representam os elementos de expansão do instrumento punitivo. "Essa opção legislativa, ao tempo que explica o sucesso da improbidade, também explica como a ação de improbidade se tornou uma panaceia, justificando a condenação de agentes públicos em diversas situações que, *a priori,* seriam simplesmente irregulares" (Maia, 2023, p. 91).

O tema improbidade administrativa figura entre os dez maiores assuntos do acervo do STJ, com 4.037 processos. "Somando-se os diversos assuntos, o painel Justiça em Números do ano de 2019 computou um total de 73.981 processos novos relacionados a atos de improbidade administrativa, em todas as instâncias do Poder Judiciário nacional" (Conselho Nacional da Justiça*,* 2021).

Nesse contexto, levantaram-se vozes contra o suposto excesso punitivo, gerando um discurso de "apagão de canetas", tendo por consequência o afastamento do bom administrador da vida pública, temeroso das consequências de meras irregularidades ou incorreta interpretação legal "porque virou lugar-comum aplicar ao gestor público pesadíssimas penas que acabam por inviabilizar e desestimular a atividade que pretendia desempenhar" (Franco; Cruz, 2023, p. 45).

O apagão das canetas está inserido na cultura do Direito Administrativo do Medo, em que o receio em decidir dos agentes públicos, em face do alto risco de responsabilização

decorrente do controle externo disfuncional, ocasiona uma paralisação. Prioriza-se, pois, a inação como forma de fuga da responsabilização em detrimento do interesse público (Santos, 2020, p. 295). Algumas decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) a partir do reconhecimento do direito administrativo sancionador, instavam a adoção de postura moderada, se pautam justamente na excessiva abertura semântica do ato ímprobo.

> [...] a tipificação deficiente ou a falta de tipificação fechada do ato ímprobo - como é manifestamente desejável, por se tratar de requisito próprio do Direito Sancionador - pode levar a Administração a punir com a mesma sanção os atos simplesmente ilegais e os atos induvidosamente caracterizados como de improbidade administrativa praticados por Agentes Públicos, o que impõe a atuação moderadora e corretiva do Poder Judiciário, para evitar os excessos e o tratamento uniforme de situações objetivas distintas e inconfundíveis, com infração ao princípio da reserva de proporcionalidade (STJ, T1, 2020*)*.

Mas não se pode concluir que a moderação seja o padrão nas decisões judiciais sobre o tema. Trata-se de desafio de grande monta encontrar um ponto de equilíbrio entre o combate à corrupção e a proteção do indivíduo sujeito à atividade repressiva do Estado. A mera instauração de um processo de natureza repressiva traz consequências danosas ao agente público, alcançando seu capital político, que poderá não ser recomposto, no caso de futura improcedência da pretensão. "O *accountability* dos gestores é fundamental, mas deve ser sensível às dificuldades tipicamente enfrentadas pelos funcionários públicos e às limitações conjunturais em decisões sensíveis" (Mendes, 2022, p. 57).

A incidência da Lei de Improbidade Administrativa sobre as condutas dos agentes políticos e servidores públicos constitui objeto da mídia, que a pretexto de informar a população, por vezes, retratam apenas a parte de fatos investigados aptas à comoção social. Os efeitos de desintegração da identidade individual são intensificados quando a divulgação transparente das atividades administrativas é substituída por discursos midiáticos de grande impacto social. A mídia, em suas diversas formas, desempenha o papel de criar e transformar a realidade social. Em questões desse tipo, a apresentação da informação nem sempre é restrita à objetividade e neutralidade (Hjarvard, 2012).

Os abalos midiáticos podem ser ilustrados pelo enfoque dado à Operação Lava Jato, que foi deflagrada pela Polícia Federal, em seis estados brasileiros e no Distrito Federal, no ano de 2014. A operação tinha por objeto a investigação de esquema de lavagem de dinheiro e desvio de valores públicos. Sem a pretensão de valoração sobre a operação, destaca-se que, desde que o escândalo foi exposto, os veículos de comunicação publicaram reportagens

diariamente sobre a Operação Lava Jato. Isso demonstra uma cobertura jornalística extensa e abrangente, que inclui cadernos especiais contendo informações detalhadas e análises sobre a operação (Medeiros; Silveira, 2017, p. 5-6).

Em contrapartida, os atos de corrupção afetam diretamente a concretização de direitos fundamentais e prestacionais, pois rotineiramente o gestor opõe como defesa a "reserva do possível", ou seja, a insuficiência de recursos públicos. A corrupção e a improbidade são tipos de ilícitos que demandam especial proteção, pois o desvio e o desperdício de recursos públicos esgotam e impedem a implementação das políticas públicas, enfraquecendo o Estado. Ainda, corroem e comprometem valores éticos e sociais essenciais para o progresso de uma sociedade democrática (Souza; Santin; Piedade, 2018, p. 21).

Segundo relatório firmado pela FIESP, o custo médio da corrupção no Brasil é estimado entre 1,38% e 2,3% do PIB, isto é, de R$ 50,8 bilhões a R$ 84,5 bilhões (em reais de 2010). Com o percentual identificado como custo da corrupção no cenário brasileiro, seria possível arcar com o custo anual de 24,5 milhões de alunos nas séries iniciais de ensino; equipar e prover o material para 129 mil escolas de séries iniciais do ensino fundamental com capacidade para 600 alunos; comprar 160 milhões de cestas básicas (DIEESE); pagar 209,9 milhões de bolsa família em seu valor máximo ou construir 918 mil casas populares segundo o programa "Minha Casa Minha Vida II" (Fiesp, 2010*).*

Neste movimento pendular de contenção da legislação do combate à improbidade administrativa e corrupção, cabe avaliar as profundas mudanças trazidas pela Lei 14.230/2021. Dentre as principais alterações, foi excluída a modalidade culposa de conduta, além de acrescentar elementos como a voluntariedade da ação e o objetivo do agente para a configuração do dolo. Constitui, na verdade, o epicentro da reforma legislativa, que "ressalta a intenção de demarcar a distinção entre a improbidade e a simples ilegalidade cometida por incompetência ou inabilidade do agente público" (Celegatto; Atherino, 2023, p. 38).

A questão do dolo não era ponto pacífico também na redação originária da LIA e gerou divergências entre decisões das Turmas do STJ. A Segunda Turma, por exemplo, ao analisar o REsp 737.279/PR decidiu que, no caso de ofensa a princípio da administração pública, não era necessária a comprovação do elemento subjetivo do tipo, bastando a conduta do agente (Muraca; Oliveira, 2022, p. 160).

Adotava-se a tese da voluntariedade, para a qual basta que o agente tenha a intenção de praticar a conduta capitulada como ímproba para que o dolo fique comprovada. No

entanto, no Recurso Especial n. 765.212-AC de relatoria do Ministro Herman Benjamin, prevaleceu o Voto-Vista do Ministro Mauro Campbell Marques, que rebateu a tese da voluntariedade da conduta ao defender, com base em uma reconstrução teórica, que no Direito Administrativo Sancionador se aplica o princípio da culpabilidade. Segundo esse princípio, a punição de qualquer pessoa depende da existência de dolo ou culpa em sua atuação, admitindo-se a responsabilização objetiva apenas de forma excepcional no âmbito não sancionatório do Direito Civil. Ele argumentou que não basta haver um nexo causal entre o ato e o resultado delitivo; é essencial que a ação seja guiada por uma intenção específica, distinguindo-se assim a voluntariedade da vontade.

> As sanções da Lei de Ação Popular, da Lei de Ação Civil Pública e da Lei de Improbidade Administrativa não têm caráter penal, mas formam o arcabouço do direito administrativo sancionador, de cunho eminentemente punitivo, fato que autoriza trazermos à baila a lógica do Direito Penal, ainda que com *granus salis* . É razoável pensar, pois, que pelo menos os princípios relacionados a direitos fundamentais que informem o Direito Penal devam, igualmente, informar a aplicação de outras leis de cunho sancionatório.
> [...]
> Bem, voluntariedade, entretanto, não se confunde com vontade. A vontade necessariamente pressupõe uma conduta com resultado querido (Superior Tribunal de Justiça, 2010).

A pretendida demarcação do dolo no artigo 1º, § 2º da LIA, no entanto, continua a trazer inúmeros questionamentos, ao estabelecer que: “Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos artigos 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente” (Planalto, 2021). A redação do artigo primeiro dispensaria a previsão do elemento subjetivo do tipo em dispositivos específicos, como o artigo 11, inciso V da LIA, que exige que a conduta vise à obtenção de benefício próprio ou de terceiros. Essa circunstância aprofunda as dúvidas sobre o que efetivamente pretendeu o legislador, sobretudo, se a exigência de dolo específico se estende a qualquer conduta ímproba.

Diversamente do âmbito penal, não se vislumbra uma preocupação com o desenvolvimento de uma análise dos elementos analíticos da conduta ímproba, o que acaba gerando desacertos conceituais e dúvidas sobre a delimitação probatória sobre o fator anímico do agente. Percorrendo a evolução da estrutura do dolo na teoria do delito, Fábio Guarani (2022, p. 221-245) conclui que há uma quebra da ideia de proporcionalidade, sendo mais fácil demonstrar a prática o elemento subjetivo de um crime do que de um ilícito administrativo. O

dolo, nos termos do artigo 1º, § 2º da LIA, desdobra-se em quatro elementos: “a) consciência do comportamento tipificado (elemento cognitivo); b) vontade de realizá-lo (elemento volitivo); c) liberdade de vontade; d) consciência atual da ilicitude do resultado que se pretendia alcançar” (Guarani, 2022, p. 226).

Segundo Guarani (2022, p. 238-239), pretendeu-se a aproximação com a teoria extremada do dolo, ou seja, um conceito de *dolus mallus,* normativo ou valorado, com a consciência atual da ilicitude. A teoria psicológico-normativa ou do dolo extremado mostrou-se inadequada na seara penal, evoluindo para a teoria limitada do dolo, que propunha uma consciência potencial do ilícito. Por fim, o conceito analítico do crime se reconfigurou, passando-se à etapa da teoria finalista da ação. Nessa fase, ocorre um deslocamento do dolo para a descrição típica da conduta, não mais integrando a culpabilidade.

> Por tudo, a culpabilidade, até então estruturada a partir da teoria psicológico-normativa, perdeu seu elemento psicológico, o dolo. Enquanto elemento dogmático composto só por dados “naturais” – do mundo do ser – consistente em conhecimento e vontade de realizar o fim típico (sem que o agente precise saber que é típico, bastando que queira realizar o que coincide com o que um tipo objetivo contém), o dolo “sai” da culpabilidade e “ingressa” no campo subjetivo do tipo. Um *dolus naturalis.* O dado normativo que o enriquecia, a potencial consciência da ilicitude, porém, fica na culpabilidade, estruturando-se como elemento dogmático autônomo. Daí estruturar-se uma teoria pura da culpabilidade, composta de três elementos voltados à norma: a imputabilidade, enquanto capacidade de compreender a norma e agir conforme ela *in genere;* a potencial consciência da ilicitude (referida à norma) *in concreto* do ato realizado e a exigibilidade de conduta conforme o direito (a norma) também em concreto (Guarani, 2022, p. 239).

A despeito das incongruências teóricas decorrentes da alteração promovida pela Lei n. 14.230/2021, conclui-se que houve a intenção de se exigir o elemento subjetivo do tipo para a subsunção da conduta a qualquer dos ilícitos descritos. Mesmo com o reconhecimento da prática da conduta típica e da vontade de praticá-la, apenas pelo aprofundamento do elemento anímico se justificará a imposição de sanções, a partir da demonstração da finalidade do agente. Ou seja, as ponderações trazidas pelo Ministro Mauro Campbell Marques no Resp. n. 765.212 aderem ao novo regramento, não se vislumbrando finalidade diversa do legislador neste ponto. “Ainda que não se confunda com o dolo, a má fé é condição necessária para a imputação de improbidade aos agentes públicos” (Santos, 2020, p. 190).

> Nesta linha de raciocínio, entende-se que este requisito se posta ao lado do dolo, sem com ele se confundir, mas também como condição sem a qual não se pode falar em configuração da improbidade administrativa. A ausência de má-fé erige-se, assim,

> como causa de justificação, afastando a antijuridicidade da conduta, como critério negativo, e compondo, em conjunto com o dolo, o elemento subjetivo da improbidade administrativa (Neisser, 2018, p. 241).

O dolo e a má-fé não podem ser objeto de prova direta, eis que são elementos anímicos não passíveis de captura. “A menos que haja uma confissão por parte do réu, o dolo e a má-fé só poderão ser determinados por uma operação racional, legitimamente realizada pelo julgador, a partir de fatos conhecidos e suficientemente provados” (Ferreira, 2019, p. 23). Entretanto, é imprescindível ponderar que não se exige esforço probatório relevante para a demonstração do dolo específico a qualquer conduta descrita na Lei n. 8.429/1992, eis que são inerentes a determinadas condutas. “Ninguém se enriquece ilicitamente de forma culposa” (Gomes Jr; Favreto, 2023, p. 103) ou mesmo com finalidade diversa do tipo.

Quanto aos atos que importem prejuízos ao erário ou ofensa aos princípios constitucionais inerentes à Administração Pública, vislumbra-se afinco probatório crescente, sendo que os primeiros exigem um resultado naturalístico e, na sequência, a indicação de elementos externos que diferenciam a conduta dos atos de inaptidão. Os princípios, em decorrência da tessitura aberta e mesmo após o estabelecimento do rol taxativo, demandam evidências da lesividade expressiva e o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para pessoa ou entidade (LIA, artigo 11, § 1º e 4º).

Outro ponto de profundos questionamentos recai sobre a natureza do rol taxativo de condutas que atentem contra os princípios constitucionais vinculados à Administração Pública. Para a vertente doutrinária contrária ao fechamento do tipo sancionatório, “o artigo 11, da Lei revogada, sempre foi um tipo de injusto subsidiário, em que condutas que não se amoldavam no artigo 9º ou 10, ambos da Lei n. 8.429/92, pudessem ser subsumidos ao ‘soldado reserva’” (Castro, 2022, p. 128).

Não se mostrava incomum sob a égide da redação originária da Lei n. 8.429/1992, a capitulação da conduta do agente como ofensiva ao artigo 9º ou 10 da LIA na petição inicial de uma ação civil pública por improbidade administrativa e, em caráter subsidiário e caso não comprovados os elementos para a punição mais grave, a formulação de pedido de condenação com fundamento no artigo 11. Eis o significado da expressão “soldado reserva”, pois garantia a condenação no caso de ilegalidades, mesmo quando o caso concreto não ofertasse um conjunto probatório robusto acerca do enriquecimento ilícito ou de prejuízo ao erário.

No entanto, os princípios são comandos abertos destinados justamente à maximização de um preceito constitucional, havendo incongruência com o direito repressivo do Estado, que exige delimitação suficiente para outorga de segurança jurídica.

> Por isso, eles são inadequados para operarem como hipóteses de incidência punitiva, visto que a abstração que lhes é inerente prejudica (em muito) a capacidade dos mesmos para parametrizar, *por si só,* a orientação, a prevenção e consequente repressão dos atos ímprobos (Carneiro, 2022, p. 107).

Os artigos 9º e 10 da LIA exigem um resultado naturalístico, ou seja, o enriquecimento ilícito ou o prejuízo ao erário, viabilizando a manutenção do rol exemplificativo de condutas. Diversamente, no artigo 11, ao tratar de condutas que refletem ofensa aos princípios, a manutenção do rol exemplificativo serve como fomentador da criatividade dos órgãos de controle, expandindo infinitamente a possibilidade de capitulação de irregularidades e equívocos administrativos como passíveis de punição.

A par do estabelecimento do rol taxativo, houve a revogação dos incisos I e II do artigo 11 da LIA. O inciso I previa como conduta passível de punição a prática de ato com finalidade diversa do estabelecido em lei, enquanto o inciso II tratava do retardamento ou omissão da prática de ato de ofício. Ou seja, a manutenção dessas condutas dentre as passíveis de punição implicaria uma válvula para a manutenção de condenação pautada em conteúdos fluídos. Nesse ponto, a Lei n. 14.230/2021 buscou reduzir a imprevisibilidade quanto ao alcance das disposições legais, contendo o uso indiscriminado de instrumentos sancionatórios.

A reformulação promovida pela Lei n. 14.230/2021 restringiu o alcance do conceito de improbidade administrativa, sendo instrumentalizada pelos seguintes enfoques: “(i) a melhor explicitação da teleologia lei de improbidade administrativa; (ii) a avocação dos princípios que limitam o poder sancionador do Estado; (iii) o aperfeiçoamento da tipicidade do ato ímprobo” (Carneiro, 2022, p. 111). Essa perspectiva se harmoniza, ainda, com os artigos 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDIB).

O dispositivo exige que, na interpretação de normas sobre gestão pública, sejam considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados, complementado pelo artigo 28 que viabiliza a responsabilização pessoal do gestor apenas no caso de dolo ou erro grosseiro. “Admitir espaços de tolerância ao erro, contudo, não significa que qualquer escolha administrativa deve ser considerada definitivamente blindada contra juízos críticos,

especialmente de controladores" (Leal, 2020, p. 103). Mas a aplicação das normas repressivas de forma parcimoniosa e proporcional colaboram para a superação do chamado apagão de canetas, que levou alguns bons administradores à inação por medo de assumir riscos.

A Lei n. 14.230/2021 também inovou ao estabelecer prazo prescricional para que o Estado exerça a persecução e a imposição de penalidades, conforme se extrai do artigo 23 da LIA. Nota-se que, embora a legislação tenha se preocupado em trazer parâmetros para a dosimetria das sanções no artigo 17-C, fixou prazo prescricional único para a miríade de possibilidades de condutas ímprobas.

O prazo único de oito anos para a extinção da pretensão punitiva estatal não será adequado justamente em casos de grande complexidade, que envolvem inúmeros sujeitos. Com a interrupção da prescrição, retoma-se o curso pela metade do prazo, conforme artigo 23, § 5º da LIA. A situação se agrava com a previsão do artigo 17, §10 F, inciso II que afirma ser nula a decisão de mérito total ou parcial de improbidade administrativa, que condena o requerido sem a produção das provas por ele tempestivamente especificadas. A conjugação de referidos dispositivos fomenta, pois, a prática de atos protelatórios, diminuindo o espaço da análise sobre a relevância e pertinência da prova pretendida. Essa conjugação normativa tende a diminuir a efetividade da contenção de atos de improbidade administrativa.

A nova legislação alterou a extensão das penalidades às condutas descritas nos artigos 9º, 10º e 11 da Lei n. 8.429/1992. Embora a análise superficial possa indicar a exasperação, não se trata do que efetivamente ocorreu. O artigo 12 da LIA, que trata das penalidades passíveis de aplicação, aumentou o prazo máximo de suspensão de direitos políticos, da proibição de contratação com o poder público e do recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. No entanto, não existe limite mínimo previsto abstratamente[6]. No

[6] Redação originária: Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: ("Caput" do artigo com redação dada pela Lei n. 12.120, de 15/12/2009)
I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, *suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos*, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, *pelo prazo de dez anos*;
II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, *suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos*, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, *pelo prazo de cinco anos*;

desenvolvimento da dosimetria da sanção, parte-se do zero e cada aumento deve ser justificado, o que poderá contribuir para a imposição de medidas irrisórias, inclusive, em atos mais reprováveis como o enriquecimento ilícito e ato que cause prejuízo ao erário.

A multa para os casos de enriquecimento ilícito foi reduzida de três vezes o valor do acréscimo patrimonial para o seu equivalente; no caso de prejuízo ao erário de duas vezes do valor do dano para o seu equivalente e, em sendo a condenação por ofensa aos princípios da administração pública, a redução foi na ordem de 100 para 24 vezes o valor da remuneração do agente público. Também não mais existe a penalidade de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos no caso de condenação por conduta capitulada no artigo 11 da LIA.

No regramento do procedimento administrativo e do processo judicial previstos pela Lei n. 14.230/2021, também ocorreram transformações e elucidações interessantes, além de outras controvérsias. A indisponibilidade de bens passou a estampar, como regra, a prévia intimação do interessado. O contraditório prévio somente poderá ser dispensado quando puder *comprovadamente* frustrar a efetividade da medida ou houver outras circunstâncias que recomendem a proteção liminar, não podendo a urgência ser presumida (Artigo 16, § 4º da LIA). Era pacífico na jurisprudência do STJ, a partir do REsp. 1.319.515-ES, que consolidou o Tema 701, sob a égide da redação original da LIA, que o *periculun in mora* era presumido, o que tornava a medida de urgência praticamente automática no ajuizamento de ações para apuração da prática de improbidade administrativa (Gajardoni, 2023, p. 310). Como consequência, o patrimônio dos investigados permanecia bloqueado durante toda a tramitação processual, gerando muito descontentamento, pelo desequilíbrio do tratamento conferido às partes.

O artigo 17 da LIA, com a redação trazida pela Lei n. 14.230/2021, estabelece a legitimidade exclusiva do Ministério Público para o ajuizamento da ação civil pública para a

---

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, *suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos*, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, *pelo prazo de três anos.*

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta Lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

IV - na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, *suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos* e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido. (Inciso acrescido pela Lei complementar n. 157, de 29/12/2016, somente produzindo efeitos após o decurso do prazo referido no art. 6º da referida Lei Complementar).

aplicação das sanções pela prática de improbidade administrativa. A restrição se pauta na tentativa de impedir a politização da ação de improbidade administrativa, evitando a utilização do instrumento punitivo no momento da substituição do gestor. Além do fechamento semântico do artigo 11 com o rol taxativo de condutas, o artigo 17, § 10-D representa a morte do "soldado reserva", ao exigir que, para cada ato de improbidade administrativa, deverá necessariamente ser indicado apenas um tipo dentre aqueles previstos nos artigos 9º, 10 e 11 desta Lei.

O artigo 17-B da LIA, com a redação conferida pela Lei n. 13.964/2019, trouxe a possibilidade de formulação de acordo de não persecução civil (ANPC), instrumento relevância para a desjudicialização, sendo adequado ao sistema multiportas[7] adotados pelo Código de Processo Civil. O instituto de solução consensual foi mantido pela Lei n. 14.230/2021. A legitimidade para a formulação da avença, todavia, também ficou restrita ao Ministério Público.

O legislador ressaltou o enfoque punitivo da lei de improbidade administrativa e as limitações à atuação do Estado em vários dispositivos, sendo que o artigo 17-D da LIA reafirma a natureza da ação por improbidade administrativa, vedando seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Em complemento, o artigo 17, §16, ressalta que, a qualquer momento, se o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, poderá, em decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985.

A Lei n. 14.230/2021 também apresenta elementos importantes quanto à defesa direta do requerido ao esclarecer que, ao réu será assegurado o direito de ser interrogado sobre os fatos de que trata a ação, e a sua recusa ou o seu silêncio não implicará confissão. O novo regramento afasta presunção de veracidade dos fatos alegados pelo autor em caso de revelia e a possibilidade de imposição do ônus da prova ao acusado. Em que pese seja omissa a legislação acerca da nomeação de advogado dativo ao revel, a providência mostra-se salutar

[7] A expressão multiportas decorre de uma metáfora: seria como se houvesse, no átrio do fórum, várias portas; a depender do problema apresentado, as partes seriam encaminhadas para a porta da mediação, ou da conciliação, ou da arbitragem, ou da própria justiça estatal (Cabral; Cunha, 2016, p. 471).

em razão da previsão expressa quanto à natureza sancionatória da lei, prevenindo-se futura alegação de nulidade processual.

Na fase de prolação de sentença, há um misto de regras previstas no artigo 489 do Código de Processo Civil e na LINDB. Exige-se, além da demonstração concreta da subsunção ao tipo descritivo do ilícito, que se considerem as consequências práticas da decisão, além dos obstáculos e dificuldades reais do gestor. Previram-se pontos ou etapas de ponderação para a dosimetria da sanção.

Quanto ao art. 21, §4º, incluído na Lei 8.429/1992 pela Lei 14.230/2021, restou estabelecido que a absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação da qual trata esta Lei, havendo comunicação com *todos* os fundamentos de absolvição previstos no art. 386 do Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941.

Além dos inúmeros apontamentos acerca da reformulação, outros pontos também receberam novo tratamento. Trata-se, na verdade, de uma nova lei de improbidade administrativa pela profundidade das alterações, eis que apenas os artigos 15 e 19 da redação original não foram objeto de modificação. O legislador poderia simplesmente ter revogado a Lei n. 8.429/1992, mantendo-se a Lei n. 14.230/2021 em substituição (Bertoncini, 2022, p. 544). Entretanto, a notícia de revogação da lei de improbidade administrativa traria um impacto social grande e a especulação midiática e de grupos políticos tenderiam a explorar a circunstância, para obstar a alteração legislativa.

A estratégia mostrou-se suficiente durante a fase de normatização, mas não se trata de processo ameno, livre de críticas e questionamentos. A extinção da independência relativa de instância constitui objeto da ADI 7.236/DF, ao passo que a legitimidade exclusiva do Ministério Público para o ajuizamento de ação civil pública pela prática de improbidade administrativa ou formulação de acordo de não persecução civil (ANPC), juntamente com a retroatividade da norma mais benéfica, integram a análise da ADI 7.043 e ADI 7.042, que geraram o Tema 1.199 do STF. A questão será abordada na próxima seção, em que se pretende avaliar a postura do STF frente à atuação do Poder Legislativo**.**

3.2 DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: A LIMITAÇÃO DO PODER PUNITIVO ESTATAL E A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A nova redação da LIA foi alvo de inúmeras críticas, sob o fundamento de fragilização do arcabouço protetivo do combate à corrupção, representado de forma mais expressiva pela Lei n. 8.429/1992. A vedação de retrocesso social, insegurança jurídica e a mitigação do sistema repressivo da improbidade administrativa embasaram o ajuizamento de ações junto ao STF.

Nessas ações, questiona-se a constitucionalidade e aventa-se a possibilidade de controle de convencionalidade, por inobservância dos tratados internacionais ratificados pelo Brasil. Ponderando sobre as alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021, parte da doutrina destaca que "não é preciso maior esforço interpretativo para se observar que colidem frontal e categoricamente com o compromisso assumido pelo Brasil, na Convenção de Mérida" (Castro, 2022, p. 133).

Sobre referido fundamento, importante destacar que a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, também conhecida como Convenção de Mérida, é um tratado internacional adotado em 2003, elaborado durante a Conferência das Nações Unidas em Mérida, México. Seu objetivo principal é combater a corrupção em todo o mundo por meio da promoção e fortalecimento de medidas e cooperação internacional entre os Estados-partes (Organização das Nações Unidas, 2003).

Embora a Convenção de Mérida não seja estritamente um tratado de direitos humanos, ela mantém uma conexão protetiva importante ao passo que a corrupção esvai os recursos públicos destinados a resguardar os direitos prestacionais, inclusive aqueles vinculados ao mínimo existencial. A despeito das críticas voltadas ao STF quanto à declaração da constitucionalidade no que tange às condutas culposas e a exigência de demonstração do dolo, não se pode ignorar que a própria Convenção de Mérida invocada para sustentar a vedação de retrocesso social vale-se do termo *intencionalmente* ao descrever as condutas com relevância típica, consoante se extrai dos artigos 15 a 25 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Organização das Nações Unidas, 2003).

Não se pode ignorar, ainda, que a vinculação das penalidades ao direito administrativo sancionador aproxima-se de tratados internacionais internalizados pelo Brasil, dentre os quais o Pacto de San José da Costa Rica. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também conhecido como Pacto de San José da Costa Rica, é um tratado internacional que foi adotado em 22 de novembro de 1969 e entrou em vigor em 18 de julho de 1978. O pacto foi promovido pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e

estabelece uma série de direitos civis e políticos que devem ser respeitados pelos Estados-partes, incluindo o direito à vida, à integridade pessoal, à liberdade pessoal, à igualdade perante a lei, entre outros. Além disso, a convenção estabelece garantias e proteções processuais para garantir que esses direitos sejam devidamente respeitados e protegidos pelos Estados (Organização dos Estados Americanos, 1969).

Em relação ao direito administrativo sancionador, o Pacto de San José da Costa Rica tem relevância significativa, pois impõe limites e garantias para o exercício do poder repressivo do Estado. A conclusão de que o instrumento internacional não se restringe à matéria penal é salutar, pois "a mera abertura do processo muitas vezes gera grande prejuízo aos réus diante não apenas da severidade das possíveis punições, mas também do forte caráter simbólico e negativo que envolve os atos de improbidade" (Mendes, 2022, p. 41).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) firmou o entendimento de que o art. 9º da Convenção Americana dos Direitos Humanos "aplica-se ao direito administrativo sancionador, uma vez que as sanções disciplinares são, assim como as punições criminais, manifestações do poder punitivo do Estado, implicando restrição a direitos dos condenados" (Resende; Molinaro, 2019, p. 163).

A Corte IDH compreende que a incidência das garantias vinculadas ao princípio da legalidade ao direito administrativo disciplinar previne o arbítrio estatal. No julgamento do Caso Gutiérrez Navas y otros vs. Honduras, a Corte IDH concluiu que o Estado violou garantias judiciais, dentre as quais o princípio da legalidade, reconhecendo a arbitrariedade na destituição de magistrados, sem o devido processo e a previsão das causas da destituição no ordenamento jurídico interno. Dentre as medidas de não repetição, determinou-se ao Estado de Honduras a adequação da legislação, com a superação das eivas relacionadas à vagueza das causas de destituição e às questões afetas ao direito de defesa (Corte IDH, 2023).

A extensão das garantias aos processos de natureza não penal também foi objeto do Caso Mina Cuero vs. Ecuador, sendo que as ponderações contidas no julgado corroboram a aproximação promovida pela Lei n. 14.230/2021. A Corte IDH estabeleceu que o devido processo legal não se limita a processos penais, estendendo-se a processos administrativos perante autoridades estatais e a processos judiciais não penais nas esferas constitucional, administrativa e trabalhista. Também ressaltou que, nessas e em outras questões, o indivíduo também tem direito, em geral, ao devido processo legal que se aplica em questões criminais. Isso implica que as garantias do Artigo 8 da Convenção não são exclusivas de processos

criminais, mas são aplicáveis a processos de natureza punitiva. O que é relevante em cada caso é determinar as garantias mínimas que se aplicam a um determinado processo sancionador não penal, de acordo com sua natureza e escopo (Corte IDH, 2022).

Com a interpretação do art. 9º do Pacto de San José de Costa Rica, constata-se que o princípio da legalidade determina que os tipos sancionatórios devem utilizar termos estritos e inequívocos, indicando elementos que permitam diferenciar a conduta daquelas não puníveis, arrostando qualquer ambiguidade e espaço para arbítrio. O exercício hermenêutico de maximização dos direitos e garantias não pode ser afastado sob a alegação de que estes se vinculam apenas ao direito penal, pois o que sobreleva é o caráter material da norma repressiva e não exatamente a matéria a que se reporta.

A atividade punitiva estatal abarca o direito administrativo sancionador, viabilizando a incidência do Pacto de San José da Costa Rica, pois a interpretação decorre de "uma dinâmica dos Direitos Humanos que vai além do sistema legislativo tradicional, uma vez que por meio do próprio Poder Legislativo reconhece o direito internacional como fonte de direitos com caráter constitucional" (Villas Boas; Veras, 2022, p. 409).

A adoção do Direito Administrativo Sancionador, portanto, deve ser considerado o postulado que sustenta a reforma legislativa produzida, de forma que se mantenha a coerência sobre os dispositivos que integram a nova lei de improbidade administrativa. A partir desta premissa, de igual forma, devem ser ponderados os contornos da atuação do legislador em ações que buscam o reconhecimento da inconstitucionalidade e inconvencionalidade pela vedação do retrocesso social.

Durante a tramitação do Projeto de Lei n. 10.887/2018, o pedido de audiência pública ressaltou que houve "o desvirtuamento de alguns aspectos da norma, instrumentalizada, equivocadamente, para além dos propósitos de preservação da ética pública e da probidade, mas para punir a inexperiência, o despreparo e erros que não se revestem do caráter doloso". A manifestação indica a natureza genérica e abrangente do conceito de improbidade administrativa, bem como a falta de parâmetros de dosimetria das sanções como pontos que exigiam correção (Comissão Especial - PL 10887/18).

Nesse contexto, a reforma legislativa inaugurou a reformulação da LIA com a inclusão do guia hermenêutico no art. 1º da Lei nº 8.429/1992, asseverando que se aplicam ao sistema da improbidade administrativa os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador. Justifica-se a inclusão ao estabelecer que esse instrumento normativo tem por

escopo punir os atos de improbidade praticados por qualquer agente público (servidor ou não), contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer um dos Poderes do Estado.

A moldura interpretativa vem reforçada no artigo 17-D, ao dispor que a ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos (Planalto, 2021).

Em complemento, o artigo 17, §16 ressalta que, a qualquer momento, se o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, poderá, em decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985 (Planalto, 2021).

Trata-se de construção inspirada no Direito Europeu e, embora afaste do modelo de origem em virtude da inexistência do contencioso administrativo no Brasil, permite-se a análise dos limites da atividade repressiva estatal, em que se insere a Lei de Improbidade Administrativa. Em suma, pode-se dizer que "essas sanções administrativas jurisdicionalizadas encontram respaldo no Direito Administrativo francês, berço da jurisdição dúplice, onde se assentam as raízes mais profundas do tradicional conceito de sanção associada às funções administrativas" (Osório, 2019, p. 95).

> [...] cabe reconhecer que tal proposta teórica sinaliza quatro elementos fundamentais na estruturação da sanção administrativa, numa dimensão tipicamente europeia, da qual, *a priori,* somos herdeiros: a) autoridade administrativa (elemento subjetivo); b) efeito aflitivo da medida em que se exterioriza (elemento objetivo), subdividindo-se, neste tópico, em: b.1) privação de direitos preexistentes; b.2) imposição de novos deveres; c) finalidade repressora (elemento teleológico), consistente na repressão de uma conduta e no restabelecimento da ordem jurídica; d) natureza administrativa do procedimento (elemento formal) (Osório, 2019, p. 87).

A sanção administrativa ostenta um caráter aflitivo, que se aproxima do direito penal, mas com este não se confunde, conforme se extrai do contido no artigo 37, 4º da Constituição Federal, que trata do princípio da independência das instâncias. "O ilícito da improbidade administrativa, desenhado na Constituição Federal, tem natureza administrativa, sendo administrativas suas sanções" (Osório, 2022, p. 215). Isso por consequência sugere que a

ampliação do âmbito protetivo pela Lei n. 14.230/2021, sancionada em 07 de outubro de 2021, não gerou o reconhecimento de sistema punitivo unitário.

Em uma interpretação sistêmica, infere-se da própria Lei de Improbidade Administrativa a sua vinculação ao ramo do direito civil *latu sensu*, ao estabelecer o rito do procedimento comum do Código de Processo Civil para o seu processamento no seu art. 17, *caput*. O impacto decorrente de se atribuir a natureza civil à ação de improbidade administrativa repousa na delimitação do ramo do direito que gerará o procedimento e, sobretudo, nas regras de competência, em razão da existência de foro privilegiado para os fatos com relevância penal (Madalena, 2023, p. 138).

Mas, embora respeitadas as dissonâncias entre o ramo do direito penal e administrativo, a previsão legislativa colabora na sedimentação das garantias materiais e processuais daqueles que são submetidos ao processo. Sob referida perspectiva, necessário salientar que "a interpretação/aplicação da Constituição ostenta crucial importância para assegurar suas efetivas supremacia, força normativa e irradiação pela ordem jurídica e pelos hábitos da sociedade" (Lima, 2015, p. 169). A elucidação expressa se assenta na expansão do instrumento repressivo e também pela inconstância dos julgamentos, especialmente do STJ, que é a Corte responsável pela interpretação e pacificação acerca das divergências da legislação federal.

Ainda que não se reconheça o sistema punitivo unitário "tanto o direito administrativo como o direito penal recebem a mesma carga axiológica dos valores constitucionais plasmados na Constituição de 1988 (Gonçalves, Grilo, 2021, p. 472). A adoção de um guia hermenêutico autêntico, portanto, busca conferir legitimidade às profundas alterações promovidas na LIA. Ainda, norteará a atuação judicial nos inúmeros questionamentos que se instalaram com a vigência da Lei n. 14.230/2021, inclusive por meio de Ação Declaratória de Inconstitucionalidade. A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) ajuizou as ADIs n. 7.236, n. 7.042 e 7.043.

A Confederação Nacional dos Servidores Públicos das Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais, a ADI n. 7.156, sendo que houve indicação de 10 dispositivos passíveis de reconhecimento de inconstitucionalidade. Em síntese, a pretensão afirma que, por decisão do constituinte originário, mais que um dever de boa administração imposto a todos os agentes públicos, a CF/88 consagra um verdadeiro direito fundamental à boa administração. Por consequência, possível o reconhecimento de inconstitucionalidade das

disposições trazidas pela Lei n. 14.230/2021, a partir do princípio da proporcionalidade, com destaque para a vedação de proteção insuficiente e do retrocesso social. O Relator, Ministro André Mendonça, atribuiu o rito abreviado previsto no artigo 12 da Lei n. 9.868/1999, reconhecendo a conveniência de que a controvérsia seja apreciada em caráter definitivo (Supremo Tribunal Federal, 2021).

Em decisão monocrática proferida na medida cautelar na ADI n. 7.236, o Ministro Alexandre de Moraes sinalizou que todas as ações sobre a temática serão norteadas pela tese fixada no Tema 1199 (Supremo Tribunal Federal, 2022). Em 16 de maio de 2024, o voto do Ministro de Alexandre de Moraes confirmou integralmente a medida cautelar concedida e posicionou-se pela parcial procedência da pretensão manejada na ADI 7.236.

No voto apresentado, possui destaque o reconhecimento da constitucionalidade da revogação dos incisos I e II, da Lei 8.429/1992 e a nova redação conferida ao *caput,* do artigo 11, a redação dada pela Lei 14.230/2021. Essa mudança representa o fechamento semântico do dispositivo, um dos pilares da reforma. Com relação ao artigo 1º, §§ 1º, 2º e 3º, e ao artigo 10, da Lei 8.429/1992, incluídos ou alterados pela Lei 14.230/2021, o pedido foi reputado prejudicado em virtude do desfecho do ARE 843.989 (Tema 1199 da Repercussão Geral), que concluiu pela constitucionalidade da revogação da modalidade culposa de improbidade administrativa. O julgamento não se encontra concluído, estando com pedido de vistas ao Ministro Gilmar Mendes.

O julgamento do ARE 843989 foi objeto de intenso debate no STF e o resultado do processo, por sua natureza de precedente vinculante, guiará a atividade judicial, tanto nos processos ainda pendentes junto à Corte quanto em qualquer outra esfera do Poder Judiciário. O recurso se refere a uma Ação Civil Pública ajuizada pelo INSS, com o objetivo de condenar uma advogada credenciada para a defesa da autarquia, pela prática de improbidade administrativa. Os fundamentos fáticos são construídos a partir de suposta atuação negligente da requerida em processos envolvendo a autarquia previdenciária, o que teria gerado prejuízo ao erário.

O Plenário do STF reconheceu a existência de repercussão geral da aplicação da Lei n. 14.230/2021, buscando a definição de eventual retroatividade da lei, em especial com relação à retroatividade para a exigência do elemento subjetivo em seus novos contornos e a aplicação do prazo prescricional. Em agosto de 2022, o Plenário do STF deu provimento ao Recurso

Extraordinário, extinguindo a ação e fixando tese sobre a temática (Supremo Tribunal Federal, 2022).

A tese firmada neste processo gerou o Tema 1199, em que ficou assentado que a retroatividade da lei mais benéfica é hipótese excepcional no ordenamento jurídico e, inexistindo disposição expressa na Lei 14.230/2021, não há como afastar o princípio do *tempus regit actum*. Fixou-se o trânsito em julgado como marco de retroatividade, pois a Lei n. 14.230/2021 possui aplicação imediata, devendo suas disposições alcançarem, inclusive, as ações em curso. A decisão ressalta que a retroatividade da lei penal mais benéfica, que alcança inclusive a execução da pena, funda-se em peculiaridades do ramo do direito, onde se debate com exclusividade sobre a liberdade do indivíduo (Supremo Tribunal Federal, 2022).

> Teses de repercussão geral (tema 1.199):
> 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA – a presença do elemento subjetivo - DOLO;
> 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
> 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;
> 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei (Supremo Tribunal Federal, 2022).

Embora se tenha preservado o núcleo da reforma legislativa, o STF também tende a afastar a constitucionalidade de alguns dispositivos na ADI 7.236, caso prevaleça o voto do relator, Ministro Alexandre de Moraes. Em seu voto, houve readequação da lei quanto à regra de independência relativa de instâncias, com o reconhecimento de parcial inconstitucionalidade com interpretação conforme do art. 21, § 4º, da referida Lei. O voto estabelece que a absolvição criminal, em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, somente impede o trâmite da ação de improbidade administrativa nas hipóteses do artigo 65[8] ou do artigo 386[9], I e IV, todos do Código de Processo Penal (Supremo Tribunal Federal, 2024).

---

[8] Artigo 65 - Faz coisa julgada no cível a sentença penal que reconhecer ter sido o ato praticado em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito.
[9] Art. 386. O juiz absolverá o réu, mencionando a causa na parte dispositiva, desde que reconheça:

O voto do Relator, Ministro Alexandre de Moraes, ainda, caminha no sentido de se restabelecer o princípio da correlação da sentença e da substanciação, como vigora na seara penal. O voto declara a parcial nulidade com redução de texto do art. 17, § 10-C, excluindo a expressão "e a capitulação legal apresentada pelo autor", que vinculava o julgador para além do contexto fático descrito na petição inicial. De igual forma, se posiciona pela parcial procedência do pedido para dar interpretação conforme ao art. 17, § 10-F, inc. I, no sentido de que será nula a decisão de mérito total ou parcial da ação de improbidade administrativa que condenar o requerido por tipo diverso daquele definido na petição inicial, desde que não tenha tido a possibilidade de ampla defesa, observado o parágrafo 10-C. A decisão, ainda, enfrenta o prazo da prescrição intercorrente, para declarar a parcial nulidade com redução de texto do artigo 23, § 5º, excluindo a expressão "pela metade do prazo previsto no caput deste artigo" (Supremo Tribunal Federal, 2024).

As ADIs n. 7.042 e n. 7.043 foram julgadas conjuntamente, em agosto de 2022, tendo reconhecido a legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil (ANPC). Também reconheceu a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 17, § 20 da LIA, que previa a obrigatoriedade de defesa judicial do gestor pela assessoria jurídica que emitiu parecer atestando a legalidade prévia do ato administrativo que gerou a ação (Supremo Tribunal Federal, 2022).

Embora o STF tenha apontado algumas desconformidades, a reforma legislativa, em seu núcleo essencial, conferiu maior previsibilidade jurídica. A exclusão da modalidade culposa de conduta, o fechamento semântico do artigo 11 da LIA e a melhor delimitação do elemento subjetivo para a caracterização do dolo ofertaram contornos mais seguros, posto que não se mostra legítima que a norma repressiva apresente expressões ambíguas ou vagas, sujeitas a variadas interpretações. "É incompatível com o Estado de Direito Democrático brasileiro a figura dos tipos legais que contenham conceitos indeterminados e cláusulas gerais e que atribuem ao agente sancionador a discricionariedade de decidir o que é lícito ou ilícito" (Simão, 2022, p. 123).

I - estar provada a inexistência do fato;
[...]
IV - não existir prova de ter o réu concorrido para a infração penal.

Não se pode ignorar que a descrição genérica de condutas ímprobas, sem um elemento objetivo balizador, confere ampla margem ao poder estatal repressivo com prejuízos ao exercício constitucional da ampla defesa. Em que pese não se aplique o princípio da legalidade estrita, próprio do direito penal, o tipo sancionador deve conter grau mínimo de certeza e previsibilidade da conduta reprovada, não cabendo deslegalização completa em matéria sancionadora, sob pena de abertura de espaço ao arbítrio (Osório, 2019).

A alteração legislativa promovida especificamente com relação ao artigo 11 da Lei n. 8.429/1992 e a exigência de comprovação do dolo para qualquer conduta capitulada como ímproba encontram amparo no controle de convencionalidade exercido pelo Poder Legislativo, posto que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos impõe "a todos os Estados-partes o dever de tomar as medidas necessárias (legislativas ou de outra natureza) para tornar efetivos os direitos e liberdades nela reconhecidos (art. 2º)" (Mazzuoli, 2018, p. 38). Assim, segundo o posicionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, "todos os órgãos estatais que lidam com a administração da justiça, bem ainda os que são responsáveis pela elaboração e materialização do conteúdo normativo, devem efetuar o referido controle" (Serrano; Serrano Nunes Jr. 2023, p. 208).

Contrariando as posições repressoras mais extremadas, não é possível concluir que a integralidade da reformulação da LIA representa um afrouxamento no arcabouço punitivo e de combate à corrupção. Ao lado da Lei n. 8.429/1992 que, doravante fica adstrita às condutas mais gravosas e com vinculação aos atos de corrupção, os demais ilícitos receberão tratamento desconstitutivo, reparatório ou prospectivo, em ação de natureza eminentemente cível. Não se trata, contudo, de posicionamento unanime da Corte, sendo os votos firmados por maioria e com diversidade de direções argumentativas.

Consegue-se extrair que, a despeito das divergências, a maioria não adotou posicionamento radical, tendo interpretado as alterações com equilíbrio, sendo deferente à atividade legislativa em seu âmbito de atuação. Mas a inquietação provocada pela Lei n. 14.230/2021 não restou totalmente suplantada e encontram-se em andamento na Câmara dos Deputados novas proposições para a reformulação da Lei n. 8.429/1992, sendo ao menos quatro projetos de lei distribuídos ainda no ano de 2021.

Ainda que não encerrados os debates judiciais sobre a Lei n. 14.230/2021 e que a nova redação da LIA possa ser impactada pelos novos projetos de lei que ingressaram na Câmara dos Deputados, a realidade do sistema de combate à improbidade administrativa se

assentou em contornos bem diversos daqueles existentes sob a égide da redação originária da Lei n. 8.429/1992. Algumas irregularidades que antes comportavam o ajuizamento de ação por improbidade administrativa, não mais estão albergadas pela legislação, que teve sua incidência bastante reduzida pela reforma.

Importante, ainda, considerar que, em processos em que se discutem irregularidades ocorridas no âmbito da Administração Pública, ainda que possível a responsabilização do gestor, por legislação de cunho repressivo, podem se extrair situações complexas. Muitos casos em que se ostentam pretensão punitiva envolvem "discussões que ora embutem análises técnicas (extrajuridicidade), ora questões de juridicidade sensível relacionadas às escolhas discricionárias do gestor" (Menegat, 2023b, p. 322). Essa realidade multiforme alcança a constituição do quadro de funcionários públicos, podendo ser afetada por desvios de finalidade ou apenas por dificuldades fáticas de difícil superação.

Esses entraves se misturam desde a formação da Administração Pública no Brasil, que foi inaugurada nos moldes patrimonialistas, herdados no período de colonização. Embora se verifique uma evolução nos modelos de gestão pública, o patrimonialismo constitui um ranço histórico, que se reinventa, assume novos contornos e espaços. Um dos espaços alcançados por esse desvio de finalidade recai sobre as brechas existentes na ocupação de cargos públicos. O patrimonialismo deixou de contemplar apenas os parentes dos gestores, passando o ambiente público a ser utilizado como pagamento de favores recebidos de correligionários políticos.

Para viabilizar a manutenção do ambiente propício a tais estratagemas, por vezes, o Administrador Público opta pela desorganização, que se solidifica e dificulta a correção por aqueles que o sucedem na condução do ente público. Trata-se de uma desorganização propositadamente construída, que onera a atividade de órgãos sensores, a medida em que a responsabilidade se dilui. Proporcionalmente ao tempo em que perdura a desorganização será aquele exigido para a reconstrução, pois a máquina pública não pode ser desativada para reparos.

A própria delimitação entre os potenciais desvios de finalidade e as dificuldades concretas do gestor impõe um desafio judicial em processos de natureza punitiva. Com a reformulação da LIA, a eficácia da prestação jurisdicional merece maior aprofundamento, posto que inúmeras condutas foram excluídas do círculo de incidência. Mesmo que alcançada pela norma repressiva, a ação de improbidade administrativa apresenta um recorte fático

limitado, em que se funda a punição, cumulada ou não com a desconstituição de um ato. Ou seja, não se preocupa em investigar a extensão do problema, tampouco propõe-se a reestruturação da base que viabiliza a repetição de ilícitos.

Para a compreensão das brechas legislativas que viabilizam esses desvios de finalidade, a próxima seção abordará os modelos de Administração Pública e como eles coexistem, sem que tenha ocorrido uma solidificação de nenhum dos perfis propostos. Ainda que sujeitas a críticas que impulsionaram a reforma gerencial, o modelo burocrático prevalece na temática de contratação de servidores públicos. A Constituição Federal de 1988 descreveu a regra de acesso aos cargos públicos, bem como as exceções. No entanto, a esfera de discricionaridade e a negligência da construção da legislação ordinária sobre o assunto permitem a perpetuação de desconformidades, que não podem ser superadas pelo modelo tradicional de processo.

3.3 A APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ÀS IRREGULARIDADES QUANTO AO INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO E DESVIOS DE FINALIDADE

Estabelecidos os novos contornos da Lei de Improbidade Administrativa, inaugura-se a abordagem do recorte material da pesquisa, que pretende ilustrar a necessidade de adoção de outros mecanismos processuais para a correção de irregularidades ocorridas nas relações complexas da Administração Pública, sobretudo aquelas que destoam da moldura constitucional.

Antes das ponderações sobre a formação da estrutura funcional da Administração Pública, é importante anotar que a evolução do Estado refletiu no modelo administrativo adotado. Identifica-se, em um primeiro momento, a administração pública patrimonialista, herança da colonização do país. Esse modelo tem como principal característica a confusão entre o público e o privado, sendo mais vulnerável ao nepotismo e à corrupção. “Não existe um dever de atender a uma finalidade, pautada numa diretriz objetiva e impessoal, nem obediências a normas abstratas, porém envolve um contexto nitidamente contrário” (Lima, 2013, p. 81).

O Estado estaria focado em atender aos interesses de seus próprios dirigentes, de modo que sua administração não se tornaria um mecanismo eficaz para realizar atividades em

benefício de toda a coletividade. Em vez disso, a administração se converteria em um bem em si mesma, servindo a esse grupo como um patrimônio a ser dilapidado e manipulado em prol de interesses individuais (Souza, 2012, p. 38).

Considerando o ano de 1808 como marco inicial da história da Administração Pública no Brasil com a chegada da Família Real e a década de 1930 com a implementação do modelo burocrático, verifica-se que por mais de um século prevaleceu o patrimonialismo. A Administração Pública burocrática, portanto, foi adotada visando a substituir o modelo de administração patrimonialista. “Isto refletiu inclusive na elaboração do texto da Carta Constitucional de 1934, que foi a primeira a institucionalizar a administração pública em seis artigos direcionados ao funcionalismo público” (Saraiva, 2019, p. 348).

Em resposta a esse regime baseado em privilégios, em meados de 1936, foi erigido o regime burocrático, que objetiva estabelecer parâmetros da meritocracia e da limitação da atuação pública. A reforma administrativa foi promovida por meio da Lei n. 284/1936, conhecida por Lei do Reajustamento. A profissionalização da gestão pública mostra-se essencial para a construção do modelo racional proposto. Desenvolve-se a partir de um conjunto de regras abstratas e, por consequência, impessoais, com determinação de competência, distribuição de serviços sob vínculos hierárquicos e a previsão de medidas sancionatórias disciplinares. No entanto, o agigantamento do Estado social revela que a rigidez da administração burocrática não permite a atuação eficiente (Lima, 2013, p. 84-91).

Foram apontadas algumas disfunções que impulsionaram a adoção de paradigma mais flexível, como “o excesso de formalismo e papéis, a resistência a mudanças, a despersonalização dos relacionamentos entre as pessoas, a categorização das decisões, o recurso da autoridade como justificação de determinadas ações” (Setti, 2023, p. 185).

Na década de 90, inicia-se a implementação de um padrão gerencial, inspirado no âmbito privado e com aspirações no incremento da eficiência pública. A reforma administrativa ocorre em meio aos impactos da globalização e da crise inflacionária instalada no país após a redemocratização. Com a apresentação da proposta da reformulação administrativa, Bresser distingue três formas de propriedade: a pública estatal, a pública não estatal e a privada. A par dessa cisão, dividiram-se as ações do Estado em quatro setores:

núcleo estratégico, atividades exclusivas do Estado, serviços sociais não exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado (Bresser Pereira, 2015[10]).

A reforma proposta por Bresser Pereira permite a descentralização de atividades estatais, a publicização de serviços estatais não exclusivos e a privatização de setores ligados à produção de bens e serviços para o mercado. As atividades exclusivas do Estado devem ser organizadas em agências autônomas e implementadas por contrato de gestão, em que seriam estabelecidos indicadores de desempenho, com ampla liberdade de gerenciamento do orçamento e admissão de funcionários. "As entidades executoras serão, respectivamente, as 'agências autônomas', no setor das atividades exclusivas de Estado, e as 'organizações sociais', no setor de serviços não exclusivos de Estado" (Bresser Pereira, 2015, p. 23).

Intermediando a propriedade pública e estatal, propõe a categoria pública não estatal em que se inserem as organizações sem fins lucrativos. Destaca que "a privatização é uma alternativa adequada quando a instituição pode gerar todas as suas receitas da venda de seus produtos e serviços, e o mercado tem condições de assumir a coordenação de suas atividades" (Bresser Pereira, 2015, p. 25). Quando não se verifica a autonomia produtiva, abre-se espaço para o público não estatal, dependente de subvenção pública.

O modelo de administração proposta em meados de 1995 visa a promover o enxugamento do Estado, com a redução das suas atribuições. A reformulação pretende enfrentar a crise econômica, pois o Brasil passava por situação de hiperinflação, além de tornar o país mais competitivo, abrindo-se ao comércio internacional. Embora o engessamento burocrático tenha impulsionado a mudança na perspectiva de atuação pública, alguns pontos merecem ser preservados. Bresser Pereira, embora ressaltando a flexibilidade como elemento essencial às instituições públicas, reconhece a necessidade de manutenção das regras de ingresso no serviço público.

> Instituições burocráticas como a exigência de concurso ou de processo seletivo público, de um sistema universal de remuneração, de carreiras formalmente estruturadas, e de um sistema de treinamento devem ser conservadas e aperfeiçoadas, senão implantadas, visto que até hoje não o foram, apesar de toda a ideologia burocrática que tomou conta de Brasília entre 1985 e 1994. Nestes termos, é preciso e conveniente continuar os esforços no sentido da instalação de uma administração pública burocrática no país (Bresser Pereira, 2015, p. 28).

[10] Originalmente publicado na Revista do Serviço Público, v. 47, n. 1, jan-abr., 1996.

O critério racional e objetivo para a contratação de servidores público viabiliza maior profissionalização do quadro administrativo, pois a seleção será pautada na capacidade técnica para o desempenho das funções típicas do estado. Esses fundamentos se amoldam aos princípios constitucionais em vários aspectos, como a impessoalidade, moralidade e eficiência. A burocracia pública deve não apenas racionalizar a atividade estatal, mas também garantir o caráter público do Estado, assegurando neutralidade e impessoalidade perante o patrimonialismo, legitimidade através da dominação racional-legal, e a capacidade técnica de produzir uma ação administrativa mais eficaz (Abrucio; Loureiro, 2018, p. 27).

O regramento constitucional acerca do ingresso no quadro funcional dos entes públicos adere, portanto, ao modelo burocrático da Administração Pública. Mesmo ponderando as exceções previstas, a moldura constitucional não se aproxima do perfil gerencial quanto às atividades técnicas, devendo ser direcionada pelos princípios constitucionais.

Para o desempenho das atividades estatais, a Administração Pública mantém uma estrutura organizacional perene, sendo formada por "um conjunto de pessoas atuando de modo organizado, permanente e contínuo, segundo regras específicas e comprometidas com a promoção de valores fundamentais" (Justen, 2024, p. 538).

Decorrente dos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência, a Constituição Federal de 1988 estabelece as regras para o ingresso ao quadro funcional da Administração Pública. O artigo 37, inciso II da CF/88 esclarece que "a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei" (Planalto, 1988*)*.

O concurso público constitui forma de resguardar a igualdade entre os administrados, favorecendo a ampla participação. Pelo viés da Administração Pública, assegura que o cargo seja preenchido pelo candidato que demonstre maior capacidade técnica, com primado à eficiência da atuação do ente. "A Administração Pública burocrática foi concebida com o objetivo de combater o patrimonialismo, por meio da utilização de técnicas burocráticas, especialmente pela instituição do sistema de mérito para seleção de servidores" (Di Pietro, 2018, p. 3).

O concurso público é um procedimento norteado pela publicidade e pelo controle público, destinado a selecionar os indivíduos mais capacitados, sendo pautado na

meritocracia. “Quando a Constituição fala em concurso público, ela está exigindo procedimento aberto a todos os interessados, ficando vedados os chamados concursos internos, só abertos a quem já pertence ao quadro de pessoal da Administração Pública” (Di Pietro, p. 610). Ou seja, veda-se a prática corrente e prevista na legislação ordinária anterior à Constituição de 1988, como a ascensão e a readmissão.

O STF declarou a inconstitucionalidade sobre a investidura via provimento derivado, ou seja, absorção de servidores oriundos de outros órgãos públicos ou nomeados em cargos comissionados. A pacificação do tema levou à edição da Súmula 685 do STF. Posteriormente, a discussão sobre a matéria resultou na edição da Súmula Vinculante 43, pela qual se afirma: “inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido” (Supremo Tribunal Federal, 2015).

Os servidores públicos permanentes são sujeitos ao regime estatutário, característicos das pessoas de direito público, conforme artigo 39 da CF/88. Entre o servidor estatutário e a Administração não existe um contrato de trabalho, mas sim um vínculo legal formalizado através do termo de posse, conforme artigo 7º da Lei n. 8.112/1990 (Planalto, 1990).

Ao ser nomeado e empossado, o servidor assume esse vínculo, não sendo possíveis alterações unilaterais no regime aplicável aos ocupantes de cargos públicos, em virtude da primazia do interesse público. Os servidores públicos ingressam numa situação jurídica previamente definida, não havendo possibilidade de qualquer modificação das normas vigentes por meio de contrato, ainda que com a concordância das partes, porque se trata de normas de ordem pública (Di Pietro, 2024, p. 600). A existência de servidores ocupantes de cargos perenes assegura a continuidade dos serviços públicos, principalmente durante os períodos de mudanças de chefias, prática comum no âmbito político do Poder Executivo.

Com o julgamento da ADI 2.135, o STF flexibilizou a contratação de servidores públicos, restabelecendo a redação do artigo 39 da CF/88, conferida pela Emenda Constitucional 19/1998 (EC 19/98). Embora não exista direito adquirido a regime jurídico administrativo, o STF vedou a retroatividade dos efeitos da decisão para prevenir tumultos administrativos e previdenciários. Proibiu-se, expressamente, a transmudação das regras dos atuais servidores (Supremo Tribunal Federal, 2024). A coexistência de cargos públicos (reservados às funções de Estado) e os empregos públicos (regidos pela CLT), no entanto, não exclui a obrigatoriedade de concursos público para o ingresso. Os cargos e empregos públicos

devem ser previstos na legislação de cada ente federado e a temática tende a permanecer ocupando lugar de destaque no Poder Judiciário.

A CF/88 também contempla exceções à regra do ingresso ao serviço público por intermédio de concursos públicos, ao prever as contratações temporárias e os cargos comissionados. “Esses servidores exercerão funções, porém, não como integrantes de um quadro permanente, paralelo ao dos cargos públicos, mas em caráter transitório e excepcional” (Di Pietro, 2024, p. 607). Essas exceções não se amoldam no âmbito de ampla discricionariedade do gestor público, havendo delineamentos mínimos descritos na própria CF/88.

A atividade desempenhada por servidores contratados temporariamente conforme o artigo 37, inciso IX, dispensa a realização do concurso público, justamente em virtude da situação de excepcionalidade e urgência que ampara o vínculo. No entanto, o ingresso deve ser precedido de Teste Seletivo Simplificado, sendo o procedimento regulado pela Lei n. 8.745, de 9 de dezembro de 1993 (Planalto, 1993*)*. Os servidores regidos por contratos temporários, não se inserindo no quadro permanente de servidores públicos, têm as regras que disciplinam sua relação de trabalho assentadas na Consolidação das Leis do Trabalho. “Seu regime básico, portanto, é o mesmo que se aplica à relação de emprego no campo privado, com as exceções, é lógico, pertinentes à posição especial de uma das partes – o Poder Público” (Carvalho Filho, 2023, p. 501).

O regime especial para a contratação temporária exige presença de três pressupostos: i) prazo determinado; ii) temporariedade da função; iii) excepcionalidade. Esse contrato administrativo é de caráter funcional destinado a suprir necessidade transitória da Administração Pública, de natureza excepcional. Não se legitima o contrato temporário para atender a necessidades permanentes do órgão público ou oriundas da omissão do gestor, que gera a urgência preparada. “Está, por isso, descartada a admissão de servidores temporários para o exercício de funções permanentes; se tal ocorrer, porém, haverá indisfarçável simulação, e a admissão será inteiramente inválida” (Carvalho Filho, 2023, p. 508).

A situação de excepcional urgência deve ser descrita em lei, que também preverá a duração da contratação temporária, sendo incabíveis sucessivas prorrogações, expressas ou tácitas. Assim, as contratações temporárias não podem ser utilizadas como estratégia de burla à regra constitucional acerca do concurso público. É condição inafastável para que a conduta administrativa desfrute de juridicidade que ela esteja totalmente alinhada com as normas e

princípios que regem a Administração Pública, abrangendo tanto prerrogativas quanto deveres destinados à proteção dos interesses coletivos (Leste; Capelari Jr; Brito, 2022, p. 231).

A matéria foi objeto de repercussão geral, sendo que o Recurso Extraordinário n. 658.026 gerou o Tema 612. Na tese firmada, ficou assentado que, para se considerar válida a contratação temporária de servidores públicos, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a contratação seja indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração (Supremo Tribunal Federal, 2014).

Por se tratar de agentes públicos em sentido amplo e apesar de regidos pela CLT, conforme previsto na Lei n. 9.962/2000, devem observância aos princípios e regras constitucionais estabelecidos para os agentes públicos em geral. A relação jurídica formada pelo contrato de trabalho temporário é institucional. Embora com vínculo temporário, os empregados públicos possuem maior segurança quando comparados aos ocupantes dos cargos em comissão.

Nota-se que o artigo 37, inciso II da CF/88, também ressalva a possibilidade da nomeação para cargo em comissão, *declarado em lei* de livre nomeação e exoneração. Com a edição da Emenda Constitucional 19/1998, o artigo 37, inciso V da CF/88 delimitou a diferença entre cargos em comissão e função de confiança, especificando-se que as funções passaram a ser exercidas *exclusivamente* por servidores ocupantes de cargo efetivo. As duas modalidades destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

A previsão é amparada no número expressivo de atribuições do gestor público e a responsabilidade pela prática de atos ou omissão ilegítimas, o que justifica, além do conhecimento técnico, a necessidade de vínculo de especial confiança com o servidor encarregado das funções de chefia, direção ou assessoramento. No entanto, “o Estado não possui livre arbítrio e quaisquer condutas que descumpram as finalidades públicas estão sujeitas ao controle da legalidade, seja para a verificação de abuso, excesso de poder ou desvio de finalidade” (Salvador; Santin; Costa, 2023, p. 11).

Nesse contexto, os cargos comissionados são objeto de críticas e judicialização frequentes, sendo considerados portas de acesso ao clientelismo e nepotismo. O clientelismo se verifica na utilização dos cargos de livre nomeação em troca de favores políticos, sobretudo, a pessoas ligadas ao partido político do gestor ou mesmo operantes na campanha

eleitoral. “Apesar da adoção do modelo burocrático para a Administração Pública brasileira, o patrimonialismo nunca foi inteiramente abandonado, ainda que se apresente sob outras vestes” (Di Pietro, 2018, p. 3).

Buscando delimitar o espaço da discricionariedade administrativa para a contratação de servidores comissionados, o STF editou a Súmula Vinculante n. 13, que foi precedida do julgamento, dentre outros, da Reclamação n. 6650/PR, Recurso Extraordinário n. 579.951/RN, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1521-4/RS e a Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 12-6/DF.

A ADC proposta pela Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) para sedimentar a legitimidade da Resolução n. 7 do Conselho Nacional de Justiça, de 2015, sob o argumento de que “o CNJ detém competência institucional de zelar pela observância do artigo 37 da Constituição Federal e apreciar a validade dos atos administrativos praticados pelo Poder Judiciário” (Supremo Tribunal Federal, 2008). Concluiu o STF que a vedação de nepotismo disciplinada pela Resolução 07/2005 do CNJ decorre da interpretação dos princípios constitucionais que regem a atividade administrativa do Estado, sobretudo o conteúdo expresso no artigo 37, *caput,* da Constituição Federal.

No Recurso Extraordinário n. 579.951-4/RN, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, concluiu-se que a vedação de nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática, pois a proibição decorre diretamente dos princípios contidos no artigo 37, *caput,* da Constituição Federal (Supremo Tribunal Federal, 2008).

No Agravo Regimental em Medida Cautelar em Reclamação (Reclamação n. 6.650-9/PR), o Supremo Tribunal Federal afastou a aplicação da Súmula Vinculante 13 de cargos públicos de natureza política. A Reclamação se reporta ao Decreto Estadual 3.348/2008, objeto da Ação Popular n. 2.424/2008, que nomeou Eduardo Requião de Mello e Silva para o cargo de Secretário de Estado de Transportes e, cumulativamente e sem remuneração, para responder pela autarquia Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA. A decisão proferida junto à 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Curitiba determinou, liminarmente, a suspensão do Decreto n. 3.348/2008, acolhendo a alegação de que o Decreto Estadual constitui estratégia para burlar a vedação contida na Súmula Vinculante n. 13. Segundo o autor da ação popular, a intenção do Reclamante sempre foi de permanecer no comando da APPA, sendo que a indicação para a Secretaria foi a forma de dar ares de

legalidade da função que exercia anteriormente junto à autarquia, da qual foi exonerado e retornou por força do Decreto Estadual 3.348/2008.

A liminar proferida pela Relatora Min. Ellen Gracie, na Reclamação, restabeleceu a eficácia do Decreto Estadual n. 3.348/2008. Quanto ao pedido no sentido de impedir o exercício do agravante no cargo de responsável pela Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA, concluiu o Tribunal Pleno que se reporta ao mérito da reclamação, não havendo incursão sobre a existência de fraude à lei ou nepotismo cruzado a ensejar a anulação do ato. A reclamação foi posteriormente extinta sem apreciação do mérito, eis que foi revogado pelo Decreto Estadual 4.106/2009, tendo o Governador nomeado o seu irmão para exercer o cargo de Secretário da Representação do Estado do Paraná em Brasília (Supremo Tribunal Federal, 2008).

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.521-4/RS se reporta ao artigo 20 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, fundamentada no princípio da separação de poderes. O voto proferido pelo Min. Marco Aurélio, afirmando que a Constituição Federal de 1988 homenageia, com tintas fortes, o princípio da isonomia, aponta circunstância nem sempre visível que o desvio de finalidade na nomeação de cargos comissionados proporciona e que contribui para a consolidação do modelo patrimonialista no país.

> Tênues têm sido as iniciativas objetivando coibir abusos notados no preenchimento de cargos em comissão: por vezes, são parentes de autoridades do primeiro escalão que efetuam concurso público para ocupação de cargos de menor importância, inclusive os situados na base da pirâmide hierárquica, para, a seguir, à mercê de apadrinhamento revelador de nepotismo, chegarem a cargos de maior ascendência, quer sob o ângulo da atividade desenvolvida, quer considerada a remuneração; outras vezes, ocorre a nomeação direta para o cargo em comissão, surgindo, com isso, em detrimento do quadro funcional que prestou concurso, aqueles que se diferenciam, em dose elevada, pelo chamado 'QI' (sigla irônica que resume a expressão 'quem indica'). A origem dessa situação é remota, com raízes fincadas no período da colonização. A par desse aspecto, tem-se ainda o desvirtuamento das próprias funções, de vez não raro dá-se a investidura para o exercício de funções que, na realidade, não se fazem compatíveis com a nomeação para cargos em comissão (Supremo Tribunal Federal, 2008).

A decisão liminar proferida na ADI n. 1.521-4/RS concluiu que a Emenda Constitucional n. 12, que trouxe novos contornos à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e expressou as vedações do nepotismo, pauta-se nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, isonomia e do concurso público obrigatório, em sua acepção maior. "Cuida-se, portanto, de matéria que se revela merecedora de tratamento jurídico único

- artigo 39 da Carta de 1988, a abranger os três Poderes, o Executivo, o Judiciário e o Legislativo" (Supremo Tribunal Federal, 2008). Em decisão final, o STF julgou parcialmente procedente para os fins de declarar inconstitucional o artigo 4º[11], "e" e "inclusive de extinção de cargos em comissão e de exoneração", constante no artigo 6º, ambos da EC/12-RS. Conferiu-se, ainda, interpretação conforme ao parágrafo único do artigo 6º para abranger apenas os cargos situados no âmbito do Poder Executivo e julgou inconstitucional, por arrastamento, o artigo 7º da EC/12-RS (Supremo Tribunal Federal, 2013).

Esses julgados fornecem contornos essenciais para a limitação da atividade administrativa quanto aos cargos comissionados quando evidenciado desvio de finalidade e afronta aos princípios constitucionais. Não se pode ignorar também que os ocupantes de cargos em comissão e contratos temporários estão mais sujeitos a pressões e retaliações políticas, por não terem estabilidade típica do servidor concursado.

As regras estampadas na Constituição Federal de 1988 acerca dos servidores públicos apresentam mais aderência ao modelo burocrático, temperadas por exceções previstas no próprio texto constitucional. Mas todos os cargos e empregos públicos são regidos pelos princípios da indisponibilidade e da supremacia do interesse público. Portanto, a margem de discricionariedade extraída do texto constitucional não confere ao gestor ampla possibilidade de escolha, sendo vinculado o ato aos princípios constitucionais e à busca da eficiência máxima almejada pela boa administração (Salvador; Santin; Costa, 2023, p. 20).

O Tema 1010, cuja tese foi fixada a partir da análise do Recurso Extraordinário 1041210, concluiu que preenchimento do cargo comissionado, a despeito da fidúcia, deve primar pela experiência e conhecimento técnico sobre as atividades a serem desempenhadas. A legislação que trata dos cargos de livre nomeação deve guardar proporcionalidade, com a necessidade que visa suprir e o número de servidores ocupantes de cargos efetivos vinculados ao ente público (Supremo Tribunal Federal, 2019). A ausência desses requisitos afeta a moralidade administrativa e impessoalidade, justificando a ingerência do controle externo sobre a atividade administrativa por atos discricionários.

> A criação indiscriminada de cargos em comissão e sua previsão para o exercício de atividades que não sejam de direção, chefia e assessoramento atinge o pilar-maior sob o qual se assenta o regime republicano, o princípio da igualdade, permitindo

[11] Art. 4 º - Ficam extintos os cargos em comissão que não atendam às disposições do parágrafo 4 º , do artigo 20 e do artigo 32 , 'caput' ,da Constituição do Estado.

> uma instituição de uma casta de privilegiados cujo mérito é a proximidade com os detentores do poder (Motta, 2014, p. 838).

Os cargos e as funções públicas devem ser detalhados em lei, com nomenclatura adequada e a descrição suficiente sobre as atribuições, requisitos de ingresso e carga horária. O Recurso Extraordinário 1041210/SP, reconhecendo a repercussão geral sobre a matéria, firmou tese sobre os cargos comissionados, declarando que "as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir". No julgado, ficou assentado que dentre os pressupostos da legislação que cria a estrutura funcional do ente público, "as atribuições do cargo comissionado criado sejam adequadas às atividades de direção, chefia ou assessoramento, não se podendo compreender nesse espectro atividades meramente burocráticas, operacionais ou técnicas" (Supremo Tribunal Federal, 2019).

O precedente vinculante, ao estabelecer parâmetros para a construção legislativa sobre cargos comissionados, serve de sustentáculo à fiscalização do controle externo. O precedente não é apenas um mecanismo de unificação na aplicação do direito constitucional, que afeta Juízes e órgãos da Administração Pública. Ele vincula diretamente os próprios Ministros, influenciando assim a interpretação da própria Corte (Marinoni, 2022, p. 1019). Figura, portanto, como guia no percurso do tratamento das irregularidades na contratação e manejo interno de servidores públicos, excluídas do âmbito de incidência da LIA, mas que continuam ostentar relevância jurídica e constitucional.

Pela interpretação do último precedente, extrai-se que toda a estrutura burocrática deve ser prevista em lei, não apenas com a indicação dos cargos, mas com a nomenclatura adequada, descrição de suas atribuições, requisitos de ingresso e carga horária. A regularidade legislativa, na verdade, recomenda a formação de um organograma, com a previsão das secretarias que compõem o ente público, as diretorias ou departamentos em que se desdobram e, por fim, os cargos que abarcam cada setor.

> A criação e a disciplina do cargo público fazem-se necessariamente por lei, que deverá contemplar o conteúdo essencial e indispensável. Isso significa estabelecer o núcleo das competências, dos poderes, dos deveres, dos direitos, do modo de investidura e das condições de exercício das atividades. Portanto, não basta uma lei estabelecer, de modo simplista, que "fica criado o cargo de servidor público". Exige-se que a lei promova a discriminação das competências e a inserção dessa posição jurídica no âmbito da organização administrativa, determinando as regras que dão identidade e diferenciam a referida posição jurídica (Justen, 2024, p. 549).

O organograma administrativo é uma das características do modelo burocrático que, juntamente com a capacitação e o ingresso no serviço público por critério de capacidade, proporciona maior adesão ao modelo constitucional. O organograma permite a delimitação suficiente sobre as relações de hierarquia, bem como de competência de cada setor, viabilizando a análise acerca da responsabilidade funcional sobre as atividades desenvolvidas ou indevidamente ignoradas.

> Outras características da administração burocrática são: a divisão do trabalho, uma especificação das atividades de cada funcionário público; a hierarquização, ou seja, a composição de uma pirâmide organizacional em que existem funções de chefia e outras subalternas; a impessoalidade, que nada mais é do que uma forma de trabalho do servidor público que garanta que sua substituição não trará nenhum prejuízo ao sistema como um todo, de modo que não haja uma apropriação pessoal do cargo ocupado e nem tratamento especial para qualquer possível beneficiário (Setti, 2023, p. 183).

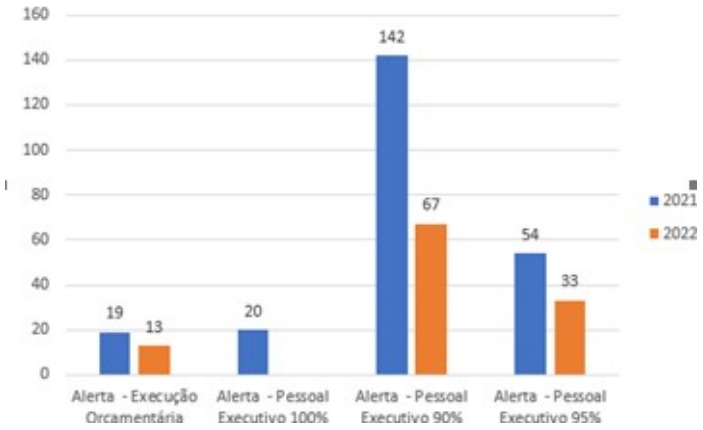
A necessidade de reestruturação burocrática, no entanto, pode esbarrar em limites normativos, inviabilizando a implementação imediata. O artigo 169, § 1º, inciso I da CF/88, preconiza a observância aos limites de gastos com pessoal, a serem estabelecidos em lei complementar. Portanto, a criação de cargos e alteração de carreiras só poderão ser realizadas se houver prévia dotação orçamentária para atender a projeção de despesas (Planalto, 1988).

O artigo 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) trata da despesa obrigatória de caráter continuado, em que se inserem os cargos públicos, posto que fixam ao ente público a obrigação legal de execução por período superior a dois exercícios. O dispositivo esclarece em seu § 1º que os atos que criarem ou aumentarem despesa continuada devem ser instruídos com a estimativa prevista na lei orçamentária anual, com demonstração da compatibilidade com o plano plurianual e lei de diretrizes orçamentárias (Planalto, 2000).

Além da previsão orçamentária, existe uma limitação com gasto de pessoal. Para o artigo 18 da LRF, a despesa total com pessoal é considerada pelo somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (Planalto, 2000).

De acordo com a LRF, o limite prudencial é atingido sempre que o montante da despesa total com pessoal ficar acima de 95%, o que corresponde a 57% da receita corrente líquida. Para o executivo municipal, o descumprimento do limite prudencial se dá quando o gasto com pessoal é superior a 54 % (artigos 19 e 20, LRF). Qualquer reforma no quadro de servidores, portanto, deve percorrer um caminho de ajuste fiscal e normativo. “A modelagem da despesa dentro do figurino legislativo exige que, no curso da sua programação, ela somente seja fixada em termos quantitativos após a definição das respectivas fontes de recursos financeiros para sua cobertura” (Nascimento, 2014, p. 305). Em 2022, o Tribunal de Contas do Estado emitiu alertas de gastos com pessoal a 79 municípios paranaenses, o que representa 20% do total, de 399 (Figura 01).

Figura 1 - Alertas de despesas com pessoal emitidos pelo TCE-PR



Fonte: TCE/PR

Nessa estrutura funcional, por vezes, verificam-se situações de desconformidade que recebiam o tratamento sancionatório, como instrumento de correção. Em atenção ao objeto da pesquisa, a análise ficará restrita aos temas relacionados ao quadro geral de servidores públicos, sendo descartadas as discussões sobre os agentes políticos e servidores públicos sujeitos a regimes especiais, como os militares, por exemplo.

Questionamentos sobre a investidura em cargos públicos, os desvios de finalidade e de função são pontos que foram processados sob o regramento da Lei de Improbidade Administrativa, com a capitulação principalmente no artigo 11, incisos I e V da Lei n. 8.429/1992, em sua redação original. O artigo 11, inciso I da LIA previa como conduta ímproba, que atenta contra os princípios da administração, que viola deveres de honestidade

legalidade e lealdade às instituições, a prática de ato visando ao fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto. O inciso V, por sua vez, previa como conduta passível de punição a frustração da licitude de concurso público. Para justificar a pretensão de restituição dos valores recebidos nesta qualidade, capitulava-se a conduta na descrição contida no artigo 10, inciso I da LIA, como facilitação ou concorrência para que ocorra incorporação ao patrimônio particular de verbas e valores do ente público.

O processamento da pretensão de viés punitivo, porém, não apresenta efetividade mesmo com a redação originária da Lei n. 8.429/1992 em virtude da dificuldade de demonstração do elemento volitivo do gestor. A desorganização do quadro funcional se sedimenta de forma paulatina, dificultando a responsabilidade do administrador nos moldes do processo tradicional. Somando-se a isso, destaca-se que o gestor tem o desafio de verificar a compatibilidade fiscal para a adequação normativa, além de depender da formação de consenso com o poder legislativo sobre a matéria, no curto período do mandato eleitoral.

Partindo da inobservância da regra constitucional do ingresso a cargos e empregos públicos, as irregularidades ganham contornos variados conforme a deficiência legislativa que cuida da estrutura funcional, podendo levar a um emaranhado de complexidades, difícil de ser superado. Surge, pois, o desafio de ajustar os limites de gastos com pessoal, sem interromper a prestação de serviço público e paralelamente, promover a alteração legislativa, com a reformulação da estrutura administrativa, criando os cargos efetivos, indevidamente ocupados por comissionados, servidores temporários ou recibados.

Nesse contexto, o reconhecimento de nulidades e determinação de exoneração de servidores poderá impactar diretamente na continuidade do serviço público. A imposição de obrigação de fazer, ainda que conferido prazo razoável, encontrará como obstáculo a realidade normativa que sujeita a matéria. O efeito intimidatório decorrente da possibilidade de punição por ato de improbidade administrativa não terá o condão de superar os entraves práticos, que condicionam o desempenho do administrador.

O apego ao regramento processual e ao perfil convencional da jurisdição aprofunda as críticas sobre a ingerência em assuntos afetos aos poderes majoritários e, sobretudo, sobre a incapacidade institucional. A LINDB traz parâmetros para o exercício do controle externo, sendo que a “consensualidade, proporcionalidade e reflexibilidade são os grandes vetores axiológicos da norma para promover maior segurança na interpretação e aplicação do direito público” (Menegat, 2023a, p. 241).

A LINDB exige a ponderação sobre as consequências da decisão ao decretar a invalidação de um ato ou contrato, estabelecendo a observância da proporcionalidade e a possibilidade de criação de regime de transição. A decisão dos órgãos de controle, administrativo ou judicial, deve considerar os obstáculos concretos impostos ao gestor, sendo preferível a construção da solução por meio de atividades dialógicas.

As diretrizes expostas pela Lei n. 13.655/2018 demonstram a mudança de paradigma processual em processos envolvendo o poder público, ao prever pontos prospectivos. Pela análise da LINDB e dos projetos de lei que buscam regulamentar a incursão judicial em demandas com potencial de desestabilizar as atividades administrativas em curso, conclui-se que o próprio legislador aponta o procedimento dialógico e estrutural como solução.

O enquadramento das irregularidades atinentes à contratação e ao manejo interno de servidores públicos, após a ponderação sobre as restrições decorrentes da LINDB e da nova redação da Lei de Improbidade Administrativa, conduz à possibilidade de utilização do modelo estrutural de processo. As características do perfil estrutural viabilizam a superação da base do problema, que irradia e sedimenta os desvios administrativos, além de respeitar as dificuldades fáticas nas etapas necessárias para a remodelagem da instituição pública.

A última seção do trabalho se dedica, portanto, ao estudo de caso, abarcando o procedimento administrativo estruturante promovido pelo Ministério Público em 44 municípios da região norte do estado do Paraná. Com base nos dados empíricos, amparados na análise teórica construída, pretende-se apontar a potencialidade e dificuldade da abordagem estrutural aos problemas complexos que se originam na Administração Pública. Parte dos entraves são extraídos das peculiaridades dos municípios e adesão dos gestores ao trabalho de reorganização, mas também de pontuais descompassos internos da instituição ministerial.

4 ESTUDO DE CASO: PROBLEMAS ESTRUTURAIS RELACIONADOS ÀS CONTRATAÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS NO NORTE DO PARANÁ E OS DESVIOS DE FINALIDADE

Com a pesquisa dogmática, foi apresentado o contexto em que se insere o processo estrutural como potencial instrumento para o tratamento de demandas complexas envolvendo a Administração Pública. Também foi demonstrada a lacuna na lei de improbidade administrativa após a reforma produzida pela Lei n. 14.230/2021, quanto à contratação irregular de servidores públicos.

A regra do concurso público é constitucional (art. 37, II, CRFB), razão pela qual a exceção também tem que ser prevista na Constituição Federal de 1988. Mesmo com o julgamento da ADI 2.135, com o fim do regime jurídico único, o ingresso no quadro funcional do ente público continua a depender da prévia aprovação em concurso público. O texto constitucional dispensa a realização do concurso público para o provimento de cargos em comissão, declarados em lei como de livre nomeação e exoneração. Ainda, permite que a lei estabeleça os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (Constituição Federal, *online,* 1988). Todas as contratações que se afastem desses contornos não comportam convalidação, sendo objeto passível de discussão judicial.

Embora as ofensas constitucionais às regras de concurso público permaneçam sob a égide da LIA, o artigo 11 da Lei n. 8.429/1992 deixou de estampar um rol exemplificativo de conduta. O inciso V do artigo 11 da LIA prevê que a ofensa ao caráter concorrencial de concurso público deve ter por finalidade a obtenção de benefício próprio, direto ou indireto ou de terceiros. Essa conduta está possivelmente relacionada aos desvios ocorridos durante o certame e, por consequência, não abarca as mais variadas contratações irregulares fora desse contexto. O nepotismo, direto ou cruzado, foi previsto no inciso XI do artigo 11 da LIA, excluindo-se a vedação para os ditos cargos políticos, como os secretários municipais, por exemplo. O rol de condutas previstas nos artigos 9º e 10 da LIA não apresenta potencialidade para albergar a análise das irregularidades ocorridas nas contratações de servidores públicos ou mesmo nos deslocamentos internos de atribuição (Lei n. 14.230/2021, *online,* 2021).

Foi retirado do acervo normativo um instrumento que era utilizado para coibir as afrontas às regras e princípios constitucionais relacionados à estrutura burocrática e corpo

funcional do ente público. Mas, mesmo antes da reforma produzida pela Lei n. 14.230/2021, os elementos repressivos da LIA tratavam as desconformidades de forma recortada e com viés retrospectivo. Isto é, embora exercesse o papel de contenção às irregularidades contemporâneas, não se preocupavam com a averiguação da extensão do problema em que a conduta estava inserida.

O processo estrutural tem como características essenciais a prospectividade e a finalidade de reconstrução de instituições ou comportamentos que representam ofensa a direitos fundamentais. Sem ignorar as críticas quanto à ingerência em instâncias majoritárias, é o instrumento adequado para a correção fundada em omissões inconstitucionais e atividades divorciadas da moldura constitucional.

Ainda que sem previsão legislativa, vários dispositivos legais em vigor viabilizam a implementação do procedimento flexível e concertado para a superação de problemas complexos. O modelo estrutural pode ser aplicado no âmbito administrativo ou judicial, sendo que o modelo decisório dependerá de eventuais bloqueios institucionais.

4.1 METODOLOGIA APLICADA

O estudo de caso foi a metodologia aplicada. A análise foi dedicada à atividade de reorganização implementada no âmbito administrativo, cujo foco se concentra na atuação do GEPATRIA, decorrente da contratação e manejo interno dos servidores públicos municipais. Nesse modelo resolutivo, pretende-se que o órgão do Ministério Público não exerça o papel de "regente ou substituto da sociedade supostamente incapaz, mas como um agente que fomente e desobstrua canais comunicacionais necessários para que as pessoas participem diretamente da construção da solução dos problemas que as afetam" (Coura; Fonseca, 2022, p. 197).

O estudo de caso é "[...] uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de mundo real" (Yin, 2015, p. 17). O método deve contar com várias formas de evidência para permitir a triangularização dos resultados e beneficiar-se do desenvolvimento teórico anterior para permitir a coleta e análise de dados de forma guiada.

A análise empírica concentra-se na aplicação de medidas estruturantes para a reorganização administrativa funcional na região Norte do estado do Paraná a partir do ano de

2009. O objeto é a atuação do Ministério Público do Estado do Paraná, na região do Norte Pioneiro. Foi analisada a atuação do Ministério Público junto ao Núcleo Regional de Trabalho de Proteção ao Patrimônio Público do Norte Pioneiro, instituído pela Resolução n. 5.525 e convertido para Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIA). As atividades do Grupo são regulamentadas pelas Portarias n. 01/2015 e n. 01/2019.

Foram abordados os procedimentos administrativos envolvendo os municípios de abrangência do Núcleo, cuja finalidade recai no controle da prática do nepotismo e de irregularidades na contratação de servidores públicos para cargos comissionados. O Núcleo abarcava o total de 49 municípios da região do norte pioneiro no período analisado. Mas o trabalho de pesquisa foi desenvolvido junto a 44 municípios do Norte do Paraná, eis que os demais procedimentos não se encontravam disponíveis.

Em que pese o Núcleo Regional de Trabalho de Proteção ao Patrimônio Público do Norte Pioneiro não abarque nenhum município de grande porte, o recorte territorial se legitima, pois o estado do Paraná tem 206 municípios com menos de 10 mil habitantes[12] do total de 399 cidades. O Brasil conta com 5.570 municípios, sendo que 69% das cidades têm até 20.000 habitantes. Portanto, o recorte territorial permite a análise em municípios que guardam similaridade populacional (Figura 02).

Figura 2 - Censo 2022: índice populacional dos municípios

Fonte: IBGE, 2022

[12] Disponível em: https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Censo-2022-confira-principais-novidades-e-mudancas-populacionais-do-Parana. Acesso em: 14 maio 2024.

Em que pese os dados estatísticos possam indicar a existência de similaridade entre os municípios de igual porte, não se pode ignorar a ampla diversidade regional existente no país, o que também afeta a estrutura e a atuação da Administração Pública.

O Ministério Público, por sua vez, se desmembra em dois grandes ramos: i) Ministério Público da União, que abarca o Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; ii) Ministério Público dos Estados. O ordenamento jurídico também prevê o sub-ramo do Ministério Público dos Tribunais de Conta e a função do Ministério Público Eleitoral (Coura; Fonseca, 2022).

Apesar da pluralidade institucional, existem pontos de contato entre os diversos ramos, que figura como "uma espécie de tronco simbólico" (Lamenha; Lima, 2024). Essa convergência permite a configuração de uma organização nacional, iniciando-se pelo marco normativo estabelecido pela Constituição Federal, além da legislação orgânica que viabiliza em certa medida a unidade de organização e procedimento. Agrega-se ao arcabouço normativo comum, a dimensão corporativa, em que organizações de alcance nacional mobilizam pautas institucionais, além do papel do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que exerce o controle externo sobre todos os ramos do Ministério Público. A adoção de configurações, identidades e estratégias de atuação semelhantes acaba por conferir uma visão isomorfa à instituição (Lamenha; Lima, 2024).

Não se ignoram a pluralidade e particularidades institucionais. O Ministério Público Federal e os Ministérios Públicos estaduais não possuem o mesmo grau de autonomia nem a mesma capacidade de controle frente ao governo e às forças políticas e sociais que influenciam suas atuações em diferentes conjunturas. Na prática, essas instituições e suas unidades enfrentam dificuldades para cumprir de maneira uniforme seus objetivos formais. Portanto, embora tenham atribuições semelhantes, não é razoável exigir ou esperar o mesmo desempenho de todas as unidades e instituições (Abrucio; Viegas; Rodrigues, 2021, p. 12).

A despeito das peculiaridades que incidem tanto sobre os municípios quanto à instituição ministerial, a análise apresenta possibilidade de contribuição para o avanço na análise do modelo estrutural, ponderando-se as características do caso concreto e a delimitação de um núcleo compartilhado da organização nacional.

Para a pesquisa documental, obteve-se autorização da Promotora de Justiça responsável pelo GEPATRIA, sendo franqueado o acesso, realização de relatório e extração

de cópias dos procedimentos, que têm natureza pública por envolverem contratações firmadas pelo poder público.

Delimitaram-se como recorte temporal os procedimentos iniciados a partir do ano de 2009, para viabilizar a investigação sobre toda a atividade, desde a expedição das recomendações até o relatório de arquivamento. A maior parte dos municípios teve o acompanhamento relativo às duas recomendações iniciais encerrados no ano de 2016. A coleta de dados ocorreu no intervalo de 05 de julho a 07 de dezembro de 2023, sendo realizadas quatro visitas ao GEPATRIA em referido período.

Para atrelar o estudo de caso à problematização proposta, foram formuladas perguntas ligadas à revisão da literatura acerca do modelo estrutural, como a expansão do objeto inicial de atuação, o trabalho desenvolvido para a delimitação do problema e a implementação em cascata ou fases distintas das estratégicas.

Com a coleta de dados, tornou-se possível o desdobramento das questões, para a futura categorização, a partir das seguintes indagações: 1) Qual a extensão de irregularidades identificadas vinculadas ao objeto da recomendação? 2) Qual o tempo que demandou para regularização e quais pontos são diversos da recomendação inicial? 3) Havia legislação adequada sobre a estrutura administrativa no município? 3.1) O Ministério Público teve participação/orientação quanto à elaboração do Projeto de Lei? 4) Foi identificado comprometimento do limite de gasto com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal)? 5) Foi necessária a realização de concurso público? 5.1) O Ministério Público teve participação/orientação quanto ao procedimento ou edital? 6) É possível extrair do procedimento se houve conduta colaborativa do gestor quanto à adequação apontada pelo Ministério Público? 7) Identificaram-se apontamentos acerca de ajuizamento de ação de improbidade administrativa em virtude da recalcitrância[13] do gestor?

Com a elaboração do relatório, buscaram-se identificar padrões e categorias que viabilizassem a resposta para perguntas propostas. Foram realizadas visitas ao GEPATRIA, com o objetivo de identificar se existe quadro funcional diferenciado para dar suporte ao trabalho estrutural. Objetivou-se extrair a visão do gestor público por intermédio da interpretação das respostas às recomendações e requisições de diligências ou de documentos, expedidas no curso do processo. Quanto à estrutura funcional e técnica diferenciada, foram

[13] Considerando que os cargos comissionados se inserem dentre as exceções da regra do concurso público, sendo ligados ao vínculo de confiança, necessário avaliar se os gestores aderiram às alterações recomendadas pelo Ministério Público ou se reputam a ingerência indevida, sob o fundamento da discricionariedade.

extraídas por meio da observação direta, nas várias visitas realizadas ao GEPATRIA, quanto a partir dos relatos trazidos pela Promotora de Justiça atuante naquela divisão.

Para assegurar a validade do construto, encaminhou-se cópia do relatório e análise dos dados arrecadados para a Promotora de Justiça responsável pelo GEPATRIA para revisão e apresentação de seus apontamentos ou ressalvas. A Promotora de Justiça, além dessa análise, contribuiu com a pesquisa, apresentando um relato espontâneo sobre as dificuldades e os efeitos do trabalho desenvolvido, conforme Apêndice.

4.2 LEVANTAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

No âmbito administrativo, foram identificados problemas estruturais nos vários municípios analisados, relacionados nos procedimentos administrativos do Grupo Regional de Trabalho de Proteção Ao Patrimônio Público do Norte Pioneiro atinente aos servidores públicos municipais que serão inicialmente descritos nesta seção.

O Núcleo Regional de Trabalho de Proteção ao Patrimônio Público do Norte Pioneiro expediu 19 recomendações aos Municípios de sua abrangência, sendo que as Recomendações 17/2009 acerca da proibição do nepotismo e 18/2009 sobre a contratação irregular de servidores para funções comissionadas. Posteriormente, foi inserida, no objeto de trabalho, a recomendação 19/2009, que trata da contratação de profissionais de saúde através de ONGs ou OSCIPs, que burla a regra constitucional atinente à obrigatoriedade de concurso público. Essas recomendações geraram os procedimentos administrativos, que estamparam medidas estruturantes nos 44 entes públicos que compõem a pesquisa.

Identificou-se a influência da edição da Súmula Vinculante n. 13 pelo STF, que estabeleceu

> [...] a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal (Supremo Tribunal Federal, 2008).

Com conexão desse objeto eleito, foram inseridas irregularidades nas contratações para as funções comissionadas e por interposição de ONGs e OSCIPs.

Os procedimentos administrativos foram inaugurados com a requisição de informações acerca da existência de casos de nepotismo, direto e cruzado, no âmbito municipal, além de solicitação da listagem de todos os funcionários ocupantes de cargos comissionados e cópia da legislação municipal que estabelece a estrutura administrativa, abarcando os cargos efetivos, comissionados e função gratificada.

Os casos de nepotismo, direto ou cruzado, resolveram-se de forma direta, bastando a exoneração do servidor abarcado pelas restrições decorrentes da Súmula Vinculante 13 do STF. Os descompassos atinentes às funções de confiança e cargos comissionados, no entanto, demandaram alterações profundas em vários municípios, tendo enfrentado dificuldades como avaliação de toda a legislação municipal acerca do quadro funcional, limites de gastos com pessoal e desenvolvimento de atividade legislativa para a correção da base do problema.

Em todos os municípios acompanhados pelo procedimento administrativo instaurado pelo Núcleo Regional de Trabalho de Proteção ao Patrimônio Público do Norte Pioneiro houve a ampliação do objeto de análise. Inclusive, no município de Figueira não se constatou qualquer irregularidade relativa a nepotismo ou função comissionada. Todo o trabalho de monitoramento e acompanhamento das alterações foi pautado em contratações intermediadas por OSCIP, sendo a recomendação sobre o tema inserida no curso das atividades.

Dentre os 44 municípios avaliados, em apenas nove municípios não houve alteração substancial da legislação municipal que trata da estrutura administrativa: PA 0130.09.000114-5 – Cambará; PA 0130.09.000121-0 – Conselheiro Mairinck; PA 0130.09.000141-8 – Curiúva; PA 0130.09.000123-6 – Figueira; PA 0130.09.000134-3 – Jataizinho; PA 0130.09.000143-4 – Jundiaí do Sul; PA 0130.09.000152-5 – Pinhalão; PA 0130.09.000164-0 – Santa Amélia; PA 0130.09.000162-4 – Santa Cecília do Pavão e PA 0130.09.000191-3 – Uraí. Nos Municípios de Cambará, Conselheiro Mairinck, Jataizinho, Pinhalão e Santa Cecília do Pavão, houve necessidade de extinção apenas de alguns cargos ou secretarias irregulares ou desnecessários, sem a criação ou reformulação integral da estrutura administrativa. O município de Figueira não apresentou irregularidades com nepotismo ou função comissionada, mas apenas contratação de funcionários da área da saúde por intermédio da OSCIP.

Nos municípios de Curiúva e Santa Amélia, em que pese fosse necessária a reformulação da legislação municipal, não houve atividade colaborativa do gestor, inviabilizando a correção da base geradora dos problemas ou mesmo das irregularidades primárias que eram objeto dos procedimentos administrativos. Esses municípios apresentavam grande número de desconformidades relativas a cargos comissionados. A postura resistente dos respectivos prefeitos inviabilizou a correção pelo procedimento estruturante acompanhado pelo Ministério Público e também trouxe dificuldades de gestão àquele que sucedeu na condução do ente público. Houve a instauração de ação pela prática de improbidade administrativa pela atividade do Núcleo Regional de Trabalho de Proteção ao Patrimônio Público do Norte Pioneiro e também pela Promotoria de Justiça da Comarca de origem. As ações se referem ao objeto dos procedimentos administrativos e também outras irregularidades apuradas pelo representante natural do Ministério Público.

No município de Uraí, apurou-se um contexto de grande desorganização administrativa, que comprometeu o índice de gastos com pessoal. Mesmo ausente a recalcitrância do gestor com as atividades propostas, ao menos na última gestão, não se obteve êxito na reformulação da legislação municipal até o encerramento dos procedimentos no ano de 2016. No decorrer do procedimento, houve a cassação de um prefeito municipal e renúncia daquele que o sucedeu antes da conclusão das atividades da comissão processante, pela prática de improbidade administrativa no município de Uraí. Essas intercorrências e substituições bruscas também afetaram o andamento da reestruturação administrativa proposta.

Nos demais 35 municípios, promoveu-se alteração da estrutura administrativa, sendo toda atividade monitorada pelo Núcleo Regional de Trabalho de Proteção ao Patrimônio Público do Norte Pioneiro.

Quadro 01 – Número de municípios que promoveram adequações na legislação que trata da estrutura funcional

1	Criação ou alteração da estrutura administrativa	35
2	Extinção de apenas algumas secretarias ou cargos	5
3	Sem adesão do gestor às atividades propostas	2
4	Sem necessidade de alteração	1
5	Sem possibilidade de alteração	1
Total:		**44**

Fonte: elaboração própria (2024).

A situação mais extremada foi verificada no PA 0130.09.000158-2, município de Salto do Itararé, em que o gestor comunicou não apenas a ausência de estrutura administrativa regulamentada por lei municipal, mas também a inexistência de funcionários concursados em setores relevantes, como no Departamento de Contabilidade, Departamento Pessoal, Departamento de Compras e Licitações, o que inviabilizou o cumprimento imediato da recomendação sobre a exoneração dos servidores contratados de forma irregular para funções comissionadas.

Em alguns procedimentos, a situação de desconformidade foi também identificada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná. O prefeito municipal de Nova Santa Barbara, com a remessa da listagem de cargos comissionados, relatou que a emancipação política do município ocorreu em 1993 e até 2001, manteve quadro de servidores apenas com funcionários comissionados e terceirizados. Ainda, esclareceu que o Tribunal de Contas orientou a providenciar a criação do quadro de pessoal do Poder Executivo municipal, abrangendo todos os cargos preenchidos e a preencher. No procedimento administrativo de Nova Fátima, foi juntada a manifestação da ouvidoria do Tribunal de Contas acerca das irregularidades dos cargos comissionados, em que se afirmou que o município estava utilizando de forma indiscriminada e equivocadamente dos cargos em comissão, sendo necessária a alteração da legislação municipal sobre o tema.

Em vários municípios, embora existisse a legislação sobre os cargos públicos e a estrutura administrativa, a nomenclatura dos cargos eram genéricas, não havendo a discriminação das atribuições, carga horária ou mesmo requisitos para o ingresso na função. Dentre os cargos comissionados que se recomendou a extinção, encontravam-se nomenclaturas como assessor oficial; assessor adjunto, assessor de gabinete, assessor administrativo, chefe de setor, assessor executivo, assessor técnico, Assessor CDS-2; Assessor CDS-3; Assessor CDS-4, coordenador Especial de Governo CGS, Chefe de Unidade FG-1; Chefe De Unidade FG-3, Supervisor de Unidade FG-4, Supervisor de Unidade FG-2, Supervisor de unidade FG-3, Chefe de Unidade FG-3, Cargo de Gerenciamento Superior, dentre outros. Algumas vezes, a previsão de referidos cargos com nomenclatura lacônica seguia-se de especificação numérica I, II, III, IV etc., multiplicando a base que viabiliza a

contratação de qualquer pessoa, a ser inserida em qualquer setor, justamente porque, a par da generalidade do cargo, não se descreviam as funções, requisitos de acesso e carga horária.

A legislação municipal genérica acerca da estrutura administrativa viabiliza a contratação de número expressivo de funcionários para cargos comissionados, como ocorrido no município de Cambará, com 120 cargos de livre nomeação preenchidos, dos quais 90 foram extintos em virtude do procedimento administrativo instaurado pelo Ministério Público.

Além das inconsistências apontadas na contratação para funções comissionadas, identificou-se a existência de cargos incompatíveis com a estrutura municipal, ainda que não estivessem formalmente ocupados. Havia no município de Arapoti, por exemplo, o cargo de sapateiro e, em Itambaracá, o cargo de "chefe de museu municipal", não tendo o município de 7.000 habitantes comprovado a existência de qualquer estabelecimento dessa natureza. Itambaracá mantinha "matadouro municipal" e o município de Santana do Itararé previa o cargo de "inseminador artificial" em seu quadro funcional. Isto é, situações fora das competências e em desacordo com as atribuições dos entes públicos.

Em Nova América da Colina[14], o Ministério Público recomendou que fosse informada existência de algum servidor efetivo trabalhando nos seguintes setores e a quem estão subordinados, uma vez que existem diretores de departamento sem nenhum servidor a ele subordinado: a) departamento de esportes e recreação; b) departamento de fiscalização e tributos; c) departamento de assistência social; d) vigilância epidemiológica; e) vigilância sanitária; f) departamento de saúde; g) departamento de educação; h) departamento de finanças; i) departamento de obras e serviços públicos; j) departamento de administração e planejamento; k) departamento de transportes; l) departamento de desenvolvimento da indústria e comércio; m) departamento de recursos humanos. Também recomendou que fossem imediatamente criadas as atribuições e requisitos para o cargo de assessor técnico, pois o cargo de assessor deve ser de nível superior e a área do conhecimento deve ser especificada, bem como fossem exonerados seis servidores que ocupam cargos não existentes na estrutura administrativa do município.

Os problemas dessa natureza ensejaram o acompanhamento ministerial para a criação de organograma administrativo, com o apontamento das secretarias de cada município; dos departamentos vinculados a cada secretaria e aos cargos ligados aos departamentos. A partir do organograma, a tarefa de delimitar os cargos efetivos, suas atribuições e carga horária se

[14] PA 0130.09.000147-5.

apresenta mais coerente e coíbe a nomeação de cargos comissionados para as atribuições de natureza técnicas e administrativas.

Constatou-se, ainda, a contratação de servidores públicos por licitação, por teste seletivo fora dos casos permitidos para a contratação temporária e excepcional, contratação direta com pagamento por Recibo de Pagamento a Autônomo (RPA), contratação sob a égide da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), mesclando-se o regime estatutário com contratações para empregos públicos[15] e também por interposição de OSCIPs e ONGs, principalmente na área da saúde e para o atendimento do Programa da Saúde da Família (PSF). Para dispensar a realização de concurso público na área da educação, verificou-se a concessão de dobras de carga horária a professores. Ainda, aportaram aos procedimentos, denúncias sobre a contratação de estagiários para as atividades de monitoria. A ausência do plano de cargos e carreiras contribuiu para o pagamento indevido de horas extras de forma fixa, como forma de minorar os prejuízos dos servidores públicos mais antigos, como ocorrido no município de Uraí.

A função essencial de controladoria interna não existia em grande parte dos municípios ou eram exercidos por funcionários ocupantes de cargos comissionados. Isso restringe a liberdade de atuação na atividade essencialmente fiscalizatória dos atos praticados pelo gestor público. No PA 0130.09.000137-6 do município de Jaboti, a função de controlador interno era exercida por servidor comissionado com vínculo de parentesco com o gestor, o que limita a finalidade de supervisão e controle, pela natureza não perene do cargo e também em virtude da situação de nepotismo.

Foram constatadas outras irregularidades sobre as funções gratificadas. A exemplo de Jaboti, que mantinha na estrutura administrativa do município a função gratificada de encarregado da Câmara de Vereadores, em confronto com a divisão das funções do Estado. Em outras localidades, a problemática se assenta no percentual da gratificação, o que pode afetar o limite de gastos com pessoal. No município de Cambará, foi identificada a concessão

---

15 A decisão proferida em 02/08/2007 pelo Pleno do STF suspendeu a eficácia do artigo 39, *caput,* da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Em decorrência da decisão, declarou-se a subsistência da legislação editada. A redação original do artigo 39 da CF/88 previa o Regime Jurídico Único (RJU) e planos de carreira para servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. Considerando que as funções de Estado não podem ser regidas pelas regras da CLT, a disposição implicou a previsão exclusiva de cargos públicos. A EC n. 19/1998 alterava essa disposição, flexibilizando as regras de ingresso no serviço público. A ADI n. 2.135 ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) se pauta em vício formal, por inobservância da votação em dois turnos e pela ofensa à vedação de que a matéria constante de proposta de emenda que tenha sido rejeitada ou considerada prejudicada seja objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa. (ADI 2.135. Relator: Min. Néri da Silveira).

de gratificação no percentual de 73,33% sobre os vencimentos para o exercício da função de Direção do Departamento Financeiro.

No município de Pinhalão, em que o prefeito municipal informou a inexistência de índice de gasto com pessoal, necessário para a criação de cargos e adequação legislativa, apontou-se o pagamento de gratificação a quase todos os servidores[16]. Ainda foi observada a ausência de perícia em relação a servidores que estavam recebendo adicional de insalubridade, além de desvios de função ou com percepção de adicional superior ao indicado pelo perito, sendo relacionados 42 funcionários nessas condições.

Para burlar o índice de gastos com pessoal, alguns municípios firmaram convênios com OSCIP, ONG ou APMIF, com o repasse de valores. Esses entes utilizavam os valores repassados para a contratação de funcionários, que exerciam as funções e se encontravam subordinados ao ente público. No município de Figueira, a Justiça do Trabalho apontou a existência de 270 servidores estatutários, sendo mantido contrato com a OSCIP – Instituto Corpore para a contratação de 46 servidores, o que corresponde a 17% da força de trabalho do município. O Instituto Corpore possui sede em Matinhos e um ponto de apoio em Campo Mourão. Essa OSCIP era responsável pela contratação, pagamento de salários, encargos sociais e registro em CTPS. O mesmo Instituto Corpore atuava em Curiúva, com a contratação de 32 servidores. O município de Ribeirão do Pinhal e Uraí adotaram procedimento similar e as contratações interpostas foram viabilizadas pela APMF. Em Ribeirão do Pinhal, a APMF contratou 48 funcionários que desempenhavam as funções junto ao município. Em Uraí, os contratos firmados pela APMF para a atividade junto ao ente público atingiram 32 pessoas.

O mapeamento de toda a extensão de irregularidades nos 44 municípios pesquisados demandou do Ministério Público a análise de toda a legislação municipal em vigência, além das fichas financeiras e dos documentos de contratação dos servidores de todos os municípios. Isso revela que o procedimento de reestruturação exige um suporte técnico diferenciado, sob pena de impossibilidade de identificação das falhas, formulação do projeto de adequação e a fiscalização das várias etapas.

Para a correção das variadas anomalias apuradas, o Núcleo Regional de Trabalho de Proteção ao Patrimônio Público do Norte Pioneiro expediu recomendações para: 1) a exoneração dos servidores abarcados pelas regras do nepotismo; 2) extinção de cargos

[16] PA 0130.09.000152-5 – ofício de fls. 172.

comissionados que não se referiam à função de chefia, direção ou assessoramento; 3) extinção de cargos desnecessários à realidade municipal como forma de redução do índice de gastos com pessoal ou de cargos estranhos às atividades públicas como sapateiro, magarefe e chefe de museu; 4) criação ou reformulação de legislação que trata da estrutura administrativa, com delimitação das Secretarias, Divisões e Cargos (efetivos, comissionados e funções gratificadas); 5) descrição das atribuições para todos os cargos, requisitos para o ingresso e carga horária; 6) criação da função gratificada para o cargo de controlador interno, que não pode ser ocupado por servidor comissionado; 7) criação de uma estrutura administrativa mínima, especificando os cargos essenciais; 8) realização de concurso público para esses cargos, para suprir as vagas irregularmente ocupadas por ONGs, OSCIPs, recibados e PSS; 9) acompanhamento da elaboração do edital, contratação de universidade pública para a realização do concurso público e acompanhamento da nomeação dos aprovados; 10) fiscalização do limite de gasto com pessoal quando aventado como impedimento para o cumprimento da reorganização municipal.

Além das recomendações administrativas, o Ministério Público se valeu de vários instrumentos processuais como a requisição de documentos, realização de audiências e reuniões para orientação dos gestores e atendimento de interessados em formular reclamações ou apresentar denúncias sobre fatos abarcados pelo procedimento em curso. Com exceção dos municípios em que os gestores aderiram às recomendações sem ressalvas e promoveram rapidamente as alterações necessárias, apresentou-se a oportunidade de formulação de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), com a discriminação dos pontos a serem corrigidos, formulação de cronograma e estabelecimento de multas para o caso de descumprimento. De 44 municípios monitorados, 37 firmaram TAC para a correção da estrutura administrativa e realização de concurso público.

A adequação do quadro funcional demandou lapso temporal relevante, pois a mera exoneração do servidor contratado irregularmente afetaria a continuidade dos serviços públicos. Em 18 municípios, aventou-se a impossibilidade de realização de concurso público para a contratação de funcionários efetivos em virtude do limite de gasto com pessoal, conforme Tabela 03. A reserva de atuação implicou requisição de documentos técnicos que se ligam à Lei de Responsabilidade Fiscal, além da análise do número de funcionários que recebiam pelo exercício de função gratificada e o percentual pago em razão desta.

O trabalho desenvolvido pelo GEPATRIA também abarcou a orientação dos gestores na elaboração dos projetos de lei acerca da estrutura administrativa, sendo que em 14 municípios se verifica a dificuldade de compreensão dos requisitos do ato normativo. A avaliação destas dificuldades pode ser extraída de ofícios encaminhados ao GEPATRIA, além da necessidade de realização de reuniões para esclarecimentos de dúvidas e discussão de projetos e, ainda, pela necessidade de refazimento do projeto por sua inadequação em pontos essenciais.

A elaboração dos editais de concurso também recebeu o mesmo suporte ministerial, tendo o GEPATRIA editado recomendações ou realizado reuniões para o acertamento do instrumento convocatório em 26 municípios. A realização de concurso público ocorreu em 37 municípios. Apenas em Curiúva, Ibaiti, Santa Mariana, São Sebastião da Amoreira, Siqueira Campos, Uraí e Wenceslau Braz não renovaram seu quadro funcional.

O nível de adesão dos gestores municipais não se mostra uniforme[17], sendo que em 18 municípios houve ampla colaboração dos gestores às atividades propostas. Em 11 municípios, houve colaboração, mas com resistência a algum ponto ou cargo específico, o que não trouxe prejuízo ao procedimento considerado em sua integralidade. Por outro lado, em oito municípios, percebeu-se maior resistência às mudanças recomendadas, o que se extrai pelo teor dos ofícios encaminhados ao GEPATRIA, questionando a ingerência em âmbito que reputam se inserir na discricionariedade administrativa. Nesses municípios, o Ministério Público precisou adotar uma postura mais incisiva, inclusive advertindo sobre a possibilidade de instauração de ação civil pública para a discussão judicial. Mesmo com certa recalcitrância, mostrou-se possível alguma alteração na base do problema que viabiliza a nomeação irrestrita de servidores, fora das regras e princípios constitucionais. Em sete municípios, a resistência foi bastante acentuada, não permitindo a expansão do objeto do procedimento administrativo ou mesmo inviabilizando o cumprimento da finalidade restrita indicada na recomendação inicial.

Afora a legislação genérica que demandou correção, apurou-se o pagamento de horas extras fixas, sem controle da efetiva atividade ou dobra de carga horária de professores, em sete municípios. Segundo os gestores, o pagamento de horas extras fixas era praticado para suprir a ausência de plano de cargos e carreiras, que implicava o congelamento de remuneração de servidores mais antigos. A partir dessa constatação, incentivaram-se os

[17] Tabela n. 03.

municípios a regularizarem também este ponto, o que foi concretizado em Jaboti, Joaquim Távora, Nova Fátima, Quatiguá, Rancho Alegre e Sertaneja.

Os procedimentos administrativos permitiram a participação da comunidade, servidores e órgãos públicos, sendo em grande parte instrumentalizada por reclamações e denúncias. Conforme Tabela n. 03, houve denúncia sobre irregularidades em 33 municípios, além da participação de sindicato de servidores[18], Conselho Municipal do Fundep[19] e Vereadores[20] em reuniões realizadas junto ao GEPATRIA.

Cada procedimento administrativo durou, em média, sete anos. Nesse interregno, foram realizadas atividades com pretensão prospectiva, destacando-se a concentração da legislação da estrutura administrativa e organograma das secretarias, divisões e cargos municipais, com a descrição das atribuições dos cargos, requisitos de ingresso e carga horária. Com a correção desse ponto, embora não se extirpe a potencialidade de contratação desconforme às regras constitucionais, dificultam-se em grande extensão os desvios de finalidade na formação do quadro funcional dos municípios.

A extinção dos cargos irregulares trouxe a necessidade de realização de concurso público para a contratação de funcionários efetivos. O Ministério Público acompanhou desde a expedição dos editais, com apontamentos e recomendações que auxiliaram na mitigação de debate judicial e aceleraram a realização do certame. Houve, ainda, a recomendação de universidade para a elaboração e aplicação da prova, o que diminui o risco de ilicitudes no concurso público.

Dentre os 44 procedimentos administrativos, apenas 5% encerraram-se com a notícia de instauração de Inquérito Civil ou Ação Civil Pública pela prática de improbidade administrativa, não havendo adesão do prefeito municipal às recomendações ministeriais e à solicitação de regularização dialógica dos entraves administrativos, conforme informações do adendo. Em 13 municípios, abarcando o percentual de judicialização por improbidade administrativa, houve remessa de peças do procedimento ao Ministério Público de origem para análise. Estas comunicações abrangem também a desconformidades ligadas condução do concurso público realizado e fatos não correlacionados com o objeto do trabalho de reestruturação, mas que aportaram ao procedimento por denúncias e reclamações, em virtude da abertura dialógica adotada.

---

[18] PA n. 0130.09.000114-5.
[19] PA n. 0130.13.0000029-7.
[20] PA n. 0130.09.000152-5; PA n. 0130.09.000178-0.

Constatou-se que 20 procedimentos administrativos foram arquivados pelo cumprimento integral das atividades que constituíram objeto do acompanhamento, sem ressalvas. Os procedimentos referentes aos municípios de Curiúva, Santa Amélia e Uraí foram extintos sem o cumprimento, sendo que o município de São Sebastião da Amoreira gerou a execução do TAC firmado no âmbito administrativo. Os procedimentos administrativos referentes aos municípios[21] que integram a comarca de Ibaiti foram encerrados por avocação do Promotor de Justiça da origem.

Os demais 17 procedimentos foram arquivados com ressalvas, sendo três em virtude de nepotismo[22], seis com irregularidades durante a realização do concurso público[23], um em razão da dobra de carga horária do magistério[24], dois em virtude de desvio de função e pagamento de gratificação[25], dois em razão de cargos comissionados ainda não corrigidos[26] e três com ressalvas de instauração de novos procedimentos para monitoramento em novas gestões ou com expansão do limite da fiscalização, pela identificação de irregularidades de outra natureza[27].

A alteração promovida representa um relevante avanço, com reflexos nas gestões futuras, pois delimita o acesso aos cargos públicos, reduzindo a prática do clientelismo. No entanto, a adequação normativa não impede totalmente o desvio de finalidade e a prática de manobras pelo administrador. No município de Japira, por exemplo, o gestor criou secretarias e absorveu nessas repartições os servidores que foram exonerados de funções comissionadas em situação de nepotismo. A estratégia se pautou na discussão acerca da não aplicabilidade da Súmula Vinculante n. 13 para as secretarias. O assunto foi analisado posteriormente no Recurso Extraordinário n. 825.682/SC, em que se assentou que a nomeação de parentes para cargos públicos de natureza política não desrespeita o conteúdo normativo do enunciado da Súmula Vinculante n. 13 (Supremo Tribunal Federal, 2015). Em Santa Cecília do Pavão, os servidores em situação de nepotismo exonerados foram novamente contratados para cargos comissionados, sendo objeto de uma das denúncias que aportaram ao procedimento.

[21] Ibaiti, Conselheiro Mairinck e Japira.
[22] Andirá, Cambará e Congonhinhas.
[23] Barra do Jacaré, Cornélio Procópio, Figueira, Itambaracá, Nova América da Colina e Santana do Itararé.
[24] Abatiá.
[25] Jundiaí do Sul e São Jerônimo da Serra.
[26] Assaí e Santa Mariana.
[27] Pinhalão, Santa Cecília do Pavão e Santo Antônio da Platina.

Apenas 5% dos procedimentos administrativos que tramitaram no Núcleo Regional de Trabalho de Proteção ao Patrimônio Público do Norte Pioneiro geraram instauração direta de Inquérito Civil ou Ação Civil Pública pela prática de improbidade administrativa. No entanto, houve a judicialização pelo Ministério Público de origem de um número maior de demandas, sem a ponderação acerca do trabalho estruturante realizado.

A partir da identificação do nome dos gestores no período pesquisado, promoveu-se pesquisa no âmbito judicial apenas para a verificação da existência de ações com perfil sancionatório sobre as contratações irregulares de servidores públicos. Os gestores identificados nos procedimentos administrativos, conjuntamente, são responsáveis pela instauração de 574 processos referentes a ações civis públicas e ações populares (Tabela 01). O total de 154 processos são relativos às irregularidades de contratação de servidores públicos, desvio de funções para burlar a necessidade de concurso público ou mesmo por desvios de finalidade ocorridos durante a realização do certame, o que corresponde a 27% do acervo desta natureza.

Tabela 1 - dados judiciais

Objeto da pesquisa	154
Objeto diverso	420
Total	**574**

Fonte: elaboração própria

O percentual expressivo leva à conclusão de que as irregularidades atinentes à inobservância às regras constitucionais para o ingresso no serviço são comumente questionadas judicialmente por processo com perfil sancionatório, justificando a busca de novas estratégias para o tratamento do litígio.

4.3 RESULTADOS

No caso de contratação de servidores em situação de nepotismo ou para cargos comissionados fora das exceções constitucionais, a exposição de inconformidade, ainda que acompanhada da declaração de nulidade do ato, não terá o condão de corrigir a base do problema. Conforme se extrai dos apontamentos teóricos, trata-se de espaço de atuação que o gestor não tem intenção de restringir, pois se utiliza da abertura constitucional e legislação

local genérica para acomodar seus interesses políticos. Importante observar que essa inefetividade procedimental ocorre mesmo quando acolhida a pretensão sancionatória, pois não se propõe ao enfoque prospectivo e à correção da base do problema, cuidando apenas de um recorte fático.

O processo tradicional com perfil repressivo nos moldes da lei de improbidade administrativa não se mostra efetivo no cenário pesquisado. O modelo repressivo não apresenta perspectiva de correção do eixo irradiante do problema, que tampouco é apresentado ao conhecimento do Poder Judiciário. Portanto, "além de combater repressivamente os atos de improbidade, é razoável priorizar a atuação para evitar que ocorram atos desta natureza, especialmente os que geram dano ao erário" (Almeida, 2014, p. 88).

Os efeitos das decisões que reconhecem a nulidade da contratação de servidores públicos podem afetar o andamento da atividade administrativa. Caso não ponderadas as consequências da decisão e observado um regime de transição, o Poder Judiciário contribuirá para a criação de novas desconformidades. A metáfora sobre a teia de aranha de Willian Fletcher (1982, p. 635-697) ilustra, nesse contexto, os reflexos da análise compartimentada dos fatos. O rompimento de um dos fios da teia de aranha, ou seja, a retirada de um fato do conjunto de irregularidades, acarreta a redistribuição da tensão sobre os demais fios, reconfigurando e sustentando sua globalidade.

O procedimento estrutural possui finalidades distintas do modelo tradicional, não se preocupando em delimitar a responsabilidade pela situação de desconformidade, mas em elaborar estratégias para a reconstrução da instituição pública. Esse ponto deve ser devidamente esclarecido e publicizado, pois contribui para a mudança de postura do gestor público, com maior probabilidade de adesão às mudanças propostas.

O estudo de caso sobre os procedimentos administrativos que foram instaurados pelo Núcleo Regional de Trabalho de Proteção ao Patrimônio Público do Norte Pioneiro permite identificar os elementos sobre o modelo estrutural, além de viabilizar uma reflexão sobre as dificuldades e impactos positivos da atuação.

O trabalho realizado em 44 municípios teve início pela expedição de recomendações do Ministério Público e foram instrumentalizadas pelo procedimento administrativo. "Como ele não investiga fato específico, é mais fácil alterar o seu foco, na medida em que o perfil do litígio estrutural vai se tornando mais claro" (Vitorelli, 2024, p. 165). Essa alteração e

ampliação do escopo se verificou nos procedimentos analisados a partir da análise dos documentos requisitados pelo Ministério Público. Pelas informações prestadas pelo gestor, apurou-se que os pontos a serem corrigidos não eram uniformes nos vários municípios, o que inviabiliza o tratamento padronizado.

A delimitação do problema de cada município foi instrumentalizada pela análise dos documentos e informações prestadas pelo administrador, além das reuniões e audiências promovidas no Núcleo Regional de Trabalho de Proteção ao Patrimônio Público do Norte Pioneiro. Concluiu-se que não bastava a exoneração dos servidores em situação de nepotismo e de ocupantes de cargos comissionados fora da função de direção, chefia ou assessoramento. A legislação municipal sobre a estrutura funcional dos municípios, quando existente, mostrava-se genérica, afetando o controle externo sobre desvios de finalidade e prejudicando em perspectiva a eficiência da Administração Pública, ao viabilizar a prática do clientelismo.

A maturação dos debates e a articulação entre os interessados permitiu a correção da estrutura administrativa em 35 municípios alcançados pelo trabalho de reorganização. Poucos municípios promoveram as alterações de forma rápida e sem maior monitoramento do Ministério Público. Dentre os 44 municípios, houve a formulação de TAC em 37, com a finalidade de reorganização da legislação municipal e realização de concurso público.

No trabalho desenvolvido no âmbito administrativo, portanto, identifica-se o modelo decisório deferente e o dialógico, sendo primeiro restrito aos casos de solução direta pelo gestor, sem estabelecimento de metas e prazos pelo Ministério Público.

A maior parte da atividade foi articulada pelas fases de identificação do problema após a apresentação de documentos[28] e reuniões, formação de estratégias para a superação do problema, por intermédio da elaboração de TAC, com as metas a serem alcançadas, prazo para o cumprimento e multa para o caso de descumprimento. O objeto do TAC recebeu o monitoramento pelo Ministério Público, que também manteve postura colaborativa, tendo auxiliado na revisão dos projetos de lei e dos editais de concurso público.

As especificidades e dificuldades de cada gestão foram ponderadas na elaboração do planejamento, incluindo a necessidade de consenso com o Poder Legislativo para a alteração da legislação municipal e os limites de gastos decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal. Também se estabeleceu o regime de transição, sendo autorizada a manutenção dos servidores

[28] Legislação municipal sobre a estrutura administrativa e relação de servidores ocupantes de cargos comissionados e função gratificada; além de complementação pontual para a apreciação de nepotismo, percentual de gratificação ou de insalubridade, relatórios de comprometimento de gastos com pessoal etc.

contratados em desconformidade com a CF/88, durante o andamento das alterações legislativas e a realização do concurso público, conforme exigências dos artigos 22 e 23 da LINDB.

A delimitação da extensão do problema mostra-se essencial não apenas para a reorganização institucional, mas também para avaliar o elemento volitivo do gestor. Destaca-se que o município de Nova Santa Barbara, por exemplo, manteve o quadro funcional apenas com funcionários terceirizados e comissionados desde a emancipação política ocorrida em 1993 até 2001. No município de Salto do Itararé, o gestor comunicou não apenas a ausência de estrutura administrativa regulamentada por lei municipal, mas também a inexistência de funcionários concursados em setores relevantes, como no Departamento de Contabilidade, Departamento Pessoal, Departamento de Compras e Licitações. Ou seja, trata-se de problema multifatorial, construído ao longo de várias gestões, o que inviabiliza a imposição de sanções pela diluição do elemento subjetivo, que é exigido pelo modelo repressivo, sobretudo, pela nova configuração da LIA.

A deficiência na legislação que trata da estrutura administrativa se apresentou como ponto de perpetuação das irregularidades nos casos examinados, com a indicação de cargos com nomenclaturas genéricas, sem a descrição das atribuições ou requisitos para a ocupação. A criação de cargos comissionados para funções que não se reportam à chefia, direção e assessoramento também contribuíram para a sedimentação das eivas na contratação de servidores públicos.

Destacando a potencialidade lesiva da legislação lacônica, em petição inicial de Ação Civil Pública ajuizada em face do gestor de Curiúva[29], juntada no Procedimento Administrativo, o Ministério Público ressalta que os cargos de Assessor Executivo são verdadeiros “corpos sem alma”, pois a lei não traz a descrição das funções a serem desempenhadas e os requisitos para o provimento.

Na contratação irregular para os cargos comissionados, fatores como a ausência de legislação que trata da estrutura administrativa, com a delimitação de cargos efetivos, cargos comissionados e função gratificadas; a legislação sem a descrição suficiente das atribuições dos cargos, requisitos para ingresso e carga horária, se mostraram recorrentes nos municípios pesquisados. A ausência de legislação adequada serviu de eixo expansor de ofensa dos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da obrigatoriedade de ingresso

[29] PA 0130.09.000141-8.

no setor público por intermédio de concurso público. No entanto, não se tratam das únicas irregularidades identificadas.

Durante as atividades para a reformulação da legislação municipal, também se apurou que a maioria dos municípios não contavam com a função de Controlador Interno ou eram indevidamente ocupados por servidores comissionados. O controle interno é aquele exercido por órgãos de um Poder sobre condutas administrativas produzidas dentro de sua esfera, sendo a revisão e a fiscalização seus elementos básicos. Integrante de princípios fundamentais da Administração Pública, o controle não pode ser recusado por nenhum órgão administrativo (Carvalho Filho, 2023).

A impossibilidade de recusa ao controle alcança os expedientes utilizados para que a atividade apresente o aspecto meramente formal, sem o cumprimento de sua finalidade. A indicação de servidores comissionados para a controladoria interna, portanto, inviabiliza o desempenho eficiente da função, em razão do vínculo de confiança mantido com o administrador e da possibilidade de demissão *ad nuntum.*

Esses são exemplos de que a avaliação cindida da contratação irregular, por se tratar de situação divorciada das regras e princípios constitucionais, levaria à instauração de ação civil pública pela prática de improbidade administrativa. Mas quadros desta natureza exigem uma interpretação alargada, pois não se mostra possível a delimitação segura da responsabilidade do administrador. São problemas construídos ao longo do tempo, que se sedimentam e agravam-se, exigindo reconstrução também paulatina.

Identificadas as peculiaridades do procedimento estruturante, é importante ponderar que não se trata de perfil propício para qualquer demanda envolvendo a Administração Pública. A adesão do gestor às operações de reorganização também não induz à exclusão ou inviabilidade do ajuizamento da ação com pretensão sancionatória. Não se trata de escolha abstrata, mas decorrente da própria natureza do problema a ser superado.

O recorte de pesquisa concentra-se na análise do procedimento estrutural no âmbito administrativo. Não obstante, permite a reflexão sobre a adoção do desenho em sede judicial. Como se destinam à solução de entraves profundos, demandam atuação diferenciada e sugerem a exigência de maior tempo de tramitação, não sendo razoável a avaliação de sua eficácia pela métrica dos processos tradicionais.

No tribunal de justiça do estado do Paraná, em abril de 2024, a taxa de congestionamento[30] alcançou o total de 1.649.923 processos pendentes, sendo baixados 653.277 processos entre 08/2023 e 04/2024, gerando uma taxa de congestionamento líquida de 67,69% (Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, 2024). Essa afirmação leva ao questionamento sobre a necessidade de criação de núcleos especializados, a exemplo da Comissão de Soluções Fundiárias existente no Estado do Paraná, vencedora da XIII Edição do Prêmio "Conciliar é Legal". A prática foi adotada pelo CNJ como parâmetro para solução desta natureza, conforme Resolução n. 510/2023.

A instituição de centros de processos estruturais com especialização técnica viabiliza a atuação menos permeável às críticas referentes à incapacidade institucional. A manutenção de cadastramento de peritos e *special master,* conforme as atribuições dos respectivos centros, conduz ao diálogo mais próximo com esses profissionais, facilitando inclusive os trabalhos realizados em regime de urgência. Os centros podem possuir natureza temporária, sendo desconstituídos ou reformulados com a superação da demanda. Isso otimiza a prestação jurisdicional e contribuiu para utilização eficiente de recursos públicos, impedindo a ociosidade de setores do Poder Judiciário.

A existência dos centros especializados decorre da releitura do princípio do juiz natural, com vistas à adequação ao princípio da eficiência. "Assim, juiz natural é o juiz com expertise para decidir a matéria, mais do que um juiz simplesmente sorteado" (Vitorelli, 2024, p. 400). A Resolução 350/2020 do Conselho Nacional de Justiça estabelece diretrizes que contribuem para o funcionamento dos núcleos estruturais temáticos, viabilizando a cooperação flexível inclusive entre órgãos jurisdicionais especializados ou integrantes de outros estados da federação, além de outras entidades integrantes ou não do sistema de justiça.

O CPC/2015 viabiliza a realização de negócios jurídicos processuais, inclusive, para a cooperação institucional ou interinstitucional. O instrumento pode ampliar o alcance da finalidade de reorganização, sendo que a segmentação da instituição se destina à racionalização do trabalho, não podendo ser empecilho aos objetivos do Ministério Público, quando se mostrar necessária reunião dos órgãos para o melhor enfrentamento dos problemas (Daher, 2021).

---

[30] A taxa de congestionamento é um indicador que mede o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução ao final do período-base, em relação ao que tramitou (soma dos pendentes e dos baixados). A taxa de congestionamento líquida por sua vez é calculada excluindo-se os processos suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório.

A implementação da atividade cooperativa, por intermédio de núcleos, mitiga os impactos decorrentes do tratamento do mesmo contexto fático em searas distintas. A dificuldade decorrente da inexistência de termos de cooperação pôde ser aferida nos procedimentos administrativos. Além da convergência de atuação do âmbito administrativo e judicial, alguns municípios também foram alcançados pela Justiça do Trabalho. Os gestores dos municípios de Arapoti e Figueira que responderam à ação civil pública que tramitou na Justiça do Trabalho pela contratação de servidores por intermédio de OSCIPs, ponto igualmente abarcado pelo procedimento administrativo de reorganização.

Outra ressalva ao modelo estrutural sinalizada durante a análise dos dados recai sobre a ausência de normativa sobre unidade institucional do Ministério Público como fator que afeta as atividades em andamento. Apurou-se em alguns municípios, como Assaí, Nova Fátima e Tomazina, a expedição de recomendações pelo Núcleo Regional de Trabalho de Proteção ao Patrimônio Público do Norte Pioneiro e também pelo representante do Ministério Público da respectiva comarca, com o mesmo objeto e finalidade. Isso gera sobrecarga e dificulta o controle do cumprimento das requisições por parte da administração pública.

Também não se extrai qualquer averiguação sobre o procedimento estruturante antes do ajuizamento para apuração da prática de improbidade administrativa pelo Ministério Público da origem. A omissão poderá afetar a reorganização em curso, inclusive com TAC firmado e prazo conferido ao gestor, principalmente se houver pedido de concessão de liminar para a exoneração de servidores.

A avaliação sobre o suporte fático amplo viabilizou o trabalho de reestruturação, com baixo índice de ajuizamento de ação repressiva pelo Núcleo Regional de Trabalho de Proteção ao Patrimônio Público do Norte Pioneiro. No entanto, em virtude da inexistência de vinculação do representante do Ministério Público da comarca de origem ao trabalho estruturante realizado, o agente público pode ser surpreendido com o ajuizamento concomitante de ações repressivas de parcela de problemas tratados de forma preventiva e dialógica.

Essa circunstância se extrai do desfecho dos procedimentos administrativos com apenas 5% de ajuizamento, ao passo que os representantes do Ministério Público nas respectivas Comarcas, conjuntamente, instauraram 147[31] ações civis públicas pela prática de

[31] Apurou-se que existem 07 ações populares ajuizadas para a discussão de situações relativas a servidores públicos na Tabela 4, que buscam a desconstituição do ato jurídico.

improbidade administrativa por irregularidades na contratação de servidores públicos e fatos conexos.

Nas Comarcas de Santa Mariana e Bandeirantes, foi adotada postura deferente ao trabalho realizado pelo Núcleo Regional de Trabalho de Proteção ao Patrimônio Público do Norte Pioneiro. As denúncias recebidas na origem, em que pese a atribuição natural, foram remetidas ao órgão responsável pela atividade de reorganização, preservando-se a higidez das atividades.

Ao contrário, nos municípios de Conselheiro Mairinck, Japira e Ibaiti, os procedimentos administrativos foram encerrados por "avocação[32]" do Promotor de Justiça Titular da Comarca de Ibaiti, posto que não concordava com o perfil aplicado às demandas. Inclusive, havia TAC firmado e em andamento quando o procedimento administrativo foi encerrado.

A interrupção da atividade de reestruturação em andamento ilustra a colisão entre os princípios da unidade institucional e da independência funcional.

> A independência funcional, antes de ser uma garantia do membro do Ministério Público, seria uma garantia da sociedade, porquanto instituída para assegurar atuação de uma agente com autonomia, imune a pressões. Essa conclusão, entretanto, não autorizaria o membro a agir com base em juízos estritamente subjetivos e pautas pessoais, em virtude do dever de observância à estratégia funcional no plano geral da instituição (Coura; Fonseca, 2022, p. 86).

Essa postura afeta a segurança jurídica, pois o TAC deve vincular não apenas o gestor, mas o Ministério Público considerado em sua unidade. O artigo 14ª da Resolução n. 69/2007 do CSMPT, por exemplo, estabelece o procedimento para a alteração de TAC, exigindo a submissão de despacho fundamentado, onde se descreva as situações fática ou jurídica que legitimem a pretensão. O membro do Ministério Público também deve indicar as medidas que considera necessárias para sanar eventuais defeitos, bem como a proposta retificadora do TAC, ou para sua anulação, remetendo os autos à Câmara de Coordenação e Revisão que decidirá a matéria (Ministério Público do Trabalho, 2007).

A força vinculativa imposta apenas ao administrador enfraquece a confiabilidade do instrumento e o modelo dialógico. Ainda, a descontinuidade desconsidera o custo financeiro imposto à instituição ministerial, por quase sete anos de trabalho, encerrados prematuramente

[32] Termo utilizado na decisão de encerramento do procedimento administrativa pelo GEPATRIA.

em virtude de posicionamento pessoal. No modelo estrutural, a flexibilização de paradigmas processuais ocorre a partir de uma atividade dialógica, não unilateralmente. Não se trata de excluir a imutabilidade, mas de substituí-la pela estabilidade contínua, o que também exige fundamentação calcada em elementos fáticos (Viana, 2024).

A compreensão do princípio da independência funcional demanda a incursão conjugada com os objetivos estratégicos da instituição, cujo planejamento deve envolver todos os órgãos do Ministério Público. Nenhum órgão pode alegar independência funcional como justificativa para descumprir as estratégias institucionais estabelecidas nos planos e programas de atuação (Almeida, 2014, p. 105). Dois dos três processos eleitos no Mapa Estratégico do CNMP são relevantes para que a instituição seja reconhecida como transformadora da realidade social:

> a) eficiência da atuação institucional, por intermédio da ampliação da atuação extrajudicial como forma de pacificação de conflitos, da atuação proativa, efetiva, preventiva e resolutiva e da celeridade procedimental; b) comunicação e relacionamento, principalmente pela via da facilitação do diálogo do cidadão com o Ministério Público e da intensificação de parcerias de trabalho em rede de cooperação com os setores públicos, privado, sociedade civil organizada e comunidade em geral (Moraes, 2022, p. 508).

A Resolução n. 5.525 que criou o GEPATRIA ressalta a necessidade de atuação conjunta, harmônica e integrada das Promotorias de Justiça para a implementação de medidas preventivas, recuperatórias, punitivas e compensatórias. Ainda afirma que a corrupção deve ser combatida de forma sistêmica, implementando a política institucional do MP-PR, de maneira permanente e prioritária, de modo a intensificar o planejamento, a articulação e a atuação integrada dos órgãos de execução que atuam na área de proteção ao patrimônio público no âmbito do Ministério Público do Paraná.

Ou seja, existe objetivo estratégico, apto a vincular os membros do Ministério Público. A ponderação mais consistente a ser desenvolvida como ressalva ao procedimento adotado pelo promotor de justiça natural recai na circunstância de que havia procedimento em andamento e com TAC firmado, o que exige maior esforço argumentativo para a reformulação da ferramenta utilizada no caso concreto. “A independência funcional garante a imunidade do membro do Ministério Público às pressões externas e intrainstitucionais, mas não o libera para agir com base em juízos estritamente subjetivos e pautas pessoais” (Goulart, 2021, p. 157).

A Resolução n. 3.607/2019 incluiu o § 3º, no artigo § 1º do instrumento normativo que trata das atribuições do GEPATRIA e estabeleceu que a atuação poderá se dar por iniciativa própria ou por solicitação do promotor natural. No caso de divergência que ficaria restrita à segunda hipótese, a questão será solucionada pelo Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Patrimônio Público, que levará em consideração o volume de trabalho, a complexidade da investigação e as prioridades institucionais. A providência também se mostra recomendável no caso de dissenso quanto a procedimentos em andamento, atribuindo maior segurança aos impactados pela atividade estruturante.

A atividade desempenhada nestes procedimentos administrativos analisados se conforma com a divisão do Ministério Público com perfil demandista e resolutivo, que se diferenciam conforme as técnicas de atuação. O Ministério Público demandista orienta-se pela atuação perante o Poder Judiciário intervindo como agente processual. Os membros que ostentam estas características utilizam os instrumentos processuais, como os procedimentos administrativos de acompanhamento e inquérito civil, como instrumento para a coleta de elementos para embasar a judicialização do conflito (Coura; Fonseca, 2022).

O modelo resolutivo de atuação ministerial, por outro lado, promove o diálogo e favorece o exercício de um direito dinâmico, capaz de interagir com outras áreas do conhecimento e de se adaptar às constantes transformações da sociedade. O Ministério Público conta com ferramentas de atuação extrajudicial que se mostram especialmente vantajosas, pois permitem a proposição de soluções e, mesmo quando o desfecho esperado não é alcançado, não inviabilizam o recurso à via judicial adequada (Souza Jr., 2024).

No Ministério Público, é natural que coexistam diferentes correntes de pensamento, o que contribui para o aprimoramento das atividades institucionais. O risco surge quando falta interlocução, questionamento das posições divergentes e controle por meio de mecanismos impugnativos, participativos e integrativos previstos em lei. Para assegurar a legitimidade dos variados posicionamentos e resguardar a integridade interna, é necessário que as escolhas se revelem a partir de decisões racionalmente motivadas (Coura; Fonseca, 2022).

Portanto, é essencial investir na capacitação de membros e servidores do Ministério Público, preparando-os para desenvolver as habilidades negociais necessárias ao exercício eficaz e resolutivo de suas atribuições constitucionais. O conhecimento e domínio das variadas técnicas de intervenção permitirão aos membros do Ministério Público a ponderação adequada acerca do tratamento do litígio, sobretudo, quando se deparar com problemas

complexos. Com esse enfoque, o Conselho Nacional do Ministério Público lançou o Manual de Negociação e Mediação para membros do Ministério Público (Daher, 2021). Resulta do objetivo estratégico traçado pela Resolução 118/2014 do CNMP, que instituiu a Política de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público.

O modelo estrutural é bastante trabalhoso e todo o empenho "não constitui garantia de resultados, uma vez que, como os problemas públicos são complexos, pode ser que a reforma acabe inviabilizada por fatores não cogitados inicialmente pelos envolvidos" (Vitorelli, 2024, p. 591). A ausência de adesão dos gestores ao objetivo de reorganização, mesmo quando adotada postura mais incisiva do Ministério Público ou do Poder Judiciário, poderá frustrar a correção da base do problema.

A cultura de soluções dialógicas não se encontra sedimentada no Brasil. No entanto, os bloqueios institucionais não ocorreram exclusivamente no modelo estrutural, sendo que o processo tradicional possui ainda mais limitações para a superação de desconformidades profundas. A efetividade do procedimento ou processo estrutural também depende do perfil do representante do Ministério Público ou do magistrado, responsável pela condução e indução da reformulação institucional.

As críticas e limitações do modelo estrutural, no entanto, não superam seus aspectos positivos. Nos procedimentos analisados, houve a resolução do cerne das controvérsias, que serviam de propulsão ao ajuizamento de processos tradicionais e que tinham como suporte fático parcela do problema ou mera consequência deste. Constatou-se criação ou alteração da estrutura administrativa de forma ampla em 35 municípios, sendo que a mudança promovida possui reflexos imediatos e a longo prazo.

Como efeito próximo da reestruturação, aponta-se a criação de inúmeros cargos efetivos em substituição aos comissionados que estavam em desconformidade. A ação desdobrou-se na necessidade de realização de concurso público de ampla concorrência, contribuindo para a profissionalização do quadro funcional dos municípios.

Nos municípios de Jaboti, Joaquim Távora, Nova Fátima, Quatiguá, Rancho Alegre e Sertaneja, promoveu-se a criação do plano de cargos e carreiras, que oferta maior segurança jurídica aos servidores quanto à remuneração. Conforme mencionado na análise de dados, apurou-se a utilização de expedientes divorciados da realidade e do conjunto normativo, como o pagamento de horas extras fixas ou função gratificada, para suprir a inexistência de legislação sobre a evolução na carreira. Além de constituir prática espúria, poderia ser

utilizada como limitação da autonomia do servidor público, pois a autotutela da Administração Pública viabiliza a correção do ilícito a qualquer tempo.

A contenção da nomeação de servidores para cargos comissionados, desvinculada de qualquer critério, constitui o desfecho duradouro do trabalho. Importante atentar que a mera exoneração dos servidores em desconformidade com o regramento constitucional não representa a efetividade da prestação jurisdicional. “Se a violação for apenas removida, o problema será resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro” (Vitorelli, 2024, p. 65).

A alteração legislativa com a descrição dos requisitos de ingresso, atribuições e carga horária, agregada à existência de um organograma administrativo, reduz o espaço para a prática de nepotismo e clientelismo. Os desvios de finalidade, embora não extintos em razão da criatividade humana, enfrentam maiores obstáculos e estarão mais visíveis ao controle externo. Reflexamente, a alteração reduz o índice do ajuizamento de ações, sendo eficiente solução de conflitos no sistema multiportas.

As reuniões e audiências realizadas durante a tramitação dos procedimentos administrativos não ficaram restritas aos prefeitos, verificando-se a participação de vereadores, sindicato de servidores públicos, funcionários públicos e candidatos aprovados em concurso público durante o acompanhamento das atividades estruturantes. No município de Wenceslau Braz, por exemplo, foi criada uma comissão com os interessados para a criação do projeto de lei que tratou do plano de cargos e carreira.

O foco destas reuniões e audiências públicas não está apenas em escutar as manifestações da sociedade, mas principalmente em garantir a participação ativa das autoridades administrativas responsáveis pela tomada de providências. Isso é fundamental porque essas autoridades possuem informações e atribuições essenciais para a solução dos problemas. A presença delas permite a construção de soluções consensuais, promovendo uma abordagem colaborativa que facilita a resolução dos conflitos de maneira mais eficiente e integrada (Daher, 2021).

Embora o Núcleo Regional de Trabalho de Proteção ao Patrimônio Público do Norte Pioneiro não tenha publicizado oficialmente o trabalho ou exigido que os entes públicos inserissem no Portal da Transparência ou página do município, aportaram várias denúncias e reclamações aos procedimentos. Essa abertura se aproxima do modelo de Administração

Dialógica, “que avança na promoção de uma atuação conjunta com os particulares, de maneira a promover a inserção deles na contextura da atuação estatal” (Lima, 2013, p. 100).

Propõe-se, portanto, uma comunicação estratégica para contribuir com o alcance dos objetivos do trabalho estrutural em andamento, noticiando-se as atividades desempenhadas pela instituição. O Ministério Público pode aplicar um plano de comunicação, com definição de ações para a divulgação das atividades e a abertura de canais para a coleta da participação social, inclusive, com a criação de *websites* (Daher, 2021).

O estudo de caso realizado junto ao Núcleo, atualmente denominado GEPATRIA, abordou apenas os casos de contratações irregulares pelo Poder Executivo, de servidores públicos em situação de nepotismo, cargos comissionados e por intermédio de ONGs ou OSCIPs. A delimitação decorreu da necessidade de estudo sobre todo o percurso do procedimento administrativo.

No entanto, o relato espontâneo firmado pela Promotora de Justiça coordenadora do GEPATRIA de Santo Antônio da Platina esclarece que a atividade se expandiu a outros temas e instituições. A correção do quadro funcional compreendeu, além dos municípios, as Câmaras de Vereadores e a própria Universidade Estadual do Norte Pioneiro – UENP, por ocasião de sua transição.

O trabalho de reorganização da UENP foi objeto do Inquérito Civil n. 0130.12.000385-5, após a união de cinco instituições diferentes, sendo 4 delas estaduais e a FALM, criada pela Lei Estadual 15.464/2007, após o recebimento de reclamação que noticiava a existência de irregularidades no quadro de servidores públicos após a fusão. Esse procedimento estrutural contou com a participação do Governador do Estado do Paraná, Procuradoria Geral do Estado, Deputado Estadual e Sindicato dos Professores do Ensino Superior Público Estadual de Londrina e Região.

Também foi objeto de reorganização pelo GEPATRIA a legislação municipal atinente ao pagamento de diárias aos servidores públicos e agentes políticos, ponto que também converge com objeto passíveis de discussão em ação civil pública pela prática de improbidade administrativa.

Todo o trabalho estruturante desenvolvido desde 2009 gerou a criação de aproximadamente 3.000 cargos públicos, que foram disponibilizados em concursos públicos de ampla concorrência. Há, portanto, relevância acadêmica, jurídica e social do tema como instrumento de diálogo interinstitucional, que favorece a cidadania pela participação da

comunidade no processo de reconstrução de setores relevantes da Administração Pública e de inclusão social, com maior oferta de estabilidade aos servidores e profissionalização do quadro funcional da pessoa jurídica de direito público.

5 CONCLUSÃO

O perfil tradicional de processo, por sua própria natureza e finalidade, não estampa a pretensão de ampliar a discussão deduzida pelas partes originárias, sendo indiferente que o recorte fático represente pequena parcela de um problema amplo e profundo. Ao contrário, análise do processo estrutural revela a importância desse instrumento na efetivação de direitos em casos complexos, especialmente diante de falhas sistêmicas em políticas públicas ou funcionamento viciado de instituições que propagam ou perpetuam ofensa a direitos fundamentais.

As características intrínsecas do processo estrutural e a perspectiva de reformulação de instituições, contextos culturais e sociais desconformes e aprimoramento de políticas públicas evidenciam sua vocação transformadora. Contudo, é imprescindível equilibrar tais atributos com os limites constitucionais, preservando a legitimidade democrática da atividade jurisdicional.

Embora o modelo estrutural possa ser aplicado em litígios particulares com interesses públicos, optou-se pelo enfoque apenas em demandas que envolvem a Administração Pública. A ingerência em campos reservados às instâncias majoritárias é inevitável e atrai críticas, que são comuns ao ativismo judicial, compreendido de forma ampla. As objeções opostas parcialmente se sustentam, pois, a incursão no âmbito de atribuição do Poder Executivo ou Legislativo deve ser excepcional, fundada em omissões inconstitucionais ou atuações em dissonância às molduras da Constituição.

Em contrapartida, a justiciabilidade dos direitos não se restringe aos direitos passíveis de tratamento pelo modelo tradicional. O artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal de 1988, ao eleger a inafastabilidade da jurisdição como princípio da República, insta a criatividade judiciária a lidar com a omissão do Poder Legislativo e Executivo, conferir efetividade à resposta estatal e a concretude dos direitos fundamentais. Existem interesses legítimos que deixam de ingressar na agenda política em virtude de inexistência de consenso social ou por demandarem tempo relevante para a implementação, que se mostra incongruente com a curta duração dos mandatos eleitorais.

O Ministério Público e o Poder Judiciário podem figurar como indutores de mudanças sociais e culturais profundas, ou mesmo contribuir para a reorganização institucional. A extensão da ingerência na seara administrativa será decorrência da forma com que os

bloqueios institucionais se externalizam. Para a superação dos entraves processuais e práticos, exige-se a flexibilidade do procedimento e diversidade do modelo decisório. Foram identificados, ao menos, três perfis decisórios, que se alternam conforme a extensão do problema e da atuação colaborativa dos interessados. Os modelos decisórios podem ser classificados em deferentes; fortes ou dialógicos, sendo o último consentâneo com o modelo cooperativo adotado pelo Código de Processo Civil de 2015.

O desenvolvimento do processo estrutural não ocorre de forma rígida, sendo que alguns institutos processuais são ressignificados para viabilizar a efetivação da reforma que se pretende implementar. Três pontos essencialmente devem ser mais flexíveis: i) os limites subjetivos da demanda; ii) os limites objetivos; iii) a forma de cumprimento da decisão. Justifica-se a flexibilidade, pois a delimitação dos interessados ou afetados pelo processo e da extensão do problema somente ocorre no curso do processo, conforme informações sobrevenham e o diálogo se estabeleça. De igual forma, o cumprimento pode ser sujeito a reavaliações de estratégias, inclusive, com a prática de atos próprios da fase de conhecimento. Considerando a complexidade das demandas e a fluidez das relações sociais, o engessamento de qualquer das fases do processo poderá redundar em ineficiência.

Em decorrência dessas circunstâncias, a proposta de implementação do modelo estrutural em fases que muito se aproximam do ciclo de políticas públicas, sendo de extrema importância a delimitação do problema, a formação de estratégia, a implementação do plano, monitoramento e avaliação dos resultados.

A flexibilidade do procedimento implica a possibilidade de retomada das fases anteriores para adequação à realidade identificada no curso do processo. São propostos três modelos de implementação: i) modelo bifásico; ii) decisões em cascata; iii) procedimento cíclico em espiral. Conforme o modelo adotado, institutos como os limites objetivos do processo, estabilização da demanda e coisa julgada são reinterpretados e adaptados à natureza do litígio e do instrumento adotado para a pacificação.

No Brasil, não existe previsão legislativa para o processo estrutural, sendo contemplado em alguns dispositivos do Projeto de Lei n. 8.058/2014 e Projeto de Lei n. 1.641/2021, além da recente formação de comissão para elaboração de projeto específico sobre o tema. No entanto, inúmeros dispositivos legais permitem a adoção do procedimento estrutural, no âmbito administrativo e judicial. A despeito das ressalvas doutrinárias, o procedimento estrutural foi acolhido pelo STF em vários julgados e também pela criação dos

Centro de Soluções Alternativas de Litígios (Cesal), por intermédio da Resolução 790/2022, sendo integrado por três unidades, dentre as quais o Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (Cadec). Conclui-se, portanto, pela relevância do procedimento estrutural, como meio adequado para a superação de conflitos profundos da Administração Pública, de regra policêntricos, sendo suficientes os dispositivos legais apontados na pesquisa e que primam pela cooperação e flexibilidade para legitimá-lo.

Embora exista vasta investigação sobre o processo estrutural no Brasil, a proposta recai sobre ponto não explorado com maior profundidade, ou seja, como complemento ou contraponto ao direito administrativo sancionador. A escolha da Lei de Improbidade Administrativa se assenta no fato de constituir instrumento relevante de combate à corrupção, sendo estratégia de controle das atividades de agentes políticos e servidores públicos, conforme se infere do expressivo número de processos ajuizados. Ainda, mostra-se relevante a abordagem em razão da profunda alteração promovida pela Lei n. 14.230/2021, que foi alvo de críticas contundentes, sob o fundamento de vedação de retrocesso social e ofensa a tratados internacionais, como a Convenção de Mérida.

A legislação brasileira estampou a preocupação com a lisura administrativa desde o advento da primeira Constituição, sendo que o acervo normativo sobre o tema se expandiu de forma paulatina e chegou-se ao ápice com a formação do microssistema de combate a corrupção, no qual a Lei de Improbidade Administrativa possui destaque. O fortalecimento desse microssistema, de viés preponderantemente punitivo, embalados pelo impulsionamento midiático e apoio popular, gerou ajuizamento de grande número de processos, a ponto de constituir meta específica junto ao CNJ.

Sob a alegação de disfuncionalidade do controle externo, iniciou-se um movimento de retorno do pêndulo, que culminou com a reformulação da LIA, sob três eixos: estabelecimento de um guia hermenêutico; vinculação ao direito administrativo sancionador e aos princípios que limitam o poder repressivo estatal; além do aperfeiçoamento da tipicidade do ato ímprobo. A expansão do eixo reformador alcançou quase a totalidade da LIA, sendo possível reconhecer uma nova legislação sobre a temática.

Houve acertos e desacertos na alteração legislativa, apontando-se como ponto negativo o curto e uno prazo prescricional, que ignora a diversidade de fatos abarcados pela legislação. Somada a esta circunstância, destaca-se a vedação de julgamento conforme o estado do

processo, o que poderá fomentar estratégias protelatórias a pretexto do exercício da ampla defesa e produção de prova oral, sem o aprofundamento sobre a necessidade e pertinência.

A ausência de patamar mínimo para a penalidade de suspensão de direitos políticos, da proibição de contratação com o poder público e do recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios pode ensejar a aplicação de reprimendas irrisórias. A extinção da independência relativa das instâncias e a legitimidade exclusiva do Ministério Público para a formulação de TAC e ajuizamento de ação civil pública pela prática de improbidade administrativa também são questões que representam retrocesso legislativo.

Em contrapartida, a explicitação da teleologia da lei de improbidade administrativa e o acolhimento expresso dos limites do direito administrativo sancionador constituem avanço e representam o reequilíbrio entre o poder punitivo estatal e os princípios constitucionais do contraditório e ampla defesa. Essa base principiológica sustenta várias alterações promovidas na LIA, como o fechamento semântico do artigo 11 da Lei n. 8.429/1992, com o estabelecimento de rol taxativo e o incremento do elemento volitivo a ser demonstrado. A previsão do direito de ser interrogado e ao silêncio também encontram consonância ao perfil repressivo da LIA. O perfilhamento da LIA ao sistema punitivo, associado às garantias materiais e processuais previstas, busca conferir maior segurança principalmente ao gestor público no desenvolvimento da complexa atividade administrativa, aderindo ao direcionamento iniciado pela LINDB.

A reformulação legislativa gerou intenso debate doutrinário e processual, inclusive, acerca do controle de convencionalidade pautado na Convenção de Mérida, sob a alegação de retrocesso social no combate à corrupção. Questiona-se, ainda, a retroatividade da norma mais benéfica aos processos em andamento, em virtude da convergência do núcleo principiológico que limita o poder punitivo estatal. As discussões geraram a instauração de Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade sobre vários dispositivos legais, sendo que algumas ainda permanecem pendentes de julgamento. O embate se reproduz nos julgamentos do STF, não havendo consenso sobre a matéria. Mas se conclui que o resultado tem demonstrado equilíbrio e deferência à atividade legislativa, estando até o momento preservado o núcleo da reforma.

Os efeitos da alteração legislativa promovida pela Lei n. 14.230/2021 serão verificados nos processos em andamento e, sobretudo, no ajuizamento futuro, posto que várias irregularidades não mais constituem objeto da LIA, como as políticas públicas, por previsão

expressa. Outros conteúdos, embora em desconformidade com a lei ou com a moldura constitucional, deixaram de integrar o âmbito de incidência da lei de improbidade administrativa em virtude do fechamento semântico do tipo e da exigência da demonstração do dolo específico e conhecimento atual do ilícito como integrantes do conceito analítico da conduta ímproba. Nesse vácuo legislativo de natureza punitiva, inserem-se as irregularidades na contratação de servidores públicos.

Dentro do contexto burocrático de Administração Pública, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu como regra o ingresso no serviço público por meio de concurso público de provas e títulos. Ainda, estabeleceu como exceções os cargos comissionados de livre nomeação e exoneração e as contratações temporárias para o atendimento de necessidades urgentes e excepcionais. Tais exceções, por vezes, funcionam como portas de entrada ao clientelismo e nepotismo, sendo que a LIA era um relevante instrumento para a contenção destas desconformidades.

O julgamento da ADI n. 2.135 pelo STF, em 06 de novembro de 2024, restabelece a redação do artigo 39, *"caput"* da CF/88, flexibilizando o regime jurídico administrativo dos servidores públicos, possibilitando a coexistência de cargos públicos (obrigatórios para aqueles que exercem função de Estado) e empregos públicos (regidos pela CLT). A maior abertura e plasticidade que se confere ao modelo da Administração Pública, no entanto, não permite a contratação direta, sendo que o ingresso continuará a depender de aprovação em concursos públicos, conforme previsto no artigo 37, inciso II da Constituição Federal. De igual forma, a opção pela contratação sob a égide da CLT demandará a reformulação da legislação que trata da estrutura administrativa, com a indicação dos cargos e empregos públicos. Portanto, a atividade de reorganização e a fiscalização do controle externo sobre o quadro funcional continua ostentando relevância e atualidade.

A possibilidade de processamento pela prática de nepotismo, embora com requisitos mais delimitados, foi preservada pela Lei n. 14.230/2021. O mesmo não ocorre com os desvios incidentes sobre as funções gratificadas e cargos comissionados, não mais passíveis de subsunção no inciso I do artigo 11 da LIA, por sua revogação e mesmo pela dificuldade de demonstração do elemento anímico do gestor quanto aos desvios praticados por intermédio destas contratações. Não se trata de questão exclusiva a retirada da cobertura protetiva da LIA, mas que foi escolhida como recorte fático para a análise da potencialidade do processo estrutural como um novo caminho.

No estudo de caso, foram analisados 44 procedimentos administrativos instaurados pelo Núcleo Regional de Trabalho de Proteção ao Patrimônio Público do Norte Pioneiro, atualmente GEPATRIA. Os procedimentos se iniciaram com a expedição de recomendação ministerial, cujo objeto era a erradicação do nepotismo e a regularização dos cargos comissionados. Posteriormente, ampliou-se o âmbito do acompanhamento, para alcançar também as contratações promovidas por intermédio de OSCIPs e ONGs, irregularidades identificadas após a análise de documentos e realização de reuniões para a delimitação do problema.

No trabalho realizado no âmbito administrativo pelo Ministério Público, foi possível extrair as características do modelo estrutural e perfis decisórios distintos, conforme a intensidade da colaboração do gestor público. Pelo estudo documental, percebe-se que a atividade desempenhada durante um lapso temporal relevante viabilizou a correção da base do problema na grande maioria dos municípios. O centro da desconformidade recaia sobre a inexistência ou deficiência na legislação municipal que regulamenta a estrutura administrativa.

As dificuldades enfrentadas pelos prefeitos municipais não eram uniformes, mas afetadas pelo contexto histórico. Em algumas localidades, as irregularidades encontravam-se sedimentadas e não limitadas a setores específicos da Administração Pública. Os entraves práticos se alternaram, sendo que as limitações decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal foram obstáculos para alteração da estrutura legislativa de determinadas municipalidades.

Com a identificação dos gestores dos 44 municípios analisados na fase administrativa, buscou-se identificar a existência de ação civil pública pela prática de improbidade administrativa e de ação popular, sendo esta modalidade restrita às irregularidades vinculadas à contratação de servidores públicos. Embora a ação popular não estampe o caráter punitivo, mas apenas desconstitutivo do ato jurídico irregular, buscou-se averiguar a intensidade de participação social em assuntos desta natureza.

Enquanto o trabalho de natureza estrutural gerou apenas 5% de ajuizamento de ações pela prática de improbidade administrativa, no âmbito judicial, constatou-se que os prefeitos, conjuntamente, responderam a 574 processos, sendo que 154[33] se referem à contratação de servidores públicos e assuntos conexos, o que corresponde a 27% do total. O número constitui um indício da hipertrofia do sistema punitivo, um dos argumentos utilizados para o

[33] 147 ACPs por improbidade administrativa e 07 ações populares para a desconstituição do ato jurídico.

impulsionamento da reforma implementada pela Lei n. 14.230/2021. Por outro lado, demonstra-se a relevância do recorte de pesquisa, reforçando a necessidade de identificação de nova estratégia para a correção dos desvios identificados na forma de ingresso ao serviço público.

A ausência de interlocução pelo promotor de justiça natural pode ter contribuído para o ajuizamento expressivo de ações que tratam da temática de contratação de servidores públicos, em descompasso com a iniciativa direta pelo GEPATRIA, que detinha melhores condições de avaliar o elemento volitivo do gestor. Este fator poderá impactar no desfecho da ação civil pública pela prática de ato de improbidade administrativa, pois a demonstração do dolo constitui pressuposto para o acolhimento da pretensão sancionatória.

Para além da contribuição teórica, a pesquisa também apresenta efeitos práticos ao demonstrar os benefícios e dificuldades do modelo estrutural, além de algumas ressalvas que comportam avaliação para a formação de novas estratégias.

O tratamento da base do problema não exclui de todo a prática de irregularidades na contratação de servidores públicos. No entanto, as alterações promovidas, principalmente a legislação adequada, com a previsão das atribuições, requisitos de ingresso e carga horária dos cargos públicos, dificultam os desvios de finalidade. A criação de organograma, de igual forma, expõe de forma clara o quadro hierárquico e atribuição das secretarias e departamentos, evitando a transferência infundada de responsabilidade.

A correção de legislação que trata da estrutura funcional dos municípios, concomitantemente, trouxe reflexos sociais importantes. Com a criação dos cargos efetivos, demandou-se a realização de concurso público, com a disponibilização expressiva de vagas. Contribuiu, portanto, para diminuição de práticas clientelistas, favorecendo a inclusão social pelo procedimento de ampla concorrência e a aptidão de uma Administração Pública mais eficiente, pela profissionalização do corpo funcional.

O desenvolvimento do trabalho estrutural incrementou a participação popular e favoreceu o *accountability.* No caso concreto, esse potencial poderia ter sido mais bem explorado com a utilização de recursos tecnológicos, como a formação de plataforma para o acompanhamento público e também para o esclarecimento sobre a natureza do trabalho, que não tem finalidade punitiva, mas de reconstrução dialógica de setores relevantes da Administração Pública.

Outro ponto a ser aprimorado, no procedimento estrutural implementado no âmbito administrativo, recai na necessidade de maior vinculação do Ministério Público a partir da análise do princípio da unidade institucional. O TAC deve vincular a instituição ministerial da mesma forma que obriga a Administração Pública, ainda com a alternância do gestor. A preservação da unidade institucional contribuirá para maior segurança jurídica, fomentando com maior intensidade o diálogo interinstitucional.

Como se pretende avaliar se o procedimento estrutural pode figurar como complemento ou contraponto ao direito administrativo sancionador, ressalta-se que o modelo tradicional repressivo e o estrutural podem coexistir. No entanto, é necessário que o Poder Judiciário observe o trabalho de reorganização e avalie a intersecção entre os enfoques retrospectivos e prospectivos, de forma a não suplantar os avanços almejados pela reorganização da instituição pública.

A deferência ao trabalho estrutural promovido administrativamente deve ser exigível no âmbito judicial, prevenindo que as decisões afetem negativamente as estratégias formadas e o trabalho de reorganização em andamento. Embora não exista previsão legal sobre o modelo estrutural, o poder geral de cautela permite que o magistrado adote diligências prévias como aquelas previstas no Projeto de Lei n. 8.058/2014 ou mesmo nos artigos 14 e 15 do Projeto de Lei n. 1.641/2021.

Como instrumento processual relevante na condução de ação civil pública por improbidade administrativa, aponta-se o artigo 17, § 16 da Lei n. 8.429/1922, com a nova redação atribuída pela Lei n. 14.230/2021, que permite ao magistrado a qualquer tempo converter a ação de improbidade em ação civil pública, quando identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda. Essa abertura suplanta uma deficiência da legislação anterior em que a inexistência de pressuposto da imposição de penalidades gerava apenas o desacolhimento da pretensão punitiva, sem qualquer abordagem sobre os desarranjos muitas vezes reconhecidos e declarados no corpo da própria sentença.

Ainda que se conclua pela existência dos elementos essenciais para o tratamento sancionatório durante a ação civil pública pela prática de improbidade administrativa, não se exclui o reconhecimento concomitante de um estado de desconformidade sedimentada, que não se corrige nos limites do processo repressivo tradicional. Pode o magistrado, nesse caso,

valer-se do artigo 139, inciso X do CPC, determinando a remessa de peças processuais ao Ministério Público para que, se for o caso, promova as medidas estruturais administrativamente ou opte pela propositura da ação coletiva respectiva, onde se acomodam os litígios irradiados.

A euforia das expectativas, no entanto, não pode ofuscar as limitações e dificuldades do modelo estrutural. Trata-se de procedimento complexo e não se adequa a qualquer demanda. Exige perfil diferenciado do responsável pela construção do projeto de reorganização e não se submete à métrica do processo tradicional, sendo salutar a criação de critério específico sobre a eficiência, inclusive temporal, pelos órgãos censores. É possível que a constituição de núcleos temáticos ou vara regionais especializadas para a implementação de soluções estruturais se apresente como tática mais eficaz no momento.

Necessário, ainda, a criação de institutos de preservação do conhecimento desenvolvido na condução dos procedimentos administrativos e processos de natureza estrutural. Essa providência previne a interrupção do plano de reorganização no caso de rotação de promotores de justiça ou magistrados. A proposta de projeto de lei apresentada pela Comissão de Juristas contempla algumas medidas que podem contribuir nesse ponto, como a criação de bases de dados de acordos e processos estruturais, finalizados e em andamento. Também esclarece que os tribunais poderão estabelecer órgão de acompanhamento e apoio ao juízo na condução do processo estrutural, o que viabiliza a formação de cooperação para assegurar um regime de transição do responsável pela condução do processo, sem prejuízo aos trabalhos de reestruturação.

O maior empenho exigível no modelo estrutural, no entanto, não constitui garantia de resultados efetivos e profundos. Mas cabe ao Ministério Público e ao Poder Judiciário exercer suas funções como um reflexo de seu contexto histórico, atuando de maneira efetiva sobre o cenário complexo das relações jurídicas que lhe são apresentadas.

Os litígios complexos existem e não se legitima que o Ministério Público e o Poder Judiciário se abstenham de conferir o tratamento mais eficiente, em virtude da dificuldade prática da implementação. O modelo estrutural, em que pese mais trabalhoso que o processo adversarial, apresenta ferramentas propícias para lidar com os possíveis efeitos colaterais ocorridos no percurso de uma reorganização institucional.

Há evidências de que o modelo estrutural se apresenta como um importante instrumento no tratamento de demandas complexas da Administração Pública. Respeitadas as

limitações do novo procedimento, que se encontra em fase de acomodação no país, conclui-se que se mostra viável a utilização do perfil estrutural administrativa ou judicialmente, como complemento ou contraponto ao direito administrativo sancionador, em específico para a correção dos desvios de contratação de servidores públicos.

6 REFERÊNCIAS

ABÍLIO, Juan Roque. Direitos fundamentais sociais e efetividade: um estudo acerca do necessário ativismo judicial dialógico e do processo estrutural no sistema jurídico-processual. 2022. 232 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico Direito). Jacarezinho. 2022. Disponível em: https://uenp.edu.br/pos-direito-teses-dissertacoes-defendidas/dissertacoes-defendidas-1/20951-juan-roque-abilio/file. Acesso em: 25 jul. 2024.

ABRAMOVICH, Víctor. Das violações em massa aos padrões estruturais: novos enfoques e clássicas tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos**. v. 6, p. 6-39, 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sur/a/4glvhjfdzmkmdpbclnwlg5d/?lang=pt. Acesso em: 06 fev. 2024.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiências brasileira. *In:* PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas.** Brasília: Ipea: Enap, 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8560. Acesso em: 05 jun. 2024.

ABRUCIO, Fernando Luiz; VIEGAS, Rafael Rodrigues; RODRIGUES, Rayane Vieira. A agenda esquecida do federalismo brasileiro: assimetria, heterogeneidade e diversidade dos Ministérios Públicos. **Anais do XLV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD).** Tema 3 – Federalismo, Relações Intergovernamentais e Descentralização. Código APB4034. 2021. Disponível em: https://anpad.com.br/pt_br/article_search/?search%5Bq%5D=rayane+vieira+rodrigues&search%5Bsubmit%5D=. Acesso em: 30 set. 2024.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.** n. 53. jul/set. 2014. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-53/artigo-das-pags-65-115. Acesso em: 16 out. 2024

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões Estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro. **Revista de Processo**, v. 225/2013, p. 389-410. 2013. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/78930. Acesso em: 30 abr. 2024.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. *In:* **Justicia colectiva en Iberoamérica. La Ley (Uruguay)**. 2019. p. 557-580.

ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, M. F. **Curso de Processo Estrutural**. 2. ed. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2023.

ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo. Problemas complexos e processo estrutural. Significado conceitual e possibilidades de efetivação. *In:* CASIMIRO, Matheus; CUNHA, Eduarda (org.). **Processos estruturais no Sul Global.** Londrina: Thoth, 2022.

BARCELLOS, Ana Paula de. Processos Estruturais: Três desafios a enfrentar. *In:* CASIMIRO, Matheus; CUNHA, Eduarda (org.). **Processos estruturais no Sul Global.** Londrina: Thoth, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Syn Thesis**, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433. Acesso em: 20 nov. 2023.

BERTONCINI, Mateus. A "nova Lei de Improbidade Administrativa" e os riscos de incremento de uma cleptocracia. p. 543-566. *In:* CAMBI, Eduardo; GARCIA, Emerson; ZANETI JR., Hermes (Orgs.). **Improbidade Administrativa.** Principais alterações promovidas pela Lei 14.230/2021. São Paulo: D'Plácido, 2022.

BOCHENEK, Antônio César. Demandas estruturais: flexibilidade e gestão. **Revista Judicial Brasileira**, v. 1, n. 1, p. 155-178, 2021. Disponível em: https://revistadaenfam.emnuvens.com.br/renfam/article/view/81. Acesso em: 13 jan. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 1.446/91.** Exposição de Motivos. Brasília, 1991. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-exposicaodemotivos-149644-pl.html. Acesso em: 03 abr. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 8.058/2014**. Institui o processo especial para o controle e intervenção de políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758. Acesso em: 27 nov. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 1.641/2021**. Disciplina a ação civil pública. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2279806. Acesso em: 27 nov. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 2.505/2021** (N. anterior: PL 10.887/2018). Comissão Especial - PL 10887/18. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1801562&filename=Tramitacao-PL%202505/2021%20(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018). Acesso em: 13 abr. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Improbidade Administrativa – PL 10.887/2018.** Reunião de instalação e eleição. 28.08.2019. Disponível em: https://www.youtube.com/live/3MkogA2AP5A?si=aKFefE1PGZwY1ETT. Acesso em: 13 abr. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório Final.** Comissão Especial Destinada a proferir parecer ao projeto de lei n. 10.887/2018, do sr. Roberto de Lucena, que "altera a Lei n. 8.429 de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2028078. Acesso em: 13 abr. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer às emendas de Plenário**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2029543. Acesso em: 13 abr. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Justiça em números**. ODS 16. Estudo de Dados Processuais. Improbidade Administrativa – Acordão de Não Persecução Civil. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/ods-16-improbidade-administrativa-v22072021-140921.pdf. Acesso em: 07 abr. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n. 07/2005**. Disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/187. Acesso em: 22 maio 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n. 510/2023**. Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5172. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Ministério Público**. **Um retrato.** Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2021. Acesso em: 04 abr. 2024.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil de 1824.** Registrada na Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio do Brazil a fls. 17 do Liv. 4º de Leis, Alvarás e Cartas Imperiaes. Rio de Janeiro em 22 de Abril de 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 04 abr. 2024.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Sala das Sessões da Assembleia Nacional Constituinte, na cidade do Rio de Janeiro, em dezesseis de julho de mil novecentos e trinta e quatro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 03 abr. 2024.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro, 18 de setembro de 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 03 abr. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 20024. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 fev. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Censo Demográfico 2022**. Primeiros Resultados de População e Domicílios. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102011. Acesso em: 29 abr. 2024.

BRASIL. **Lei n. 3.164/1957**. Prevê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3164.htm#:~:text=O%20Presidente%20da%20Rep%C3%BAblica%2C&text=1%C2%BA%20S%C3%A3o%20sujeitos%20a%20sequestro,em%20que%20tenha%20aqu%C3%AAle%20incorrido. Acesso em: 03 abr. 2024.

BRASIL. **Lei n. 3.502/1958**. Regula o sequestro e perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Rio de Janeiro, 1958. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3502.htm. Acesso em: 03 abr. 2024.

BRASIL. **Lei n. 4.717/1965**. Regula a Ação Popular. Brasília, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 03 abr. 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.745/1993**. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8745cons.htm. Acesso em: 24 abr. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101/2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 09 maio 2024.

BRASIL. **Lei n. 10.259/2001**. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm. Acesso em: 09 fev. 2024.

BRASIL. **Lei n. 12.153/2009**. Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12153.htm. Acesso em: 09 fev. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.105/2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 09 fev. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.655/2018**. Inclui no Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 09 fev. 2024.

BRASIL. **Lei n. 14.230/2021**. Altera a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 09 fev. 2024.

BRASIL. **Recomendação n. 54/2017**. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/4891. Acesso em: 09 fev. 2024.

BRASIL. **Recomendação de Caráter Geral n. 02/2018**. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/6112/. Acesso em: 09 fev. 2024.

BRASIL. **Resolução n. 69/2007.** Ministério Público do Trabalho (MPT). Disciplina, no âmbito do Ministério Público do Trabalho, a instauração e tramitação do inquérito civil, conforme artigo 16 da Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007, do CNMP. Disponível em: https://mpt.mp.br/pgt/conselho-superior/resolucoes-1. Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. **Resolução n. 118/2014**. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/154. Acesso em: 09 fev. 2024.

BRASIL. **Resolução n. 174/2017**. Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/5192. Acesso em: 09 fev. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Ato do Presidente n. 03 de 2024**. Institui Comissão responsável pela elaboração de anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil – CJPRESTR. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2664. Acesso em: 02 maio 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Análise das propostas de emenda apresentadas pelos integrantes da comissão.** Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural. Disponível em: https://www.academia.edu/124663338/Segunda_Vers%C3%A3o_do_Anteprojeto_de_Lei_do_Processo_Estrutural_Analise_das_Emendas_ao_Relat%C3%B3rio_Preliminar. Acesso em: 21 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Agravo Interno no REsp: 1724854 RJ 2018/0036655-0**. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. 24/11/2020, T1. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201800366550&dt_pu. Acesso em: 07 abr. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Agravo em Recurso Especial 1.366.330/MG**. Relator: Ministro Francisco Falcão. 14/05/2019. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201802426914&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea. Acesso em: 22 maio 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Especial n. 604.151/RS**. Relator: Ministro José Delgado. 25/04/2006. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200301965125&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea. Acesso em: 22 maio 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Especial n. 737.279/PR**. Relator: Ministro Castro Meira. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200500449820&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea. Acesso em: 22 maio 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Especial n. 765.212-AC**. Relator: Ministro Herman Benjamin. 02/03/2010. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200501086508&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea. Acesso em: 22 maio 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Especial n. 1.854.842/CE –** T3. Ministra Nancy Andrighi. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=ACOR&livre=%28RESP.clas.+e+%40num%3D%221854882%22%29+ou+%28RESP+adj+%221854882%22%29.suce.&O=JT. Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Declaratória de Constitucionalidade 12 Distrito Federal**. Relator: Ministro Carlos Britto. j. 20.08.2008. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840. Acesso em: 16 maio. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) – 347**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator: Min. Luís Roberto Barroso. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560. Acesso em: 17 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida Cautelar (ADI-MC) 2.135.** Relator: Min. Néri da Silveira. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=513625. Acesso em: 25 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.135.** Relator: Min. Carmen Lúcia. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=11299. Acesso em: 02 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7236.** Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6475588. Acesso em: 18 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 7.042 e n. 7.043.** Relator: Ministro Alexandre de Moraes. 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315955. Acesso em: 18 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.521-4/RS**. Relator Min. Marco Aurélio. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=1521. Acesso em: 18 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) 843.989. Tema 1.199.** Relator Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199. Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 825.682/SC**. Relator: Min. Teori Zavascki. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7893662. Acesso em: 15 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Reclamação 6.650/PR**. Relatora: Min. Ellen Grace. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2639705. Acesso em: 18 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário n. 579.951-4/RN**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, j. 20.08.2008. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=557587. Acesso em: 16 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário n. 684.312/RJ**. Tema 698. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. j. 02/10/2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4237089. Acesso em: 25 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Súmula vinculante 43**. Sessão Plenária 08.04.2015. DJe n. 72 de 17.04.2015, p. 1. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula802/false. Acesso em: 24 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Tema 612**. *Leanding Case:* RE 658.026. Relator: Ministro Dias Toffoli. 2014. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=414

4344&numeroProcesso=658026&classeProcesso=RE&numeroTema=612. Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Tema 1.010**. *Leading Case*: RE n. 1041210. Relator: Ministro Dias Toffoli. 2019. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5171382&numeroProcesso=1041210&classeProcesso=RE&numeroTema=1010. Acesso em: 24 abr. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, *[S.l.]*, v. 73, n. b, p. 53-87, 2015. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8722. Acesso em: 13 maio 2024.

BRITO, Jaime Domingues. SOUZA, Willian Alves de. Controle Judicial do Orçamento Público: Instrumento para Efetivação de Políticas Públicas na Educação. **REI-Revista Estudos Institucionais**. v. 7, n. 3, p. 1103-1126, 2021. Disponível em: https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/632. Acesso em 16 jun. 2024.

BROOCKE, Bianca M. Schneider Van Der. Litígios estruturais, estado de coisas inconstitucional e gestão democrática do processo. Um papel transformador para o controle judicial de políticas públicas. Londrina/PR: Thoth, 2021.

BRUNETTA, Cíntia Menezes; FERRAZ, Taís Schilling. Impactos da substituição dos atores processuais nas demandas estruturais: estratégias para evitar interrupções e retrocessos. *In:* BALAZEIRO, Alberto Bastos; ROCHA, Afonso de Paula Pinheiro. VEIGA, Guilherme. (Org). **Novos Horizontes do Processo Estrutural.** Londrina/PR: Thoth, 2024.

CABRAL, Antônio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (Collaborative law): "Mediação sem mediador". *In*: **Revista de Processo**. v. 259, p. 471-489. 2016. Disponível em: https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad6adc600000190286c13650d31b374&docguid=Idb8c285070c611e6bf0c010000000000&hitguid=Idb8c285070c611e6bf0c010000000000&spos=1&epos=1&td=164&context=5&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1. Acesso em: 17 jun. 2024.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo & neoprocessualismo**. Direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. 4. ed. São Paulo: D' Plácido. 2023.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. 1998. Reimpresso 2002.

CARNEIRO, Rafael de A. Araripe. A reformulação limitadora do conceito de improbidade administrativa. *In:* **Nova Lei de Improbidade Administrativa.** Inspirações e desafios. CARNEIRO, Rafael de A. Araripe; MENDES, Gilmar Ferreira (Orgs.). São Paulo: Almedina, 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 37. ed. Barueri: Atlas, 2023.

CASTRO, Renato de Lima. Atos de improbidade administrativa que violam os princípios da administração pública: as alterações da Lei n. 14.230/2021 e sua incompatibilidade com a Constituição Federal. p. 123-138. *In:* CAMBI, Eduardo Augusto Salomão; GARCIA, Emerson; ZANETI JR., Hermes (Orgs.). **Improbidade Administrativa. Principais alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021.** São Paulo: D' Plácido, 2022.

CELEGATTO, Mario Augusto Quinteiro. *et al.* **Lei de Improbidade Administrativa. Comparada, Comentada e esquematizada.** Alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021. CELEGATTO, Mario Augusto Quinteiro; ALTERINO, Ana Carolina Rossato. (Orgs.). Leme: Imperium, 2023.

CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harv. L. Rev**, 1975-1976. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=4789038&forceview=1. Acesso em: 04 maio 2024.

CHIANG, Emily. Reviving the Declaratory Judgment: A new path to structural reform. **Buffalo La Review**, v. 63, n. 3, ver. 549. 2015. Disponível em: https://digitalcommons.law.buffalo.edu/buffalolawreview/vol63/iss3/4. Acesso em: 04 maio 2024.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**. V. 2, p. 183-206, 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rinc/a/4m6g6DbMwXn6sRM37f6vPxD/?format=html. Acesso em: 15 ago. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Caso Mina Cuero vs. Ecuador.** 2022. Disponível em: https://corteidh.or.cr/ver_expediente.cfm?nId_expediente=349&lang=es. Acesso em: 08 jun. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Caso Gutiérrez Navas y otros vs. Honduras.** 2023. Disponível em: https://corteidh.or.cr/ver_expediente.cfm?nId_expediente=386&lang=es. Acesso em: 08 de jun. 2024.

COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Gomes Borges da. **Ministério Público Brasileiro: entre unidade e independência.** *In:* GOULART, Marcelo Pedroso; ALMEIDA, Gregório Assagra (coord). Coleção Ministério Público Resolutivo. v. 11. 2. ed. São Paulo: D'Plácido, 2022.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais.** *In:* GOULART, Marcelo Pedroso; ALMEIDA, Gregório Assagra (coord). Coleção Ministério Público Resolutivo. v. 3. São Paulo: D'Plácido, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O Futuro do Concurso Público. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, v. 1, n. 1, 2018. Disponível em: https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/19. Acesso em: 25 abr. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 303/2020. 2020 p. 45-81. Disponível em: https://www.academia.edu/42872474/elementos_para_uma_teoria_do_processo_estrutural_aplicada_ao_processo_civil_brasileiro. Acesso em: 17 nov. 2023.

FERREIRA, Vivian Maria Pereira. O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. **Revista Direito GV.** v. 15, n. 3. 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2317-6172201937. Acesso em: 14 abr. 2024.

FISS, Owen. **Direito como razão pública**. Processo, jurisdição e sociedade. Coordenação da Tradução: Carlos Alberto Salles. 2. ed. Curitiba: Juruá. 2017.

FISS, Owen M. Modelos de adjudicação. **Caderno de Direito GV**, v. 1. n. 8. 2005. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2810/direito%2008.pdf. Acesso em: 13 nov. 2023.

FISS, Owen M. Foreword: The forms of justice. **Harv. L. Rev**., v. 93, p. 1, 1979. Disponível em: https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/422/The_Forms_of_Justice.pdf?sequence=2. Acesso em: 03 jan. 2024.

FLETCHER, William A. The discretionary constitution: Institutional remedies and judicial legitimacy. **The Yale Law Journal**, v. 91, n. 4, pp. 635-697, 1982. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/796035. Acesso em: 31 ago. 2023.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Decisões estruturais na jurisprudência Argentina: notas sobre a importância do experimentalismo democrático a partir do Caso Mendonza. *In:* CASIMIRO, Matheus; CUNHA, Eduarda (org.). **Processos estruturais no Sul Global**. Londrina: Thoth, 2022.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. A judicialização de litígios estruturais como estratégia de mobilização política: mudanças sociais “de baixo para cima” ou “de cima para baixo”?. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 20, n. 34, p. 85-113, 2022a. Disponível em: https://unichristus.emnuvens.com.br/opiniaojuridica/article/view/4087. Acesso em: 27 fev. 2024.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Uma proposta para o acesso à justiça igualitário à justiça: processos estruturais enquanto caminho para a proteção judicial dos direitos fundamentais e controle de políticas públicas. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho - PR, n. 37, p. 87-116, set. 2022b. ISSN 2317-3882. Disponível em: https://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/2433. Acesso em: 03 nov. 2023.

FRANCO, Fernão Borba; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo. Artigo 1º da Lei n. 8.429/1992. *In*: **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa.** Outros autores: FRANCO, Fernão Borba; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. . Artigo 16 da Lei n. 8.429/1992. *In*: **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa.** Outros autores: FRANCO, Fernão Borba; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JR. Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

GARGARELLA, Roberto et al. El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos. **Revista Argentina de Teoría Jurídica**. Vol. 14, n. 2,(dic. 2013). ISSN: 1851-684X, 2013. Disponível em: https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/10615. Acesso em: 01 set. 2024.

GLEZER, Rubens; VILHENA, Oscar. A Supremocracia desafiada. REI-**Revista Estudos Institucionais.** v. 10, n. 2, p. 248-269, 2024. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/833. Acesso em: 20 set. 2024.

GOMES JR., Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. Artigo 12 da Lei n. 8.429/1992. *In*: **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa.** Outros autores: FRANCO, Fernão Borba; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

GONÇALVES, Benedito.; GRILO, Rento Cesar Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da Constituição de 1988. **Rei - Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 467–478, 2021. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636. Acesso em: 10 jun. 2024.

GUARANI, Fábio André. O dolo na nova LIA e a tentativa de tornar os critérios de imputação subjetiva do ilícito administrativo mais rígidos que os do Direito Penal. p. 221-246. *In:* CAMBI, Eduardo Augusto Salomão; GARCIA, Emerson; ZANETI JR, Hermes (Orgs.). **Improbidade Administrativa**. Principais alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021. São Paulo: D' Plácido, 2022.

HJARVARD, Stig. Midiatização: teorizando a mídia como agente de mudança social e cultural. **Matrizes**, v. 5, *[S.l.]*, 2012, p. 53-91. Disponível em: https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=143023787004. Acesso em: 22 maio 2024.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas Estruturantes na Jurisdição Constitucional**. 3. ed., Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

KLUGE, César Henrique; VITORELLI, Edilson. O processo estrutural no âmbito do sistema interamericano: Reflexões a partir do caso Cuscul Pivaral e outros vs. Guatemala. **Civil Procedure Review**, v. 12, n. 2, p. 40-68, 2021. Disponível em: https://cpr.emnuvens.com.br/revista/article/view/230/215. Acesso em: 10 fev. 2024.

LAMENHA, Bruno; LIMA, Flávia Danielle Santiago. Pluralidade e Mudança Institucional: Há evidências para sustentar a hipótese do giro de prioridades no desempenho institucional do Ministério Público Brasileiro? **REI-Revista Estudos Institucionais**. v. 10, n. 1, p. 37-86, 2024. Disponível em: https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/669. Acesso em: 30 ago. 2024.

LESTE, Luiz Eduardo; CAPELARI JR. Saulo; BRITO, Jaime Domingues. A Administração Pública e a Discricionariedade Administrativa em tempos de mitigação do direito à cultura. **XXIX Congresso Nacional do Conpedi**. Balneário Camburiu/SC. Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social. Recurso Eletrônico. Coordenadores: Jerônimo Siqueira Tybusch; José Ricardo Caetano Costa; Yuri Nathan da Costa Lannes. Disponível em: http://site.conpedi.org.br/publicacoes/906terzx/iv4a2od5. Acesso em: 14 abr. 2024.

LIMA, Fernando Rister Sousa. Constituição Federal: acoplamento estrutural entre os sistemas político e jurídico. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 4, 2008. Disponível em: https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/68. Acesso em: 27 fev. 2024.

LIMA, Flavia Danielle Santiago. **Ativismo e autocontenção no Supremo Tribunal Federal: uma proposta de delimitação do debate**. 2013. 300 f. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Pernambuco. CCJ. Direito, Recife, 2013. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/10958. Acesso em: 13 ago. 2024.

LIMA, Flavia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Processo coletivo, estrutural e dialógico: o papel do juiz-articulador na interação entre os partícipes na ação civil pública. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 21, n. 84, p. 169-198, 2021a. Disponível em: http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1366. Acesso em: 29 jan. 2024.

LIMA, Flavia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Repensando o papel da jurisdição nos litígios estruturais de interesse público: do ativismo antidialógico à decisão compartilhada. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 22, n. 1, 2021b. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/51630. Acesso em: 31 jan. 2024.

LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. **Administração Pública Dialógica**. Curitiba: Juruá, 2013.

LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. Neoconstitucionalismo: um breve panorama. **Argumenta Journal Law**, [S. l.], n. 22, p. 145–182, 2015. Disponível em: https://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/680. Acesso em: 13 jun. 2024.

LOPES FILHO, Juraci Mourão; CIDRÃO, Taís Vasconcelos. A (in) constitucionalidade da vaquejada: desacordos, integridade e backlash. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 9, n. 3, p. 119-160, 2018. Disponível em: https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/21997. Acesso em: 16 jun. 2024.

MADALENA, Luiz Henrique Braga. Capítulo III. Das penas. p. 131-166. *In*: GUIMARÃES, Bernado Strobel; SOUZA, Caio Augusto Nazario; VIOLIN, Jordão; MADALENA, Luis Henrique. **A nova Improbidade Administrativa.** Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo Constitucional e Democracia**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. E-book.

MARTINS, Taigoara Finardi; COSTA, Ilton Garcia da. Serviços Públicos, Jurisdição e Inclusão Social. **Revista Paradigma**, v. 29, n. 1, p. 175-193, 2020. Disponível em: https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1536. Acesso em: 14 nov. 2023.

MASCARENHAS, Caio Gama. A autocontenção estrutural do Poder Judiciário. Legitimidade, capacidade e Tema 698 do STF. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**. v. 6, n. 2, 2023. Disponível em: https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/358. Acesso em: 04 set. 2024.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Convencionalidade das Leis**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

MEDEIROS, Cintia Rodrigues de Oliveira; SILVEIRA, Rafael Alcadipani da. A Petrobrás nas teias da corrupção: mecanismos discursivos da mídia brasileira na cobertura da Operação Lava Jato. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 11, n. 31, p. 11-20, 2017. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rco/article/view/134817. Acesso em: 11 abr. 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira. Supremo Tribunal Federal e Improbidade Administrativa: Perspectivas sobre a reforma da Lei 8.429/1992. *In*: MENDES, Gilmar Ferreira, CARNEIRO, Rafael de A. Araripe (coord). **Nova Lei de Improbidade Administrativa.** Inspirações e Desafios. Coleção IDP. São Paulo: Almedina, 2022.

MENEGAT, Fernando. A nova LINDB e o processo estrutural como método de controle judicial de políticas públicas no Brasil: o exemplo da "ACP do Carvão". **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 282, n. 1, p. 233-260. 2023a. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/88642. Acesso em: 09 maio 2024.

MENEGAT, Fernando. **Direito Administrativo e Processo Estrutural**. Técnicas processuais para o controle de casos complexos envolvendo a Administração Pública. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2023b.

MOTTA, Fabrício Macedo. Comentários ao artigo 37, inciso V. *In:* CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, p. 836-838.

MORAES, Paulo Valério Dal Pai. Código de Processo Civil – O Ministério Público e os métodos autocompositivos de conflito – negociação, mediação e conciliação. p. 555-523. In: ZANETI JR, Hermes; CABRA, Trícia Navarro Xavier (coord.). **Justiça Multiportas. Mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflito.** 3. ed. São Paulo: Juspdivm, 2022.

MURACA, Luiz Felipe Machado; OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. Controle do poder político e improbidade administrativa: Uma análise sobre a necessidade de comprovação do dolo nas ações de improbidade administrativa a partir da obra de Karl Loewenstein. **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, *[S. l.]*, v. 10, n. 10, p. 155–170, 2023. Disponível em: https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/2792. Acesso em: 14 abr. 2024.

NASSAR, Marcos; RIBAS, Lídia Maria. Revisão judicial de políticas públicas e (i) legitimidade democrática: a contribuição de técnicas processuais deliberativas. **Scientia Iuris.** v. 25, n. 3, p. 159-175, 2021. Disponível em: https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/43790. Acesso em: 01 set. 2024.

NASCIMENTO, Carlos Valder do.; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. E-book.

NEISSER, Fernando Gaspar. **A responsabilidade subjetiva na improbidade administrativa**: um debate pela perspectiva penal. 2018. Tese (Doutorado em Direito Penal) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-08092020-025053/pt-br.php. Acesso em: 27 maio 2024.

NÓBREGA, Guilherme Puppe da. Capacidades institucionais, proceduralização e cognição democrática. **Direito. UnB - Revista de Direito da Universidade de Brasília**. [S. l.], v. 7, n. 1, p. 63–81, 2023. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb/article/view/48237. Acesso em: 20 set. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. **Convenção de Mérida.** 29 set. 2003. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em 02 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos.** Disponível em:

https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 05 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) – Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). **Caso Guitiérrez Navas y otros vs. Honduras**. Fondo, Reparciones y costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2023. s. C, n. 514. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/vid/980572019. Acesso em: 11 jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) – Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). **Caso Mina Cuero vs. Ecuador**. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2022. s. C. n. 464. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/vid/920966451. Acesso em: 11 jun. 2024.

PARANÁ. Governo do Estado. Agência Estadual de Notícias. **Censo 2022**: confira as principais novidades e mudanças populacionais do Paraná. Disponível em: https://www.aen.pr.gov.br/noticia/censo-2022-confira-principais-novidades-e-mudancas-populacionais-do-parana. Acesso em: 29 abr. 2024.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa.** 6. ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR. **TCE-PR emitiu alertas por gastos com pessoal a 79 municípios em 2022**. Disponível em: https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tce-pr-emitiu-alertas-por-gastos-com-pessoal-a-79-municipios-em-2022/10436/n. Acesso em: 09 maio 2024.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Taxa de congestionamento líquida** – Prêmio CNJ de Qualidade 2024. Disponível em: https://core.bi.tjpr.jus.br/sense/app/2ffdc4dc-ee9a-4c09-a15e-e69b699a8698/sheet/75e81c4a-08ee-4a5c-b4df-4128935e5dfa/state/analysis. Acesso em: 20 maio 2024.

PUGA, Mariela. **La realización de derechos en casos estructurales**: Las causas ‘Verbitsky’y ‘Mendoza’. Buenos Aires: Universidad de Palermo Publicaciones, 2008. Disponível em: https://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/34825-realizacion-derechos-casos-estructurales-causas-verbitsky-y-mendoza. Acesso em: 29 maio 2024.

PUGA, Mariela. Litigio estructural em Argentina – Um Intinerario conceptual. *In:* CASIMIRO, Matheus; CUNHA, Eduarda (org.). **Processo Estructurais no Sul Global**. Londrina: Thoth. 2022.

RAMOS, Elival da Silva. Ativismo judicial e representação política: a crise institucional brasileira. **Revista de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social**. v. 1, p. 1-19, 2020. Disponível em: https://seer.sis.puc-campinas.edu.br/direitoshumanos/article/view/5200. Acesso em: 30 set. 2024.

RESENDE, Augusto César Leite de; MOLINARO, Carlos Alberto. A interamericanização do direito administrativo sancionador brasileiro: reflexões sobre o princípio da tipicidade da infração disciplinar a partir do diálogo judicial internacional. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 19, n. 76, p. 153-173, 2019.

RIBEIRO, Mikelli Marzzini LA; RAMANZINI, Isabela Gerbelli Garbin; SANTOS, Alana Soares. A Corte Interamericana de Direitos Humanos e a judicialização internacional da política doméstica. **Meridiano 47-Journal of Global Studies**, v. 21, 2020. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/med/article/view/31582. Acesso em: 06 fev. 2024.

SABEL, Charles F.; SIMON, Willian H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. Cambridge: **Harvard Law Review**, 2004. Disponível em: https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/hlr117&div=44&id=&page=. Acesso em: 28 fev. 2024.

SALVADOR, Juliana de Almeida; SANTIN, Valter Foletto; COSTA, Ilton Garcia da. O controle judicial da discricionariedade administrativa para efetivação dos direitos sociais. **XII Encontro Internacional do Conpedi. Buenos Aires – Argentina. Direito Administrativo e Gestão Pública I.** Recurso Eletrônico. Coordenadores: Carlos André Birnfeld; José Sérgio da Silva Cristóvam; Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncin. Disponível em: http://site.conpedi.org.br/publicacoes/w7dsqk3y/21qyjk2o. Acesso em: 14 abr. 2024.

SANDER, Frank E. A. Alternative Methods of Dispute Resolution: An Overview. **37 Fla. L. Rev. 1 (1985)**. Disponível em: https://scholarship.law.ufl.edu/flr/vol37/iss1/1. Acesso em: 30 set. 2024.

SANTOS, Apoema Carmem Ferreira Vieira Domingos Martins; CAMBI, Eduardo. A aplicação do processo estrutural na solução dos conflitos fundiários. **Revista de Processo**, v. 343, p. 303-327, 2023. Disponível em: https://hdl.handle.net/20.500.12178/229234. Acesso em: 20 nov. 2023.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo**. Risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Disfunções do controle externo sobre os agentes públicos, risco, medo e fuga da responsabilização**. 2020. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/234522. Acesso em: 07 mar. 2024.

SÃO PAULO. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). **Índice de percepção da Corrupção**. 2010. Disponível em: https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/indice-de-percepcao-da-corrupcao-2010/. Acesso em: 11 abr. 2024.

SARAIVA, Flávia Carvalho Mendes. O patrimonialismo e seus reflexos na administração pública brasileira. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 17, n. 2, p. 334-363, 2019. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7671479. Acesso em: 04 jun. 2024.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo, Cengage Learning, 2013.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Compromisso significativo**. Contribuições Sul-Africanas para os processos estruturais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; LIMA, George. Compromisso significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 8, p. 771-806, 2021. https://www.scielo.br/j/rinc/a/rrzjWsfg6pgJQdRgNVndYzH/. Acesso em: 30 jan. 2024.

SERRANO, Yolanda Alves Pinto; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Controle de convencionalidade pelo Ministério Público e o não cabimento de acordo de não persecução penal em delitos de racismo. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho - PR, n. 39, p. 205-228, maio 2023. ISSN 2317-3882. Disponível em: https://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/2855. Acesso em: 05 jun. 2023.

SETTI, Gabriel Augusto Mirada. Patrimonialismo, burocracia e gerencialismo na administração pública brasileira. **Ciências humanas e sociais:** tópicos atuais em pesquisa, v. 3, c. 9. Editora científica digital. 2023.

SIMÃO, Calil. **Improbidade administrativa**. Teoria e Prática. 6. ed. Leme: Mizuno. 2022.

SOUSA, Juliane Martins Carneiro de. A persistência do patrimonialismo na Administração Pública brasileira: Um olhar a partir da obra de Raymundo Faoro. **Revista Quaestio Iuris**, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 33–56, 2012. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/9872. Acesso em: 4 jun. 2024.

SOUZA JR., Joquim Ribeiro de. **Processos Estruturais e a atuação do Ministério Público. reflexões sobre potencialização de resultados.** Coleção litigância estratégica e complexa. v. 13. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. (Org). Londrina/PR: Thoth, 2024.

SOUZA, Renee do O; SANTIN, Valter Foleto; PIEDADE, Antonio Sergio Cordeiro. Sinais de direito fundamental a uma boa administração no Brasil. **Revista Em Tempo**, v. 17, n. 01, p. 11-36, 2018. Disponível em: https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/2571. Acesso em: 14 abr. 2024.

SOUZA, Willian Alves de; BRITO, Jaime Domingues. Controle judicial do orçamento público: instrumento para efetivação de políticas públicas na educação. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 7, n. 3, p. 1103-1126, 2021. Disponível em: https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/632. Acesso em: 14 abr. 2024.

STRECK, Lenio Luiz. Os 30 anos da Constituição: o papel do Direito e da Jurisdição Constitucional. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 18, n. 27, p. 91-109, 2020. Disponível em: https://unichristus.emnuvens.com.br/opiniaojuridica/article/view/2414. Acesso em: 07 nov. 2023.

STURM, Susan P. Resolving the Remedial Dilemma: Strategies of judicial intervention in prisons. **Columbia Law School**, v. 805, 1990. Disponível em: https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/3706. Acesso em: 19 maio 2024.

STURM, Susan P. A Normative Teory of Public Law Remedies. **Columbia Law School.** 79 GEO. L. J. 1355 (1991). Disponível em: https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/1110. Acesso em: 19 out. 2024.

SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. Interpretation and institutions. **Mich. L. Rev.** v. 101, p. 885, 2002. Disponível em: https://repository.law.umich.edu/mlr/vol101/iss4/2/. Acesso em: 15 set. 2024.

VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa "Mendoza". **Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**, v. 10, 2013. Disponível em: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33771/Documento_completo.pdf?sequence=1. Acesso em: 30 jan. 2024.

VIANA, Thaís Costa Teixeira. Os processos estruturais entre a máxima do interesse público e o paradigma de flexibilidade processual: Reflexos sobre o contraste à luz do regime de estabilidades processuais. p. 1321-1336. *In:* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. **Processos Estruturais**. 5. ed. São Paulo: Jusdivm. 2024.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**. v. 4, p. 441-463, 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdgv/a/6vXvWwkg7XG9njd6XmBzYzQ/?lang=pt. Acesso em: 20 set. 2024.

VILLAS BÔAS, Regina Vera; RODRIGUES VÉRAS, Gustavo. A desconstrução do princípio da Separação dos Poderes e a ascensão do ativismo judicial: a incorporação do direito internacional dos direitos humanos no sistema constitucional. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho - PR, n. 36, p. 395-476, jun. 2022. Disponível em: https://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/2713. Acesso em: 04 ago. 2023.

VIOLIN, Jordão. Holt v. Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas. p. 799-837. *In:* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIN, Marco Félix; OSNA, Gustavo (Org.). **Processos Estruturais**. 5. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de processo**, 2018. p. 333-369. Disponível em: https://www.academia.edu/40449066/levando_os_conceitos_a_s%c3%89rio_processo_estrutural_processo_coletivo_processo_estrat%c3%89gico_e_suas_diferen%c3%87as. Acesso em: 29 jan. 2024.

VITORELLI, Edilson. Bifásico, em cascata ou em espiral? O procedimento no processo estrutural e metodologia para a prática de sua implementação. *In:* CASIMIRO, Matheus; CUNHA, Eduarda (org.). **Processos estruturais no Sul Global**. Londrina: thoth. 2022a.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**. Dos direitos aos litígios coletivos. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022b.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**. Teoria e prática. 5. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**. Planejamento e métodos. Tradução: Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

7 ANEXOS

Dificuldades e Benefícios com as práticas de boa governança desenvolvidas

Dentre as diversas dificuldades encontradas ao longo dos anos de desenvolvimento deste projeto, pode-se elencar:

- Resistência de alguns gestores quanto ao acolhimento das recomendações administrativas, pois acreditavam que o modelo de gestão pública até então adotado deveria permanecer, modelo este que privilegiava o apadrinhamento político e a dependência econômica dos servidores contratados irregularmente;

- Falta de capacitação técnica dos gestores e dos servidores públicos em poder reestruturar a administração pública, o que induziu a contratação de serviços de terceiros;

- Inexistência nesta região do Estado do Paraná de empresas preparadas a auxiliar os entes públicos na sua organização administrativa e na criação de leis de cargos e salários dos servidores;

- Escassez de Universidades Públicas nesta região para a realização de concursos públicos dentro dos ditames constitucionais, fazendo-se uma seleção de candidatos mais competitiva e sem fraudes.

De outro modo, os resultados obtidos superaram qualquer obstáculo, pois representaram um grande passo para a modernização das administrações, com estruturas mais organizadas, enxutas e maior tecnicidade e profissionalismo dos servidores, a saber:

- Mudança do paradigma ético-político dos Prefeitos, Servidores e Vereadores desta região, bem ainda, mudança de mentalidade dos administrados acerca da necessidade de uma administração mais legitimamente representada por seus servidores, mais transparente e organizada, o que reflete em maior benefício e qualidade de vida da população;

- Organização e reorganização das Prefeituras através da criação de leis municipais estruturantes, organograma e discriminação de todos os órgãos, cargos e funções públicas e suas especificidades, abandonando-se a prática corriqueira até então vigente de criação de cargo comissionado em substitutivo a cargos efetivos essenciais.

- Autonomia física, financeira e administrativa das Câmaras em relação às Prefeituras, notadamente através da criação de cargos essenciais em seus quadros, reorganização de suas estruturas, organograma e discriminação das devidas funções de cada cargo, a fim de se evitar a criação indiscriminada de cargos irregulares e imotivados, em contramão à orientação constitucional.

- Oferta de serviços legislativos de maior qualidade e uma fiscalização mais efetiva das Prefeituras, acabando com a inumana política do "toma lá dá cá" e da submissão de um poder ao outro.

- Extinção de centenas de cargos comissionados irregulares, criação de cargos essenciais à administração e realização de concursos. Pelos registros contidos nos procedimentos estima-se que foram regularizados aproximadamente 3.336 cargos nesta região, o que resulta do número de cargos comissionados irregulares extintos, cargos efetivos criados, cargos providos por concurso e casos de nepotismo extirpados. Dentre os Municípios abrangidos pelo projeto citam-se alguns que não faziam concurso há mais de dez anos, outro que nos seus quadros não possuíam servidores concursados, sendo todos comissionados e ainda, outro de pequeno porte, com mais de cem cargos comissionados criados indevidamente. Este número inclui cargos dos Municípios, das Câmara de Vereadores, das Autarquias Municipais e da UENP.

- Desnecessidade do ajuizamento de ações civis públicas para cumprimento das recomendações que culminaram na regularização da estrutura dos entes públicos, extinção e criação de cargos e feitura de concurso. Algumas Prefeituras e Câmaras regularizaram integralmente seus cargos desde a primeira recomendação, outros regularizaram suas pendências através de ajustamento de conduta e, finalmente, para uma pequena parcela, aproximadamente 5% dos entes, foi necessária a judicialização para a devida correção.

- Resolução das irregularidades de forma econômica, rápida e eficaz, combatendo-se a causa de tantos problemas na administração, notadamente reparando-se vícios estruturais de deformação moral dos servidores providos indevidamente em seus cargos, enfim, promovendo-se o ambicionado comprometimento do gestor nos destinos do ente o qual representa através de uma relegitimação ética e de cidadania.

- A moralização da administração pública como o primeiro passo lançado no caminho de combate ao desvio do erário, uma vez que o enxugamento da máquina fez cessar cargos e servidores desnecessários e, com certeza, direcionou esses recursos em prol daqueles que mais necessitavam, impedindo-se e diminuindo drasticamente a exclusão social.

- A confiança da população na instituição do Ministério Público, pois sabe que é direito seu ver a adequada utilização da verba, por quem ela elegeu como representante, bem ainda, tem ciência de que o Parquet se encontra atento e mais presente no atuar administrativo, coibindo os desmandos que não transformam a inclusão social em realidade.

- A conscientização dos gestores sobre a necessidade da criação, organização e reorganização administrativa dos entes, pois uma das chagas da gestão pública e causa maior dos infortúnios é a forma de provimento dos cargos públicos, pois servidores despreparados e ineficientes são mais

tendenciosos a praticarem e
concorrerem para a prática de atos ilegais e ímprobos, livrando-se de ranços antigos do nepotismo, favoritismo e descaso social.

Para a consecução destes resultados o Núcleo, hoje Gepatria, dispôs à época, de uma equipe técnica formada por uma Promotora de Justiça, quatro assessores jurídicos e oito estagiários.

KELE CRISTIANI DIOGO BAHENA

Assinado de forma digital por KELE CRISTIANI DIOGO BAHENA
Dados: 2024.05.14 16:14:34 -03'00'

KELE CRISTIANI DIOGO BAHENA
Promotora de Justiça

Tabela 02

MUNICÍPIO	Nº PROCEDIMENTO
ABATIÁ	0130-13.00000101-2
	0130-13.0000029-7
ANDIRÁ	0130-09-00000104-6
ARAPOTI	0130-09-00000106-1
ASSAI	0130-09-00000108-7
BANDEIRANTES	0130-09-00000110-3
BARRA DO JACARÉ	0130-09-00000112-9
CAMBARÁ	0130-09-00000114-5
CONGONHINHAS	0130-09-00000119-4
CONSELHEIRO MAIRINCK	0130-09-00000121-0
CORNÉLIO PROCOPIO	0130-09-00000023-0
CURIÚVA	0130-09-00000141-8
FIGUEIRA	0130-09-00000123-6
GUAPIRAMA	0130-09-00000124-4
IBAITI	0130-09-00000140-0
ITAMBARACÁ	0130-09-00000127-7
JABOTI	0130-09-00000137-6
JAPIRA	0130-09-00000131-9
JATAIZINHO	0130-09-00000134-3
JOAQUIM TAVORA	0130-09-00000135-0
JUNDIAI DO SUL	0130-09-00000143-4
LEOPOLIS	0130-09-00000144-2
NOVA AMERICA DA COLINA	0130-09-00000147-5
NOVA FÁTIMA	0130-09-00000146-7
N. SANTA BARBARA	0130-09-00000150-9
PINHALÃO	0130-09-00000152-5
QUATIGUÁ	0130-09-00000154-1
RANCHO ALEGRE	0130-09-00000178-8
RIBEIRÃO DO PINHAL	0130-09-00000157-4
SALTO DO ITARARÉ	0130-09-00000158-2
SANTA AMÉLIA	0130-09-00000164-0
SANTA CECÍLIA DO PAVÃO	0130-09-00000162-4
SANTA MARIANA	0130-09-00000172-3
SANTANA DO ITARARÉ	0130-09-00000169-9
ST. ANTONIO DA PLATINA	0130-09-00000166-5
SÃO JERÔNIMO DA SERRA	0130-09-00000192-1
SÃO J. DA BOA VISTA	0130-09-00000189-7
SÃO SEBASTIAO AMOREIRA	0130-09-00000178-0
SAPOPEMA	0130-09-00000179-8
SENGÉS	0130-09-00000165-7
SERTANEJA	0130-09-00000185-5
SIQUEIRA CAMPOS	0130-09-00000184-8
TOMAZINA	0130-09-00000182-2
URAÍ	0130-09-00000191-3
WENCESLAU BRAZ	0130-09-00000187-1

Tabela 03

MUNICÍPIO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
ABATIÁ	S - T	X			X	X	S - P	X	X	X	X
ANDIRÁ	S - T	X			X	X	S - P		X		
ARAPOTI	S - T	X			X	X	S-T		X	X	
ASSAI	S - T	X			X	X	N - P		X	X	
BANDEIRANTES	S-T	X		X	X	X	N-P		X	X	
BARRA DO JACARÉ	S-T	X			X	X	S-P	X	X	X	X
CAMBARÁ	S-P	X			X		N-P		X		
CONGONHINHAS	S-T	X			X		S-T		X	X	X
CONS. MAIRINCK	S-P	X	X	X	X		S-P		X	X	
CORNÉLIO PROCOPIO	S-T	X			X		S-P		X	X	X
CURIÚVA	N			X			N-T		X		X
FIGUEIRA	N			X	X	X	S-P		X	X	X
GUAPIRAMA	S-T	X			X	X	S-T		X		
IBAITI	S-T	X				X	S-P			X	
ITAMBARACÁ	S-T	X	X		X	X	S-T		X		
JABOTI	S-T	X		X	X	X	S-T		X	X	
JAPIRA	S-T	X		X	X	X	N-P		X	X	X
JATAIZINHO	S-P				X	X	S-T				
JOAQUIM TAVORA	S-T	X	X		X	X	S-T			X	
JUNDIAI DO SUL	S-T	X		X	X	X	S-P		X	X	X
LEOPOLIS	S-T				X		N-P		X	X	
N. AMERICA DA COLINA	S-T	X			X	X	N-P		X	X	X
NOVA FÁTIMA	S-T	X	X	X	X	X	S-T		X	X	
N. SANTA BARBARA	S-T	X	X		X	X	S-T		X	X	
PINHALÃO	S-P	X		X	X	X	N-P	X	X	X	
QUATIGUÁ	S-T	X		X	X	X	S-P		X	X	
RANCHO ALEGRE	S-T	X			X	X	S-T	X	X	X	
RIBEIRÃO DO PINHAL	S-T	X		X	X		S-T		X	X	
SALTO DO ITARARÉ	S-T	X	X		X	X	S-T		X		
SANTA AMÉLIA	N				X		N-T			X	X
STA CECÍLIA DO PAVÃO	S-P			X	X		N-T			X	X
SANTA MARIANA	S-T			X			S-P			X	X
SANTANA DO ITARARÉ	S-T	X	X		X	X	N-T	X			X
ST. ANTONIO DA PLATINA	S-T	X		X	X	X	S-P	X	X	X	
SÃO JERÔNIMO DA SERRA	S-T	X	X		X		N-T		X	X	X
SÃO J. DA BOA VISTA	S-T	X	X		X		S-T		X		
S.SEBASTIAO AMOREIRA	S-T	X	X				N-T		X	X	
SAPOPEMA	S-T	X	X	X	X		S-T		X	X	
SENGÉS	S-T	X	X		X		S-T		X		
SERTANEJA	S-T	X	X		X	X	S-T		X	X	
SIQUEIRA CAMPOS	S-T			X			N-P		X	X	
TOMAZINA	S-T	X		X	X	X	S-T		X		
URAÍ	N			X			N-T	X	X	X	
WENCESLAU BRAZ	S-T	X	X						X	X	

Perguntas para a formação de padrões.

1- Alteração da Legislação que trata da estrutura administrativa municipal. S – P ou T. N.
2- O Ministério Público teve participação/orientação na elaboração do projeto de lei?
3- O gestor apresentou dificuldade de compreensão quanto aos requisitos legais para a elaboração da legislação?
4- Foi alegado comprometimento do limite de gasto com pessoal?
5- Foi necessária a realização de concurso público?
6- O Ministério Público teve participação/orientação quanto ao procedimento ou edital do concurso?
7- Houve adesão do gestor às atividades propostas?
8- Houve desvio no pagamento da remuneração ou dobra de carga horária para a compensação da falta de plano de cargos e carreiras?
9- Houve formulação de TAC no curso do procedimento?
10- Denúncia sobre irregularidade?
11- Houve instauração de ACP ou remessa de cópias para a Promotoria de Justiça da origem para providências?

Observações:

1 – ST – Sim Totalmente; SP – Sim Parcialmente; N – Não.

3 – A dificuldade de compreensão foi extraída tanto da manifestação do gestor em reuniões e ofícios quanto pela necessidade de refazimento de projetos pela inobservância dos requisitos legais.

7 – ST – Sim Totalmente (voluntariedade e postura participativa); SP – Sim Parcialmente (adesão dependente de constante instigação ou cobranças); NP (questionamentos e resistências, mas que acabaram em certa medida promovendo os ajustes recomendados); NT (resistência que inviabilizou as alterações propostas ou que ensejaram a instauração de procedimentos judiciais).

8 – Embora não constante das perguntas iniciais, verificou-se em alguns municípios que o pagamento de horas extras fixas e/ou gratificações sem fundamento legal eram praticadas sob a alegação de ausência de plano de cargos e carreiras.

TABELA 04

	Nº PROCESSO
	ANDIRÁ
1	0000605-12.2017.8.16.0039
2	0001022-91.2019.8.16.0039
3	0001981-33.2017.8.16.0039
4	0001983-03.2017.8.16.0039
5	0001989-10.2017.8.16.0039
6	0001992-62.2017.8.16.0039
7	0002424-81.2017.8.16.0039
8	0003583-59.2017.8.16.0039
9	0003733-11.2015.8.16.0039
10	0004893-66.2018.8.16.0039
11	0004951-69.2018.8.16.0039
	BARRA DO JACARÉ
12	0004127-18.2015.8.16.0039
13	0004536-86.2018.8.16.0039
14	0004940-40.2018.8.16.0039
	ITAMBARACÁ
15	0000662-30.2017.8.16.0039
16	0002655-11.2017.8.16.0039
17	0003234-56.2017.8.16.0039
	ARAPOTI
18	0000523-57.2017.8.16.0046
	ASSAÍ
19	0000758-50.2019.8.16.0047
20	0000937-57.2014.8.16.0047
21	0002691-92.2018.8.16.0047
22	0002950-87.2018.8.16.0047
	NOVA A. DA COLINA
23	0004549-95.2017.8.16.0047
	S. SEB. AMOREIRA
24	0004585-40.2017.8.16.0047
25	0000350-30.2017.8.16.0047
	BANDEIRANTES
	SANTA AMÉLIA
26	0000594-18.2015.8.16.0050
27	0000877-75.2014.8.16.0050
28	0002484-55.2016.8.16.0050
29	0004002-80.2016.8.16.0050
30	0004263-55.2010.8.16.0050
31	0002944-76.2015.8.16.0050
32	0006208-09.2012.8.16.0050
33	0001133-86.2012.8.16.0050

34	0002947-31.2015.8.16.0050
35	0003354-42.2012.8.16.0050
36	0004818-33.2014.8.16.0050
37	0006243-66.2012.8.16.0050
38	0000552-56.2021.8.16.0050
	CAMBARÁ
39	0000061-20.2010.8.16.0055
40	0000531-80.2012.8.16.0055
41	0001025-08.2013.8.16.0055
42	0001322-88.2008.8.16.0055
43	0001391-08.2017.8.16.0055
44	0001407-98.2013.8.16.0055
45	0001436-90.2009.8.16.0055
46	0001776-58.2014.8.16.0055
47	0001836-07.2009.8.16.0055
48	0002055-20.2009.8.16.0055
49	0002766-20.2012.8.16.0055
50	0001583-77.2013.8.16.0055
	CONGONHINHAS
51	0000348-45.2021.8.16.0039
52	0001346-52.2014.8.16.0073
53	0001192-63.2016.8.16.0073
	CORNÉLIO PROCÓPIO
54	0008430-69.2012.8.16.0075
55	0006305-55.2017.8.16.0075
	LEÓPOLIS
56	0004155-33.2019.8.16.0075
57	0004826-61.2016.8.16.0075
	SERTANEJA
58	0003050-89.2017.8.16.0075
59	0000656-12.2017.8.16.0075
	CURIÚVA
60	0001022-76.2016.8.16.0078
61	0001176-02.2013.8.16.0078
62	0001978-92.2016.8.16.0078
63	0002007-45.2016.8.16.0078
	FIGUEIRA
64	0001689-04.2012.8.16.0078
65	0001131-80.2022.8.16.0078
66	0001976-25.2016.8.16.0078
67	0001977-10.2016.8.16.0078
	SAPOPEMA
	IBAITI
68	0004249-12.2014.8.16.0089
69	0004900-73.2016.8.16.0089
70	0000178-64.2014.8.16.0089

71	0000385-87.2019.8.16.0089
72	0003911-67.2016.8.16.0089
	CONS. MAIRINCK
73	0000394-25.2014.8.16.0089
74	0004580-23.2016.8.16.0089
75	0003444-30.2012.8.16.0089
76	0003467-73.2012.8.16.0089
	JAPIRA
77	0000600-73.2013.8.16.0089
78	0006848-16.2017.8.16.0089
79	0001080-41.2019.8.16.0089
	JOAQUIM TÁVORA
	QUATIGUÁ
80	0002665-94.2016.8.16.0102
	GUAPIRAMA
	NOVA FÁTIMA
	RIBEIRÃO DO PINHAL
81	0000096-25.2015.8.16.0145
82	0000614-68.2022.8.16.0145
83	0001094-90.2015.8.16.0145
	JUNDIAÍ DO SUL
	ABATIÁ
84	0000264-56.2017.8.16.0145
85	0002378-02.2016.8.16.0145
86	0002708-38.2012.8.16.0145
87	0000240-28.2017.8.16.0145
88	0000824-61.2018.8.16.0145
89	0000961-14.2016.8.16.0145
90	0001429-75.2016.8.16.0145
	SANTA MARIANA
91	0000359-75.2011.8.16.0152
92	0000838-63.2014.8.16.0152
93	**STO ANTONIO PLATINA**
94	**S. JERONONIMO SERRA**
95	0000355-29.2011.8.16.0155
96	0000823-22.2013.8.16.0155
97	0001770-37.2017.8.16.0155
98	0001846-61.2017.8.16.0155
99	0002033-69.2017.8.16.0155
100	0002034-54.2017.8.16.0155
101	0002035-39.2017.8.16.0155
102	0000043-72.2019.8.16.0155
103	0001542-33.2015.8.16.0155
104	0001924-21.2018.8.16.0155
105	0000580-68.2019.8.16.0155

	NOVA SANTA BARBARA
	ST CECILIA DO PAVÃO
106	0000045-42.2019.8.16.0155
107	0001380-14.2010.8.16.0155
108	0000702-47.2020.8.16.0155
109	0001288-89.2017.8.16.0155
110	0001420-44.2020.8.16.0155
111	0001786-88.2017.8.16.0155
112	0000472-73.2018.8.16.0155
	SENGÉS
	SIQUEIRA CAMPOS
113	0000958-10.2013.8.16.0163
114	0002538-36.2017.8.16.0163
115	0001486-92.2023.8.16.0163
116	0002797-60.2019.8.16.0163
	SALTO DO ITARARÉ
117	0000892-83.2020.8.16.0163
	TOMAZINA
118	0000496-92.2014.8.16.0171
	JABOTI
	PINHALÃO
119	0000752-88.2021.8.16.0171
120	0000934-74.2021.8.16.0171
	URAÍ
121	0002168-21.2017.8.16.0175
122	0000283-11.2013.8.16.0175
123	0000423-11.2014.8.16.0175
124	0001004-60.2013.8.16.0175
125	0001040-05.2013.8.16.0175
126	0002020-49.2013.8.16.0175
127	0002216-19.2013.8.16.0175
128	0003121-53.2015.8.16.0175
129	0003136-22.2015.8.16.0175
130	0003267-55.2019.8.16.0175
131	0003368-34.2015.8.16.0175
132	0000607-54.2020.8.16.0175
133	0001406-15.2011.8.16.0175
134	0003359-72.2015.8.16.0175
	JATAIZINHO
135	0004973-76.2015.8.16.0090
	RANCHO ALEGRE

136	0000902-67.2015.8.16.0175
137	0001071-44.2021.8.16.0175
138	0001578-78.2016.8.16.0175
139	0003036-43.2010.8.16.0175
140	0001467-55.2020.8.16.0175
141	0003119-83.2015.8.16.0175
	WENCESLAU BRAZ
142	0002006-52.2019.8.16.0176
143	0002137-03.2014.8.16.0176
144	0002328-72.2019.8.16.0176
145	0000884-67.2020.8.16.0176
146	0001354-11.2014.8.16.0176
147	0001790-28.2018.8.16.0176
148	0001986-61.2019.8.16.0176
	SANTANA DO ITARARÉ
149	0000737-90.2010.8.16.0176
150	0001352-41.2014.8.16.0176
151	0001374-36.2013.8.16.0176
152	0001538-64.2014.8.16.0176
	S. JOSE DA BOA VISTA
153	0002065-45.2016.8.16.0176
154	0000493-30.2011.8.16.0176
	SEDE DE COMARCA

TABELA 05

	COMARCA DE ANDIRÁ
	ANDIRÁ
1	0000088-12.2014.8.16.0039
2	0000565-30.2017.8.16.0039
3	0000610-34.2017.8.16.0039
4	0001138-68.2017.8.16.0039
5	0002008-16.2017.8.16.0039
6	0002244-02.2016.8.16.0039
7	0002294-81.2023.8.16.0039
8	0002297-80.2016.8.16.0039
9	0002564-18.2017.8.16.0039
10	0002565-03.2017.8.16.0039
11	0002679-39.2017.8.16.0039
12	0002724-48.2014.8.16.0039
13	0002981-68.2017.8.16.0039
14	0003006-81.2017.8.16.0039
15	0004192-08.2018.8.16.0039
16	0004380-98.2018.8.16.0039
17	0004535-04.2018.8.16.0039
	BARRA DO JACARÉ
18	0002717-75.2022.8.16.0039
19	0000174-85.2011.8.16.0039
20	0000971-41.2023.8.16.0039
21	0001059-84.2020.8.16.0039
22	0001722-38.2017.8.16.0039
23	0002500-42.2016.8.16.0039
24	0003669-93.2018.8.16.0039
25	0001363-59.2015.8.16.0039
26	0002798-29.2019.8.16.0039
27	0002891-60.2017.8.16.0039
28	0003418-12.2017.8.16.0039
29	0003419-94.2017.8.16.0039
30	0003420-79.2017.8.16.0039
31	0004079-88.2017.8.16.0039
	COMARCA DE ARAPOTI
	ARAPOTI
32	0000060-43.2002.8.16.0046
33	0001884-80.2015.8.16.0046
34	0002503-68.2019.8.16.0046
35	0002738-06.2017.8.16.0046
36	0002761-83.2016.8.16.0046
37	0003089-76.2017.8.16.0046
38	0003115-74.2017.8.16.0046
39	0003140-87.2017.8.16.0046
40	0002039-49.2016.8.16.0046

41	0000109-59.2017.8.16.0046
42	0000238-30.2018.8.16.0046
43	0000295-14.2019.8.16.0046
44	0000598-57.2021.8.16.0046
45	0001033-31.2021.8.16.0046
46	0001769-59.2015.8.16.0046
47	0001836-87.2016.8.16.0046
48	0002137-97.2017.8.16.0046
49	0002761-83.2016.8.16.0046
50	0002878-06.2018.8.16.0046
	COMARCA DE ASSAÍ
	ASSAÍ
51	0001885-91.2017.8.16.0047
52	0002696-22.2015.8.16.0047
53	0002697-07.2015.8.16.0047
54	0003093-18.2014.8.16.0047
55	0003281-06.2017.8.16.0047
56	0000985-40.2019.8.16.0047
57	0001148-25.2016.8.16.0047
	NOVA AMÉRICA DA COLINA
58	0000949-66.2017.8.16.0047
59	0000969-33.2012.8.16.0047
60	0002658-15.2012.8.16.0047
61	0000949-66.2017.8.16.0047
62	0003682-39.2016.8.16.0047
63	0000797-72.2004.8.16.0047
	SÃO SEBASTIÃO DA AMOREIRA
64	0000618-21.2016.8.16.0047
65	0000804-73.2018.8.16.0047
66	0000930-26.2018.8.16.0047
67	0001569-05.2022.8.16.0047
68	0001841-09.2016.8.16.0047
69	0002668-78.2020.8.16.0047
70	0004585-40.2017.8.16.0047
	COMARCA DE BANDEIRANTES
	BANDEIRANTES
71	0000838-05.2019.8.16.0050
72	0003850-42.2010.8.16.0050
73	0003926-80.2021.8.16.0050
74	0004804-44.2017.8.16.0050
	SANTA AMÉLIA
75	0000367-86.2019.8.16.0050
76	0002466-34.2016.8.16.0050
77	0002619-67.2016.8.16.0050
78	0003360-44.2015.8.16.0050
79	0004154-02.2014.8.16.0050
80	0004752-24.2012.8.16.0050

81	0000065-57.2019.8.16.0050
82	0000398-43.2018.8.16.0050
83	0001955-70.2015.8.16.0050
84	0005011-14.2015.8.16.0050
85	0001624-30.2011.8.16.0050
86	0001850-69.2010.8.16.0050
87	0002021-55.2012.8.16.0050
88	0002943-91.2015.8.16.0050
89	0003586-54.2012.8.16.0050
90	0004995-65.2012.8.16.0050
91	0000065-57.2019.8.16.0050
92	0000398-43.2018.8.16.0050
93	0001955-70.2015.8.16.0050
94	0005011-14.2015.8.16.0050
95	0002765-79.2014.8.16.0050
	COMARCA DE CAMBARÁ
	CAMBARÁ
96	0000319-15.2019.8.16.0055
97	0000667-77.2012.8.16.0055
98	0000692-22.2014.8.16.0055
99	0000940-75.2020.8.16.0055
100	0001426-80.2008.8.16.0055
101	0001518-24.2009.8.16.0055
102	0001592-05.2014.8.16.0055
103	0001670-96.2014.8.16.0055
104	0001701-19.2014.8.16.0055
105	0001706-41.2014.8.16.0055
106	0001822-47.2014.8.16.0055
107	0001845-90.2014.8.16.0055
108	0001914-25.2014.8.16.0055
109	0001915-05.2017.8.16.0055
110	0001987-70.2009.8.16.0055
111	0001994-86.2014.8.16.0055
112	0002045-73.2009.8.16.0055
113	0002133-96.2018.8.16.0055
114	0000319-15.2019.8.16.0055
115	0001465-33.2015.8.16.0055
116	0001701-19.2014.8.16.0055
117	0001915-05.2017.8.16.0055
118	0002133-96.2018.8.16.0055
119	0002149-89.2014.8.16.0055
120	0002237-49.2022.8.16.0055
121	0002464-49.2016.8.16.0055
122	0002572-15.2015.8.16.0055
123	0002722-25.2017.8.16.0055
124	0002893-50.2015.8.16.0055

125	0003062-03.2016.8.16.0055
	COMARCA DE CONGONHINHAS
	CONGONHINHAS
126	0000204-95.2023.8.16.0073
127	0001094-15.2015.8.16.0073
128	0000236-03.2023.8.16.0073
	COMARCA DE CORNÉLIO PROCÓPIO
	CORNÉLIO PROCÓPIO
129	0000428-47.2011.8.16.0075
130	0000900-28.2023.8.16.0075
131	0003312-20.2009.8.16.0075
132	0003779-81.2018.8.16.0075
133	0004719-80.2017.8.16.0075
134	0005439-57.2011.8.16.0075
135	0006018-68.2012.8.16.0075
136	0007871-39.2017.8.16.0075
137	0008434-43.2011.8.16.0075
138	0000683-87.2020.8.16.0075
139	0003798-87.2018.8.16.0075
140	0007373-40.2017.8.16.0075
141	0007846-02.2012.8.16.0075
142	0008047-18.2017.8.16.0075
143	0001259-61.2012.8.16.0075
144	0003228-48.2011.8.16.0075
145	0002633-68.2019.8.16.0075
146	0000047-92.2018.8.16.0075
147	0004412-63.2016.8.16.0075
	LEÓPOLIS
148	0003153-91.2020.8.16.0075
149	0003734-92.2009.8.16.0075
150	0001015-54.2020.8.16.0075
151	0004026-57.2021.8.16.0075
	SERTANEJA
152	0002861-97.2006.8.16.0075
153	0003391-33.2008.8.16.0075
154	0004686-90.2017.8.16.0075
155	0007963-17.2017.8.16.0075
156	0008102-66.2017.8.16.0075
157	0007004-75.2019.8.16.0075
158	0007887-90.2017.8.16.0075
159	0007990-97.2017.8.16.0075
160	0008103-51.2017.8.16.0075
161	0003392-18.2008.8.16.0075
162	0008413-86.2019.8.16.0075
163	0001320-38.2020.8.16.0075
164	0014162-60.2014.8.16.0075

	COMARCA DE CURIÚVA
	CURIÚVA
165	0000379-89.2014.8.16.0078
166	0000840-32.2012.8.16.0078
167	0000968-52.2012.8.16.0078
168	0001897-51.2013.8.16.0078
169	0001925-77.2017.8.16.0078
170	0002180-35.2017.8.16.0078
171	0002232-41.2011.8.16.0078
172	0002233-26.2011.8.16.0078
173	0001688-19.2012.8.16.0078
174	0001239-22.2016.8.16.0078
175	0000840-90.2016.8.16.0078
176	0001462-72.2016.8.16.0078
177	0001975-40.2016.8.16.0078
	FIGUEIRA
178	0001201-10.2016.8.16.0078
179	0001542-89.2023.8.16.0078
180	0001673-16.2013.8.16.0078
181	0001822-70.2017.8.16.0078
182	0002178-31.2018.8.16.0078
183	0000841-75.2016.8.16.0078
184	0001072-92.2022.8.16.0078
	SAPOPEMA
	COMARCA DE IBAITI
	IBAITI
185	0000737-50.2016.8.16.0089
186	0000738-35.2016.8.16.0089
187	0001381-90.2016.8.16.0089
188	0001563-13.2015.8.16.0089
189	0001635-97.2015.8.16.0089
190	0002020-16.2013.8.16.0089
191	0002029-70.2016.8.16.0089
192	0002030-55.2016.8.16.0089
193	0002031-40.2016.8.16.0089
194	0002032-25.2016.8.16.0089
195	0002034-92.2016.8.16.0089
196	0002036-62.2016.8.16.0089
197	0002037-47.2016.8.16.0089
198	0002040-02.2016.8.16.0089
199	0002041-84.2016.8.16.0089
200	0002043-54.2016.8.16.0089
201	0002044-39.2016.8.16.0089
202	0002046-09.2016.8.16.0089
203	0002789-24.2013.8.16.0089
204	0002840-20.2022.8.16.0089

205	0002999-75.2013.8.16.0089
206	0003944-28.2014.8.16.0089
207	0004337-21.2012.8.16.0089
208	0004697-43.2018.8.16.0089
209	0007524-32.2015.8.16.0089
210	0003618-10.2010.8.16.0089
211	0000135-54.2019.8.16.0089
212	0000154-60.2019.8.16.0089
213	0002585-96.2021.8.16.0089
214	0002608-47.2018.8.16.0089
215	0003561-79.2016.8.16.0089
216	0003670-20.2021.8.16.0089
217	0003794-03.2021.8.16.0089
218	0005137-10.2016.8.16.0089
	CONSELHEIRO MAIRINCK
219	0002464-49.2013.8.16.0089
220	0002799-97.2015.8.16.0089
221	0003256-03.2013.8.16.0089
222	0004580-23.2016.8.16.0089
223	0003007-52.2013.8.16.0089
224	0003592-41.2012.8.16.0089
	JAPIRA
225	0001244-94.2005.8.16.0089
226	0001654-74.2013.8.16.0089
227	0001674-75.2007.8.16.0089
228	0002235-89.2013.8.16.0089
229	0000256-87.2016.8.16.0089
230	0001245-79.2005.8.16.0089
231	0001247-49.2005.8.16.0089
232	0003219-05.2015.8.16.0089
233	0003561-79.2016.8.16.0089
234	0000256-87.2016.8.16.0089
235	0001700-73.2007.8.16.0089
236	0002054-64.2008.8.16.0089
237	0003561-79.2016.8.16.0089
238	0001258-78.2005.8.16.0089
239	0001296-56.2006.8.16.0089
240	0001298-26.2006.8.16.0089
241	0001296-56.2006.8.16.0089
242	0001336-72.2005.8.16.0089
243	0003630-19.2013.8.16.0089
245	0003693-44.2013.8.16.0089
	COMARCA DE JOAQUIM TÁVORA
	JOAQUIM TÁVORA
	GUAPIRAMA
	QUATIGUÁ

246	0001773-93.2013.8.16.0102
247	0001774-78.2013.8.16.0102
248	0001775-63.2013.8.16.0102
249	0000266-29.2015.8.16.0102
250	0001100-32.2015.8.16.0102
251	0001605-47.2020.8.16.0102
	COMARCA DE NOVA FÁTIMA
	NOVA FÁTIMA
252	0000015-79.2000.8.16.0120
253	0000897-45.2017.8.16.0120
254	0000987-19.2018.8.16.0120
255	0001007-73.2019.8.16.0120
256	0001018-39.2018.8.16.0120
257	0001200-93.2016.8.16.0120
258	0000624-08.2013.8.16.0120
	COMARCA DE RIBEIRÃO DO PINHAL
	RIBEIRÃO DO PINHAL
259	0000586-13.2016.8.16.0145
260	0001160-60.2021.8.16.0145
261	0001388-35.2021.8.16.0145
	ABATIÁ
262	0001923-76.2012.8.16.0145
263	0000669-29.2016.8.16.0145
264	0000726-47.2016.8.16.0145
265	0000794-26.2018.8.16.0145
266	0001056-73.2018.8.16.0145
267	0001346-88.2018.8.16.0145
268	0002543-49.2016.8.16.0145
	JUNDIAÍ DO SUL
	COMARCA DE SANTA MARIANA
	SANTA MARIANA
269	0000037-75.1999.8.16.0152
270	0000240-46.2013.8.16.0152
271	0000378-76.2014.8.16.0152
272	0000797-33.2013.8.16.0152
273	0001247-73.2013.8.16.0152
274	0001433-67.2011.8.16.0152
275	0001445-13.2013.8.16.0152
276	0001607-32.2018.8.16.0152
277	0001829-78.2010.8.16.0152
278	0001094-69.2015.8.16.0152
279	0002025-33.2019.8.16.0152
280	0000718-05.2023.8.16.0152
281	0000836-49.2021.8.16.0152
	COMARCA DE SANTO ANTONIO DA PLATINA
	SANTO ANTONIO DA PLATINA

282	0003571-91.2017.8.16.0153
283	0004684-75.2020.8.16.0153
284	0001678-60.2020.8.16.0153
285	0005375-31.2016.8.16.0153
	COMARCA DE SÃO JERÔNIMO DA SERRA
	SÃO JERÔNIMO DA SERRA
286	0000178-50.2020.8.16.0155
287	0000341-84.2007.8.16.0155
288	0000513-21.2010.8.16.0155
289	0001333-93.2017.8.16.0155
290	0001605-29.2013.8.16.0155
291	0001785-06.2017.8.16.0155
292	0000019-49.2016.8.16.0155
293	0000521-46.2020.8.16.0155
294	0000721-87.2019.8.16.0155
295	0001101-52.2015.8.16.0155
296	0001102-37.2015.8.16.0155
297	0001103-22.2015.8.16.0155
298	0001104-07.2015.8.16.0155
299	0001105-89.2015.8.16.0155
300	0001106-74.2015.8.16.0155
301	0001515-50.2015.8.16.0155
302	0000215-43.2021.8.16.0155
303	0000513-35.2021.8.16.0155
304	0001066-82.2021.8.16.0155
305	0001071-07.2021.8.16.0155
306	0001097-05.2021.8.16.0155
307	0001099-72.2021.8.16.0155
308	0001100-57.2021.8.16.0155
309	0001110-04.2021.8.16.0155
310	0001142-14.2018.8.16.0155
	NOVA SANTA BÁRBARA
311	0001540-63.2015.8.16.0155
	SANTA CECÍLIA DO PAVÃO
312	0001094-02.2011.8.16.0155
313	0000141-48.2005.8.16.0155
314	0000142-33.2005.8.16.0155
315	0000183-63.2006.8.16.0155
316	0000184-48.2006.8.16.0155
317	0000346-18.2021.8.16.0155
318	0000507-38.2015.8.16.0155
319	0000586-70.2022.8.16.0155
320	0000860-49.2013.8.16.0155
321	0001065-68.2019.8.16.0155
322	0001330-41.2017.8.16.0155
323	0001568-65.2014.8.16.0155

324	0000183-63.2006.8.16.0155
325	0000881-49.2018.8.16.0155
326	0001420-44.2020.8.16.0155
327	0001708-89.2020.8.16.0155
	COMARCA DE SENGÉS
	SENGÉS
328	0000231-81.2018.8.16.0161
329	0000283-77.2018.8.16.0161
	COMARCA DE SIQUEIRA CAMPOS
	SIQUEIRA CAMPOS
330	0000182-20.2007.8.16.0163
331	0000187-61.2015.8.16.0163
332	0000419-73.2015.8.16.0163
333	0000732-29.2018.8.16.0163
334	0001030-31.2012.8.16.0163
335	0001630-52.2012.8.16.0163
336	0000551-33.2015.8.16.0163
337	0000856-56.2011.8.16.0163
338	0001388-93.2012.8.16.0163
339	0002154-10.2016.8.16.0163
340	0000471-69.2015.8.16.0163
341	0001446-57.2016.8.16.0163
342	0002155-92.2016.8.16.0163
343	0002179-52.2018.8.16.0163
344	0002921-77.2018.8.16.0163
345	0000394-55.2018.8.16.0163
346	0000900-60.2020.8.16.0163
347	0001449-12.2016.8.16.0163
348	0001668-25.2016.8.16.0163
349	0002855-97.2018.8.16.0163
350	0002874-64.2022.8.16.0163
	SALTO DO ITARARÉ
351	0001447-42.2016.8.16.0163
	COMARCA DE TOMAZINA
	TOMAZINA
352	0000069-22.2019.8.16.0171
353	0000663-36.2019.8.16.0171
354	0000777-04.2021.8.16.0171
355	0001717-13.2014.8.16.0171
356	0001284-48.2010.8.16.0171
	JABOTI
357	0000036-91.2003.8.16.0171
358	0000043-83.2003.8.16.0171
359	0000179-84.2020.8.16.0171
360	0001098-39.2021.8.16.0171
	PINHALÃO

361	0000179-84.2020.8.16.0171
362	0000448-70.2013.8.16.0171
363	0000493-40.2014.8.16.0171
364	0000515-69.2012.8.16.0171
365	0000880-11.2021.8.16.0171
366	0001026-96.2014.8.16.0171
367	0001042-06.2021.8.16.0171
368	0001134-18.2020.8.16.0171
369	0001473-74.2020.8.16.0171
370	0002087-50.2018.8.16.0171
371	0002137-13.2017.8.16.0171
372	0002154-49.2017.8.16.0171
	COMARCA DE URAÍ
	URAÍ
373	0000254-53.2016.8.16.0175
374	0000357-12.2006.8.16.0175
375	0000905-95.2010.8.16.0175
376	0001624-67.2016.8.16.0175
377	0001983-61.2009.8.16.0175
378	0000565-49.2013.8.16.0175
379	0000916-22.2013.8.16.0175
380	0001359-65.2016.8.16.0175
381	0001544-40.2015.8.16.0175
382	0001620-98.2014.8.16.0175
383	0002514-98.2019.8.16.0175
384	0001061-73.2016.8.16.0175
385	0001454-56.2020.8.16.0175
	JATAIZINHO
386	0002032-85.2017.8.16.0090
387	0003735-51.2017.8.16.0090
388	0004207-52.2017.8.16.0090
389	0001283-29.2021.8.16.0090
390	0002032-85.2017.8.16.0090
391	0006093-23.2016.8.16.0090
392	0007602-81.2019.8.16.0090
393	0002778-74.2022.8.16.0090
394	0003880-73.2018.8.16.0090
395	0004207-52.2017.8.16.0090
	RANCHO ALEGRE
396	0000536-09.2007.8.16.0175
397	0001545-25.2015.8.16.0175
	COMARCA DE WENCESLAU BRAZ
	WENCESLAU BRAZ
398	0002199-67.2019.8.16.0176
399	0002932-04.2017.8.16.0176
400	0001794-70.2015.8.16.0176

	SANTANA DO ITARARÉ
401	0000731-63.2022.8.16.0176
402	0001479-66.2020.8.16.0176
403	0002056-15.2018.8.16.0176
404	0000745-33.2011.8.16.0176
405	0001359-33.2014.8.16.0176
406	0001801-62.2015.8.16.0176
407	0001860-55.2012.8.16.0176
408	0001960-39.2014.8.16.0176
409	0002081-28.2018.8.16.0176
	SÃO JOSÉ DA BOA VISTA
410	0000299-15.2020.8.16.0176
411	0001886-77.2017.8.16.0176
412	0001887-62.2017.8.16.0176
413	0002848-03.2017.8.16.0176
414	0000490-36.2015.8.16.0176
415	0002200-52.2019.8.16.0176
416	0000720-05.2020.8.16.0176
417	0002001-74.2012.8.16.0176
418	0000799-81.2020.8.16.0176
419	0001887-62.2017.8.16.0176
420	0002309-27.2023.8.16.0176