

INOVAÇÃO NA ÁREA JURÍDICA: CIÊNCIA DE DADOS E CUSTO OPORTUNIDADE

Ciência de dados aplicada à análise dos custos associados aos recursos interpostos pela Advocacia Pública Federal

Elias Jacob de Menezes Neto

Sistema de apoio à análise de custos de oportunidade em processos jurídicos, baseado em inteligência computacional

Flávio Rosendo da Silva Oliveira

Judicialização do Benefício de Prestação Continuada (BPC) – uma proposta de fluxograma de gestão processual-administrativa do benefício

Julia Maurmann Ximenes

Corrupção e autocomposição: notas de inovação em governo para Advocacia-Geral da União

Anderson Medeiros Bonfim



Cadernos

Inovação na área jurídica: ciência de dados e custo oportunidade

Ciência de dados aplicada à análise dos custos associados aos recursos interpostos pela Advocacia Pública Federal

Elias Jacob de Menezes Neto

Sistema de apoio à análise de custos de oportunidade em processos jurídicos, baseado em inteligência computacional

Flávio Rosendo da Silva Oliveira

Judicialização do Benefício de Prestação Continuada (BPC) – uma proposta de fluxograma de gestão processual-administrativa do benefício

Julia Maurmann Ximenes

Corrupção e autocomposição: notas de inovação em governo para Advocacia-Geral da União

Anderson Medeiros Bonfim

Expediente

Presidente

Diogo Costa

Diretora-Executiva

Bruna Santos

Diretora de Pesquisa e Pós-Graduação

Diana Coutinho

Diretor de Seleção e Formação de Carreiras

Rodrigo Torres

Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretor de Gestão Interna

Cilair Rodrigues de Abreu

Coordenadora-Geral de Inovação

Marizaura Reis de Souza Camões

Equipe GNova – Laboratório de Inovação em Governo

Andrea Marina Lins Lacerda

Carolina Sólía Nasser

Elisabete Ferrarezi

João Augusto Sobreiro Sigora

Joselene Pereira Lemos

Letícia Koeppel Mendonça

Cecília Lariú

Rafael Dick de Brito Dias

Coordenação do Programa Cátedras

Elisabete Ferrarezi

Andrea Marina Lins Lacerda

Organizadoras

Elisabete Ferrarezi

Andrea Marina Lins Lacerda

Revisão

Renata Fernandes Mourão

Luiz Augusto Barros de Matos

Projeto gráfico, capa e revisão gráfica

Ana Carla Gualberto Cardoso

Editoração eletrônica

Amanda Soares Moreira



A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério da Economia (ME).

Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrados profissionais, especialização lato sensu, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada.

A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público.

O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília, a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas de governo.

A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) mantém o **Programa Cátedras Brasil**, com o objetivo de fomentar e apoiar iniciativas de produção e disseminação de conhecimento aplicado à Administração Pública que possam se traduzir em valor público.

As bolsas do programa destinam-se a estudantes, professores, pesquisadores e profissionais interessados em engajarem-se nas atividades da Escola, e buscam absorver contribuições interdisciplinares e inovadoras nos campos de conhecimento correlatos à gestão de políticas públicas e administração pública, tanto em nível nacional quanto internacional.

O beneficiário mais direto do **Programa Cátedras Brasil** é a administração pública brasileira, que passa a contar, a cada nova edição, com conhecimento aplicado que privilegia a resolução de problemas políticos, econômicos e sociais, com potencial transformador e relevância para a atuação do setor público, sem perder de vista o real beneficiário desta atuação, que é o cidadão.

A presente publicação é resultado deste esforço para contribuir na construção de uma ação governamental qualificada e baseada em evidências, que possa se traduzir, com maior facilidade, em políticas eficientes e efetivas e em desenvolvimento para a sociedade.



Cadernos

Inovação na área jurídica: ciência de dados e custo oportunidade

Ciência de dados aplicada à análise dos custos associados aos recursos interpostos pela Advocacia Pública Federal

Elias Jacob de Menezes Neto

Sistema de apoio à análise de custos de oportunidade em processos jurídicos, baseado em inteligência computacional

Flávio Rosendo da Silva Oliveira

Judicialização do Benefício de Prestação Continuada (BPC) - uma proposta de fluxograma de gestão processual-administrativa do benefício

Julia Maurmann Ximenes

Corrupção e autocomposição: notas de inovação em governo para Advocacia-Geral da União

Anderson Medeiros Bonfim

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

F374i Ferrarezi, Elisabete
Inovação na área jurídica: ciência de dados e custo oportunidade
/ Organizado por Elisabete Ferrarezi, Marina Lins Lacerda. -- Brasília:
Enap, 2020.
73 p. : il. -- (Cadernos Enap, 70)

Inclui bibliografia.
ISSN: 0104-7078

1. Inovação. 2. Modernização Administrativa. 3. Proatividade. 4. Aspecto jurídico. 5. Jurisprudência. I. Título. II. Menezes Neto, Elias Jacob de. III. Oliveira, Flávio Rosendo da Silva. IV. Ximenes, Júlia Maurmann. V. Bonfim, Anderson Medeiros. VI. Lacerda, Marina Lins.

CDU 34:001.895

Ficha catalográfica elaborada por: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230



Enap, 2020

Este trabalho está sob a Licença *Creative Commons* – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional. As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação

Coordenação-Geral de Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil



Sumário

Sobre o Gnova	7
Introdução	8
Texto I - Ciência de dados aplicada à análise dos custos associados aos recursos interpostos pela Advocacia Pública Federal	11
Anexo I - Endereço para download dos sistemas e códigos-fonte desenvolvidos na terceira etapa.....	26
Anexo II - Tela com exemplo da interface do sistema preditivo - JEF.....	26
Anexo III - Tela com exemplo da interface do sistema preditivo - TRF.....	27
Texto II - Sistema de apoio à análise de custos de oportunidade em processos jurídicos, baseado em inteligência computacional	28
Texto III - Judicialização do Benefício de Prestação Continuada (BPC) – uma proposta de fluxograma de gestão processual-administrativa do benefício	37
Texto IV: Corrupção e autocomposição: notas de inovação em governo para Advocacia-Geral da União	47



SOBRE O GNOVA

O Laboratório de Inovação em Governo – GNova, criado em 2016, tem como missão desenvolver soluções inovadoras em projetos com instituições do governo federal para que o serviço público possa melhor responder às demandas da sociedade.

Uma das principais diretrizes do GNova é contribuir para mudar o modo como o Estado se relaciona com os cidadãos na oferta de serviços públicos, colocando o foco nas pessoas. Isso significa reconhecer os problemas e as necessidades dos usuários de serviços e políticas públicas.

Em seus projetos, o GNova utiliza metodologias ágeis e abordagens multidisciplinares inspiradas no design, nas ciências sociais e na economia comportamental e atua em três eixos, prospecção, experimentação e disseminação de inovação em serviços e políticas públicas, com o objetivo de promover a cultura e a prática da inovação na administração pública.

Missão: Promover a inovação no setor público para melhor responder às demandas da sociedade

Visão: inovação como prática transformadora no setor público.

Valores: colaboração, proatividade, abertura ao risco, atuação em rede, empatia e foco no usuário, experimentação e geração de valor público.

Para saber mais, acesse: gnova.enap.gov.br



Introdução

Esta publicação apresenta os resultados das pesquisas desenvolvidas no âmbito do Programa Cátedras Brasil Inovação, referentes ao edital nº 39/2018, organizado pelo Laboratório de Inovação em Governo - GNova da Escola Nacional de Administração Pública em parceria com a Escola da Advocacia Geral da União.

Uma das principais ações de prospecção do GNova é o Programa Cátedras Brasil Inovação, que tem como objetivo fomentar o desenvolvimento de pesquisas aplicadas ao setor público que contribuam para a inovação na gestão e nas políticas públicas. O programa também possibilita à Enap aproximar-se de inovadores com atuação nas universidades e no setor privado, bem como identificar novos campos de atuação.

A proposta é que a pesquisa aplicada contribua para melhor entendimento e enfrentamento de problemas públicos por meio de diagnósticos, conhecimentos, protótipos de soluções, novas tecnologias e metodologias que promovam impactos positivos na realidade do setor público e gerem valor para a sociedade.

O programa ofereceu bolsas na modalidade pesquisa, com duração de 12 meses, cujos produtos foram relatórios desenvolvidos por pesquisadores a partir de projetos apresentados para áreas temáticas específicas. Já na modalidade inovação, de que trata a presente publicação, o foco do fomento consistiu em apoiar projetos, com duração de seis meses, para desenvolvimento de protótipo de solução relacionado a serviços públicos.

A seleção de projetos ocorreu por meio de editais públicos, com várias etapas de seleção, contando com comissão de avaliação e realização de entrevistas. No edital 5 de 2018, foram selecionados sete projetos na modalidade pesquisa – nas temáticas Design e inovação no setor público e Perspectivas comportamentais aplicadas ao aprimoramento de programas governamentais e políticas públicas – e dois projetos na modalidade protótipos de inovação. No edital 39 de 2018, feito em parceria com a Escola da Advocacia Geral da União e voltado para bolsas de inovação jurídica, foram selecionados cinco projetos de inovação.

Os pesquisadores, cujos trabalhos são apresentados nesta publicação, contaram com a supervisão de Eduardo Watanabe, Coordenador-Geral de Planejamento Estratégico do Departamento de Gestão Estratégica da Advocacia-Geral da União, Pedro Vasques Soares, Coordenador-Geral de Defesa da Probidade - AGU, e Elisabete Ferrarezi, do GNova, que acompanharam o andamento dos projetos e seus produtos para que o resultado estivesse mais próximo possível da produção de conhecimento aplicado à administração pública e ajustes fossem feitos tempestivamente. Esse processo possibilitou uma fértil interlocução entre a equipe da área finalística, membros da AGU/PGF, os supervisores e os pesquisadores e forneceu apoio logístico para a realização de oficinas de testes de protótipos.

Os temas das pesquisas estão agrupados em seis áreas temáticas e todas serão publicadas:

1| Laboratórios de inovação em governo: Mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais

2| Economia Comportamental

Soluções Comportamentais para Adesão a Planos de Previdência Complementar: Aplicações Baseadas na Economia Comportamental

Estratégia-aplicativo: insights comportamentais para poupar

3| Mapa de evidências em políticas públicas: um guia prático

Protótipo de Mapa de evidências para sistemas prisionais: Reflexões sobre a metodologia aplicada

Políticas Informadas por Evidências: barreiras e intervenções

Do lado de dentro: desafios relativos às pesquisas sobre prisões no Brasil

4| Tecnologias e dados abertos para inovação em governo

IoT-APP (IoT – Armazenamento & Processamento na área Pública)

Carteira de Cursos Baseada em Tecnologia Blockchain

Crowdsourcing de Dados Abertos Governamentais: Superando o ‘Modelo da Disponibilização’ com Governança Coletiva

Mobiliza 360: Um experimento com aplicação de realidade virtual como instrumento de empatia para formulação de políticas públicas

5| Inovação na área jurídica: ciência de dados e custo oportunidade

Ciência de dados aplicada à análise dos custos associados aos recursos interpostos pela Advocacia Pública Federal

Sistema de apoio à análise de custo de oportunidade em processos jurídicos, baseado em Inteligência Computacional

Judicialização do Benefício de Prestação Continuada (BPC) – uma proposta de fluxograma de gestão processual-administrativa do benefício

Corrupção e composição penal, cível e administrativa: competências e atuação articulada

6| Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação

O Novo Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação: estratégias interdisciplinares para sua implantação e regulamentação

Com a publicação das pesquisas e dos protótipos, o GNova almeja que os resultados gerados sejam disseminados para pesquisadores e servidores para que possam ser adaptados e utilizados tanto na resolução de problemas na gestão das organizações e nas políticas públicas como no fortalecimento da geração de conhecimento sobre o setor público brasileiro.

Esta publicação aborda o tema inovação na área jurídica e apresenta quatro das pesquisas realizadas nessa modalidade cujos resumos encontram-se abaixo.

Resumos das pesquisas

Ciência de dados aplicada à análise dos custos associados aos recursos interpostos pela Advocacia Pública Federal

Elias Jacob

A pesquisa trata do uso da tecnologia da informação para o aprimoramento da governança pública, em especial da avaliação dos custos ocasionados pela interposição de recursos pelos advogados públicos federais, objetivando fornecer indicadores claros para balizar a normatização interna da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal - PGF no que diz respeito ao objetivo 3.11.3 do Mapa Estratégico da PGF (“Alinhar de forma mais ágil as diretrizes recursais adotadas pela PGF nos tribunais com a atuação dos Procuradores Federais atuantes na primeira instância”) e do objetivo de “Prevenir e reduzir a litigiosidade”, constante no Planejamento Estratégico 2016-2019 da AGU.

Trata-se de pesquisa exploratória cujo objetivo é elaborar um protótipo capaz de analisar as taxas de reversão/manutenção das decisões judiciais favoráveis/desfavoráveis à administração federal direta e indireta, com o cálculo dos impactos econômicos resultantes da fixação ou majoração de honorários sucumbenciais que deverão ser arcados pelo Poder Público.

Para a viabilização do projeto, além do levantamento bibliográfico e legislativo, foi elaborado software de análise preditiva e visualização dos dados obtidos. O método de abordagem dos dados foi o CRISP-DM (Cross-Industry Standard Process for DataMining). Ao final, foi entregue o código fonte de um sistema que, utilizando técnicas de aprendizagem de máquinas, é capaz de avaliar a probabilidade de resultados favoráveis à Administração e, conseqüentemente, calcular o impacto financeiro do

manejo de recursos nas ações judiciais cujos interesses sejam representados pela AGU/PGF. Como subprodutos desse sistema, também podem ser gerados relatórios de inteligência para orientar os gestores da AGU no aprimoramento das normas que regem a interposição de recursos judiciais pela instituição. O melhor classificador obtido foi capaz de prever corretamente a improcedência de um recurso em 83,32% dos casos presentes no conjunto de validação. Já em relação aos recursos procedentes, este valor é de 76,20%. Se a previsão fosse realizada aleatoriamente, somente a partir do conhecimento da distribuição das classes analisadas, estes valores seriam 66,80% e 35,60%, respectivamente.

Conclui-se, portanto, que a metodologia utilizada é capaz de prever a manutenção/reversão de um recurso judicial interposto pela AGU com acurácia visivelmente superior ao acaso.

Sistema de apoio à análise de custo de oportunidade em processos jurídicos, baseado em Inteligência Computacional

Flávio Rosendo

O objetivo da pesquisa foi construir um sistema de apoio à análise de custo de oportunidade em processos jurídicos, baseado em Inteligência Computacional. Mais especificamente, enfocou a estimativa de tempo até o primeiro julgamento, com base nas informações relevantes definidas pelos supervisores da AGU e utilizando conjuntos de dados disponibilizados por estes. As atividades foram conduzidas como um processo de Mineração de Dados, seguindo a metodologia CRISP-DM. Após definir e validar um fluxo de dados para o sistema, foram realizados experimentos visando criar um modelo de aprendizagem de máquina a ser usado nas estimativas de tempo. Por fim, este modelo foi empregado na criação de uma prova de conceito na forma de um sistema web, capaz de realizar o cálculo do acréscimo ao valor de uma condenação, com base em informações sobre o processo sendo analisado, a vara onde será julgado, o valor da condenação e os juros de mora.



Judicialização do Benefício de Prestação Continuada (BPC) – uma proposta de fluxograma de gestão processual-administrativa do benefício

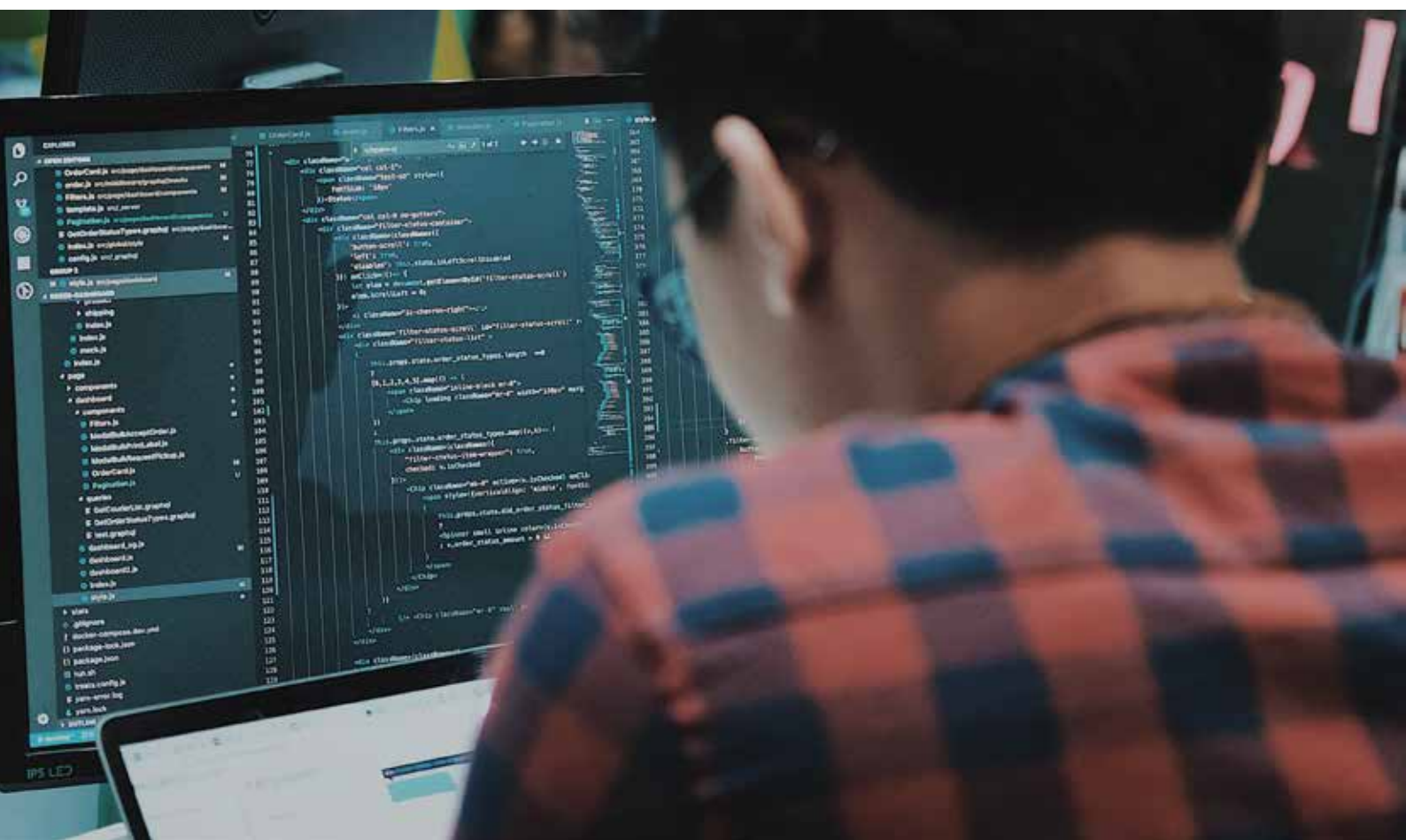
Julia Ximenes

O artigo apresenta os resultados de uma pesquisa conduzida no âmbito do projeto Cátedras de Inovação Jurídica da Escola Nacional de Administração Pública e a Escola da Advocacia-geral da União. Diante das inúmeras demandas judiciais questionando os critérios de concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) a pesquisa analisou as possibilidades de resposta dos atores do Poder Executivo: Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e da Advocacia-Geral da União. A resposta do Judiciário reiteradamente concede o benefício apesar das definições impostas pelas normas. Considerando a metodologia adotada (levantamento de dados bibliográficos e Oficina de Imersão Ágil com especialistas), o artigo apresenta o protótipo de um fluxograma processual-administrativo que permita o diálogo entre os diferentes atores envolvidos e a releitura do princípio da legalidade no contexto de efetivação da dignidade humana.

Corrupção e autocomposição: notas de inovação em governo para a Advocacia-Geral da União

Anderson Bonfim

Em 02 de agosto de 2013, o Brasil publicou a Lei n.º 12.846/2013, a qual foi regulamentada pelo Decreto n.º 8.420/2015. Além de outras providências, como a valorização dos programas de integridade e a instituição do acordo de leniência anticorrupção, a lei foi inovadora ao atribuir a responsabilidade objetiva, administrativa e civil, às pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. Dada a magnitude da matéria, analisamos, no estudo, determinadas inovações em nosso ordenamento jurídico no tema da investigação, prevenção e repressão da corrupção pela Advocacia-Geral da União – AGU, bem como aspectos da responsabilidade e autocomposição administrativas, as competências dos diversos órgãos envolvidos e os procedimentos correlatos tendo em vista o propósito de contribuir para reflexões e debates públicos que permitam, à luz dos limites impostos pelo sistema de Direito positivo, o aperfeiçoamento das rotinas internas da AGU, bem como a sua articulação com outros órgãos. Adicionalmente, são cotejados aspectos pontuais da responsabilidade e autocomposição cível e penal.



Texto I - CIÊNCIA DE DADOS APLICADA À ANÁLISE DOS CUSTOS ASSOCIADOS AOS RECURSOS INTERPOSTOS PELA ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL

Elias Jacob de Menezes Neto

Professor do Magistério Superior Federal. Bacharel em Direito pela UFRN. Especialização em Estatística Aplicada pela UNIDERP. Mestrado e doutorado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Coordenador do Laboratório de Governança Pública da UFRN. Ouvidor da UFRN.

Introdução

O processo de desenvolvimento do protótipo envolveu a realização de várias oficinas em Brasília, em maio de 2019. Foi realizada uma reunião com a equipe da área de TI da AGU e demonstrada a ferramenta de raspagem de dados, discutido o código fonte e abordadas questões referentes ao desenvolvimento do projeto. Com a equipe da área finalística, membros da AGU/PGF, foram ajustadas as expectativas e necessidades dos Procuradores Federais e Advogados da União, em especial com o desenho da métrica de maior relevância para o desenvolvimento do protótipo para que possa ser desenvolvido em consonância com o apetite de risco institucional. Na ocasião, foi demonstrado um protótipo da ferramenta de análise preditiva, com a disponibilização de bases de dados para teste pelos membros da AGU, em tempo real, durante a oficina.

O pesquisador demonstrou os produtos desenvolvidos pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, em especial através do seu Instituto MetrÓpole Digital. Foram apresentados os modelos de Residência em TI e de parcerias para transferência de dados.

Na última etapa, foi realizada a entrega dos protótipos de dois mecanismos de inteligência artificial cujo objetivo é prever o resultado do recurso interposto pela AGU/PGF, de modo a melhor orientar o processo de tomada de decisões sobre a interposição ou não de recursos. O primeiro foi treinado com os dados raspados dos Juizados Especiais Federais da Justiça Federal do Rio Grande do Norte. O segundo modelo foi treinado utilizando os dados recursais do Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

Noções de aprendizado de máquinas

O objetivo desta parte é realizar uma breve explanação sobre o mecanismo geral de funcionamento dos algoritmos de aprendizagem de máquinas com foco no público jurídico.

Aprendizado de máquinas (*machine learning*) refere-se ao ramo dos estudos de Inteligência Artificial que usa técnicas estatísticas para, utilizando informações de processos pretéritos, permitir que as máquinas possam "ganhar experiência" e consigam realizar previsões a partir desses dados.

Uma das subáreas do aprendizado de máquina utilizada neste projeto é conhecida como aprendizado profundo (*deep learning*). Em linhas gerais, trata-se de um conjunto de técnicas que pretende simular o funcionamento do sistema nervoso humano, com a criação de "neurônios artificiais" que nada mais são do que unidades de cálculo que, utilizadas em conjuntos, conseguem realizar previsões a partir de dados sobre processos pretéritos.

A grande vantagem do uso de técnicas de aprendizagem profunda é a sua possibilidade de utilizar grandes volumes de dados, tipicamente gerados com a proliferação dos sistemas de tramitação eletrônica de processos judiciais, tais como o PJe e o e-proc. A relação entre inteligência artificial, aprendizado de máquinas e aprendizado profundo pode ser vista no diagrama abaixo:

Figura 1 - Área e subáreas da inteligência artificial (imagem produzida pelo autor)



Fonte: elaboração própria.

Em todos os casos, o aprendizado de máquinas, diferente dos sistemas tradicionais (baseados em regras pré-definidas), permite que os computadores possam lidar com um conjunto de informações que não foram explicitamente definidas no momento da sua programação. Esses sistemas aprendem a partir do uso de dados, permitindo calcular a probabilidade de um resultado específico a partir dos dados sobre outros processos anteriores.

Assim, os sistemas desenvolvidos foram treinados com os conjuntos de dados de cada um dos seus escopos. Dessa forma, cada um deles é especializado em um Tribunal/Segmento específico. O treinamento dos modelos

deve ser atualizado sempre que novos dados forem disponibilizados, ou seja, conforme novas apelações e recursos inominados sejam julgados. Assim, o algoritmo aprende novas relações entre os dados, viabilizando uma maior acurácia na tarefa preditiva.

Pelos motivos de escopo deste projeto, os modelos foram treinados com os dados dos Juizados Especiais Federais (JEF) do Rio Grande do Norte e com os dados das apelações do Tribunal Regional Federal (TRF) da 5ª Região. Nada impede, por exemplo, que o mesmo modelo seja treinado com os dados processuais de todos os JEFs do Brasil ou todos os cinco TRFs. Na realidade, a tendência é que ocorra um aumento da acurácia com uma maior quantidade de dados para treinamento, sendo, portanto, um próximo passo natural para pesquisas posteriores.

Método de validação dos algoritmos

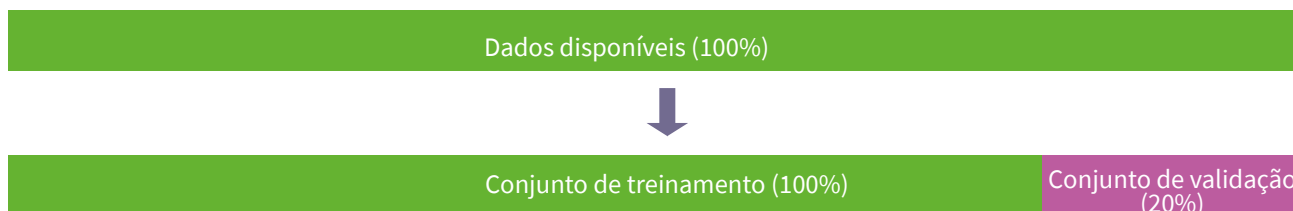
Para o público jurista, a pergunta a ser inicialmente feita é a seguinte: como verificar o desempenho do algoritmo, ou seja, com qual acurácia ele está prevendo o provimento ou desprovimento do recurso interposto pelo ente público? Afinal, se o algoritmo fosse exposto ao conjunto total de casos, teríamos que esperar um longo tempo para que, com o julgamento de novos processos, pudéssemos avaliar o desempenho do algoritmo.

Para evitar problemas dessa natureza, utiliza-se a técnica de validação cruzada para avaliar a capacidade de generalização do modelo, ou seja, qual seria o seu desempenho na estimação do resultado do processo judicial.

O conceito central das técnicas de validação cruzada é o particionamento do conjunto de dados em subconjuntos mutuamente exclusivos. Posteriormente, utilizam-se alguns desses subconjuntos para a estimação dos parâmetros do modelo (dados de treinamento) e o restante dos subconjuntos (dados de validação ou de teste) são empregados na validação do modelo.

Existem diversas técnicas de divisão do conjunto de dados para validação. Em virtude do custo computacional e temporal para a avaliação, optou-se por uma metodologia mais simples do que a inicialmente prevista. Ao invés da validação através do método k-fold, utilizou-se o método *holdout*. Este método divide o conjunto de dados em uma porcentagem fixa de exemplos p para treinamento e $(1 - p)$ para teste. No caso específico deste projeto, o valor de p é 0,8, de modo que 80% dos dados são utilizados para treinamento do modelo e 20% para testar o seu desempenho. A Figura abaixo representa o método *holdout* de modo adequado:

Figura 2 - Método holdout de divisão dos dados de validação (imagem produzida pelo autor)



Fonte: elaboração própria.

Como o objetivo do algoritmo é prever resultados no mundo real, é necessário que o conjunto de validação represente fielmente a proporção de resultados prováveis no mundo real. Para tanto, a escolha da técnica de amostragem daquele conjunto deve considerar três fatores específicos:

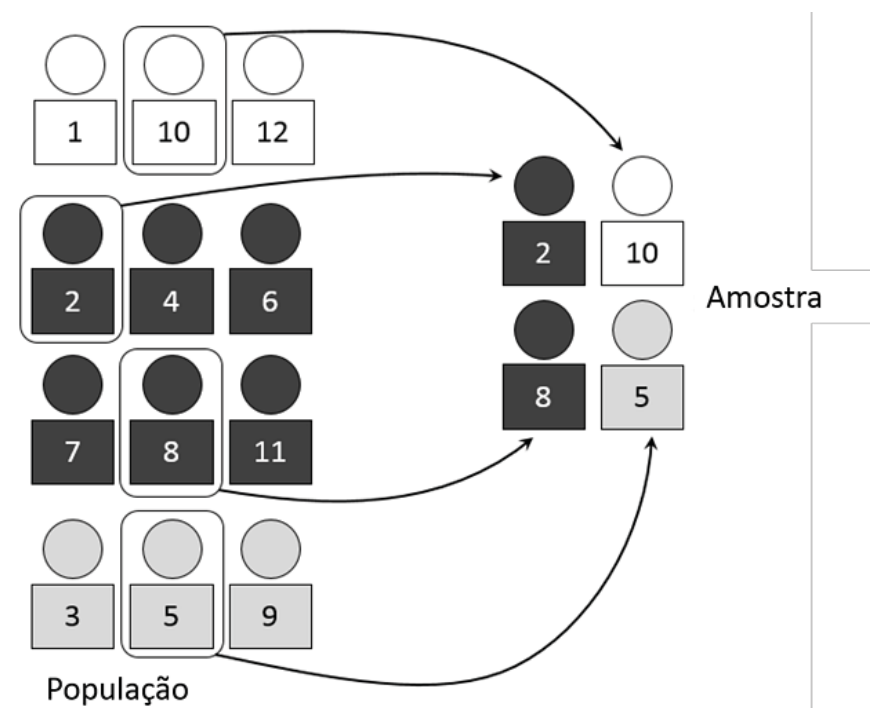
1. Aleatoriedade - Para que se possa realizar inferências sobre a população, é necessário que se trabalhe com amostragem probabilística. É o método que possibilita maior segurança quando se investiga alguma hipótese neste cenário. Assim, as observações (processos judiciais) que integrarão o conjunto de validação devem ser escolhidas aleatoriamente dentre o universo de dados disponíveis, diminuindo a possibilidade de que algum viés do pesquisador altere a sua composição.
2. Proporcionalidade - Quando se deseja guardar uma proporcionalidade na população heterogênea, estratifica-se cada subpopulação

por intermédio da característica desejada (no caso em estudo, o provimento ou desprovimento do recurso).

3. Replicabilidade - Considerando a natureza científica desta pesquisa, é necessário criar mecanismos que garantam a exata replicabilidade dos resultados. Dito de outro modo: é necessário garantir que outros pesquisadores e desenvolvedores possam atingir os mesmos resultados originalmente obtidos.

Para garantir os dois primeiros fatores, foi utilizada a técnica de amostragem estratificada proporcional, na qual o conjunto de validação é escolhido aleatoriamente, mas observando a mesma proporção dos dados disponíveis. Assim, se 68% dos recursos interpostos pelo Poder Público são desprovidos e 32% são providos, o conjunto de testes, embora aleatoriamente escolhido, obedecerá à mesma proporção. A Figura abaixo ilustra o processo de elaboração de uma amostra estratificada proporcional:

Figura 3 - Amostragem estratificada (https://en.wikipedia.org/wiki/Stratified_sampling)



Fonte: elaboração própria.

Por fim, para garantir a replicabilidade dos experimentos, foi definido um *random seed*, ou seja, um número de inicialização do gerador pseudo-aleatório. Isso permite que, diante do mesmo conjunto de dados inicial, qualquer outro pesquisador possa chegar aos mesmos conjuntos de treino e validação que foram utilizados nesta pesquisa.

Métricas adotadas

Nenhum algoritmo faz previsões com perfeição. Como a inferência é baseada em probabilidades, sempre há uma possibilidade de se chegar a uma conclusão errada. Quando o algoritmo realiza uma previsão, dois tipos de erros são possíveis: **falsos positivos** e **falsos negativos**. Os riscos desses dois erros estão inversamente relacionados e são determinados pelo nível de significância e pelo poder do algoritmo. Dessarte, é imprescindível determinar qual erro tem consequências mais severas para a situação diante dos riscos envolvidos.

Um falso positivo ocorre quando o algoritmo prevê um resultado positivo (ex.: o provimento de um recurso), mas o resultado da vida real é negativo (o recurso foi desprovido). No caso desta pesquisa, o falso positivo implica no gasto desnecessário do dinheiro público associado ao recurso (tempo de trabalho dos servidores da AGU, fixação ou majoração dos honorários sucumbenciais, aumento de processos no Poder Judiciário etc). Em resumo: um falso positivo gera os problemas que esta pesquisa pretende resolver.

Um falso negativo, por sua vez, ocorre quando o algoritmo prevê um resultado negativo (o desprovido de um recurso), mas o resultado da vida real é positivo (o

recurso teria sido provido). Neste caso, ocorre a indevida disposição do interesse público representado no recurso judicial por parte do agente público. Os impactos gerados pelos falsos negativos são idênticos àqueles que a prática recursal tradicional da AGU tenta evitar. Considerando a indisponibilidade do interesse público e o direito de tratamento igual entre os cidadãos que possuem litígios idênticos com o Poder Público, os falsos negativos podem resultar em perda de oportunidades para a Administração e em violação da igualdade entre os litigantes.

Os falsos positivos são preferíveis, uma vez que a política tradicionalmente adotada pela AGU é a de "pecar pelo excesso", ou seja, de recorrer mesmo diante da possibilidade de desprovimento do recurso.

O desequilíbrio no número de observações entre as duas classes (provido e desprovido)¹ faz com que a acurácia não seja a melhor medida. Isso porque a acurácia leva em consideração apenas o número de acertos em relação ao número total de tentativas, o que pode gerar números enganosos. Veja-se que, considerando o desprovimento de 68% de todos os recursos da AGU/PGF nos JEF/RN, qualquer sistema que apostasse sempre no resultado desfavorável dos recursos teria uma acurácia de 68%, um número relativamente alto para um produto que não agregaria nenhum valor à prática recursal da AGU.

¹ Considerando o objetivo do produto de inovação desenvolvido neste projeto (diminuir o impacto financeiro de apelações e recursos inominados), foram tratadas como "provimento" os casos em que houve somente o parcial provimento, uma vez que os efeitos financeiros da interposição do recurso são similares. Pelo mesmo motivo, foram classificadas como "desprovimento" também as situações de não conhecimento do recurso.

Diante de tal cenário, será adotada como métrica durante todo o projeto o **F1 Score**. O F1 Score, sempre considerando a classe positiva (recurso provido), pode ser calculado pela seguinte fórmula:

$$F1 = \frac{2 \times \text{precisão} \times \text{revocação}}{\text{precisão} + \text{revocação}}$$

A **precisão** é composta pela proporção de verdadeiros positivos em relação ao total de previsões positivas (verdadeiros positivos e falsos positivos), ou, em termos simplificados, "dos recursos classificados como providos, quantos realmente eram?".

A **revocação** é a frequência em que o classificador encontra os exemplos da classe positiva (procedente) e corresponde à proporção de verdadeiros positivos em relação ao total de resultados efetivamente positivos (verdadeiros positivos e falsos negativos), ou, simplificando, "dentre os recursos providos, o quão frequente eles foram classificados como tal?".

Outras métricas poderiam ser utilizadas com igual sucesso, como a AUC ROC (Area Under the Curve of the Receiver Operating Characteristics). No entanto, uma única métrica deve ser escolhida para otimização, de modo que se preferiu concentrar os esforços na classe com menor número de observações (classe positiva - recurso provido).

Informações e orientações gerais

Os modelos são entregues rodando sob a *microframework Flask*, em linguagem Python 3. Ela permite carregar os modelos preditivos e executar consultas através de requisições http. Com isso, pode-se tanto realizar as consultas a partir do *website* de demonstração no diretório raiz do aplicativo, quanto inserir diretamente a funcionalidade dentro do sistema SAPIENS da AGU mediante a construção da requisição http ao modelo.

Na troca de mensagens com o sistema, deve ser utilizado o padrão JSON (JavaScript Object Notation). Por isso, não é

preciso fornecer o tipo de retorno desejado. Na construção das requisições, devem ser usadas como chaves os valores constantes no campo "nome do campo" e, como valor, o indicado no campo "valores possíveis" nas Tabelas 1 e 3.

Os modelos foram desenvolvidos utilizando as bibliotecas *scikit-learn* e *fasttext*. A primeira é uma biblioteca de aprendizado de máquina com código fonte aberto. A segunda é uma biblioteca, também de código aberto, para classificação de texto. Ambas possuem ampla documentação online em seus sites, <https://scikit-learn.org/> e <https://fasttext.cc/>.

Para instalar as dependências necessárias, deve-se executar o script "instalar_dependencias.sh", que está no diretório raiz do produto entregue. Devem estar instalados no sistema:

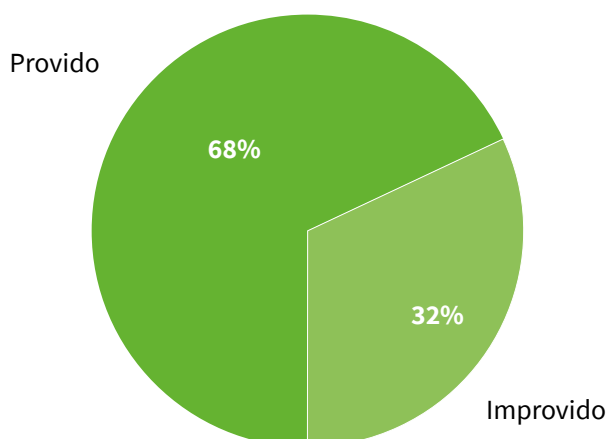
1. Compilador C++
2. Python 3.6
3. Virtualenv para Python
4. Gerenciador de pacotes pip
5. Ferramenta de linha de comando git

Juizados Especiais Federais

O modelo preditivo de sucumbência nos JEF/RN foi desenvolvido a partir de um conjunto de dados contendo **27.063 observações**. O conjunto de dados foi dividido conforme metodologia anteriormente indicada, deixando 21.650 (80%) observações para uso no treinamento do modelo e outras 5413 (20%) dedicadas à sua validação.

Uma característica visível dos dados é a falta de balanceamento entre as duas classes. Isso porque os improvimentos dominam mais de dois terços de todas as apelações do Poder Público, conforme depreende-se do Gráfico abaixo:

Figura 4 - Distribuição dos resultados dos recursos inominados no JEF/RN (imagem produzida pelo autor)



A solução desenvolvida com os dados dos Juizados Especiais Federais do Rio Grande do Norte utiliza os seguintes parâmetros:

Quadro 1 – Variáveis utilizadas pelo modelo preditivo dos JEF/RN (produzido pelo autor)

Nome do campo	Valores possíveis
audiencia_realizada	NENHUMA, CONCILIAÇÃO, INSTRUCAO
juiz_titular	0, 1
justica_gratuita	0, 1
liminar	SEM PEDIDO LIMINAR, DEFERIDA, INDEFERIDA
n_dias_ate_sentenca	Qualquer valor inteiro entre 0 e ∞
num_advogados_autor	0, 1, 2, 3, 4, 5
num_pericias_realizadas	0, 1, 2, 3, 4
pedido_urgencia	0, 1
prioridade_processual	0, 1
tutela_antecipada	0, 1
reu	DNIT, DNOCS, FNDE, FUNASA, IBAMA, IBGGE, IFES, INCRA, INSS, UNIÃO
sentenca	PROCEDENTE, IMPROCEDENTE, PARCIALMENTE PROCEDENTE
sub_assunto_cnj_1	Agentes Políticos, Atos Administrativos, Concurso Público / Edital, Contratos Administrativos, Contratos de Consumo, Contribuições, Crédito Tributário, Disposições Diversas Relativas às Prestações, Dívida Ativa não-tributária, Dívida Ativa, Dívida Pública Mobiliária, Empregado Público / Temporário, Fatos Jurídicos, Férias, Garantias Constitucionais, Impostos, Intervenção do Estado na Propriedade, Limitações ao Poder de Tributar, Liquidação / Cumprimento / Execução, Medida Cautelar, Meio Ambiente, Militar, Obrigação Tributária, Obrigações, Organização Político-administrativa / Administração Pública, Organização Sindical, Outras Relações de Trabalho, Pagamento de Atrasados, Partes e Procuradores, Pedidos Genéricos Relativos aos Benefícios em Espécie, Processo Administrativo Fiscal Processo e Procedimento, Remuneração, Verbas Indenizatórias e Benefícios, Rescisão do Contrato de Trabalho, Responsabilidade Civil, Responsabilidade da Administração, Responsabilidade do Fornecedor, RMI - Renda Mensal Inicial, Reajustes e Revisões Específicas, Serviços, Servidor Público Civil, Sistema Nacional de Trânsito, Tempo de serviço, Benefícios em Espécie,
sub_assunto_cnj_2	Abono de Permanência em Serviço (Art. 87), Abono Pecuniário, Abono, Adicional, Adimplemento e Extinção, Admissão / Permanência / Despedida Antecipação de Tutela / Tutela Específica, Anulação de Débito Fiscal, Anulação e Correção de Provas / Questões, Anulação, Apólices da Dívida Pública, Aposentadoria Especial (Art. 57/8), Aposentadoria por Idade (Art. 48/51), Aposentadoria por Invalidez Acidentária, Aposentadoria por Invalidez, Aposentadoria por Tempo de Contribuição (Art. 55/6), Aposentadoria por Tempo de Serviço (Art. 52/4), Aposentadoria, Assistência Judiciária Gratuita, Atividade concomitante, Atos Unilaterais, Auxílio-Acidente (Art. 86), Auxílio-Doença Acidentário, Auxílio-Doença Previdenciário, Auxílio-Reclusão (Art. 80), Averbação/ Cômputo de tempo de serviço de segurado especial (regime de economia familiar), Averbação/Cômputo de tempo de serviço rural (empregado/empregador), Averbação/Cômputo de tempo de serviço urbano, Averbação/ Cômputo do tempo de serviço como aluno aprendiz, Averbação/Cômputo do tempo de serviço militar, Averbação/Cômputo/Conversão de tempo de serviço especial, Bancários, Benefício Assistencial (Art. 203, V CF/88), Capacidade Processual, Cartão de Crédito, Certidão de Tempo de Serviço, Classificação e/ou Preterição, CNH - Carteira Nacional de Habilitação, Concessão, Contagem Recíproca de Tempo de Serviço, Contrato Temporário de Mão de Obra L 8.745/1993, Contribuição Sindical, Contribuições de Melhoria, Contribuições Previdenciárias, Contribuições Sociais, Conversão, Cumulação, Data de Início de Benefício (DIB), Decadência/ Prescrição, Declaração de Ausência, Demonstrativo das importâncias pagas, Descontos Salariais - Devolução, Ensino Fundamental e Médio, Ensino Superior, Erro de Procedimento, Escolaridade, Espécies de Contratos, Estabelecimentos de Ensino, Ex-combatentes, Fauna, Ferroviário, Financiamento de Produto, Fruição / Gozo, Habilitação e Reabilitação Profissional, Honorários Profissionais, II/ Imposto sobre Importação, Inadimplemento, Inclusão de Dependente, Indenização / Terço Constitucional, Indenização por Dano Material, Indenização por Dano Moral, Inquérito / Processo / Recurso Administrativo, Inscrição / Documentação, Instituições Financeiras, Interpretação / Revisão de Contrato, Intervenção em Estado / Município, IRPF/Imposto de Renda de Pessoa Física, Isenção, Jornada de Trabalho, Lançamento, Levantamento de Valor, Licenças / Afastamentos, Licenças e Folgas - Conversão em Pecúnia, Licenças, Liminar, Limitação Administrativa, Magistratura, Multa Cominatória / Astreintes, Multas e demais Sanções, Obrigação de Fazer / Não Fazer, Pagamento Atrasado / Correção Monetária, Parcelas de benefício não pagas, Pecúlios (Art. 81/5), Pensão por Morte (Art. 74/9), Pensão, Perda da qualidade de segurado, PIS/PASEP, Planos de Saúde, Prêmio, Prescrição e Decadência, Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância, Prorrogação, Proteção da Intimidade e Sigilo de Dados, Reajuste de Remuneração, Soldo, Proventos ou Pensão, Reajustes de Remuneração, Proventos ou Pensão, Reajustes e Revisões Específicos, Regime Estatutário, Regime, Renda Mensal Vitalícia, Renúncia ao benefício, Repetição de indébito, Rescisão do contrato e devolução do dinheiro, Rescisão, Reserva de Vagas para Deficientes, Responsabilidade tributária, Restabelecimento, Restituição / Indenização de Despesa, RMI - Renda Mensal Inicial, Salário / Diferença Salarial, Salário-Família (Art. 65/70), Salário-Maternidade (Art. 71/73), Saúde, Seguro Desemprego, Seguro-desemprego, Serviços Hospitalares, Tempo de Serviço, Termo Aditivo, Títulos de Crédito, Vale Transporte, Sistema Remuneratório e Benefícios
texto_sentenca	string contendo texto da sentença
log_n_tokens_sentenca	$\log_{10}(n_tokens)$ $\log_{10}(n_tokens) - n_tokens$ é o total de palavras do texto da sentença, separadas por um espaço simples (este valor é atualmente calculado automaticamente a partir do texto_sentenca)
vara	'7a. Vara Federal', '3a. Vara Federal', '13a. Vara Federal', '9a. Vara Federal', '12a. Vara Federal - Pau dos Ferros', '11a. Vara Federal - Açú', '8a. Vara Federal', '10a. Vara Federal', '15a. Vara Federal'

Fonte: elaboração própria.

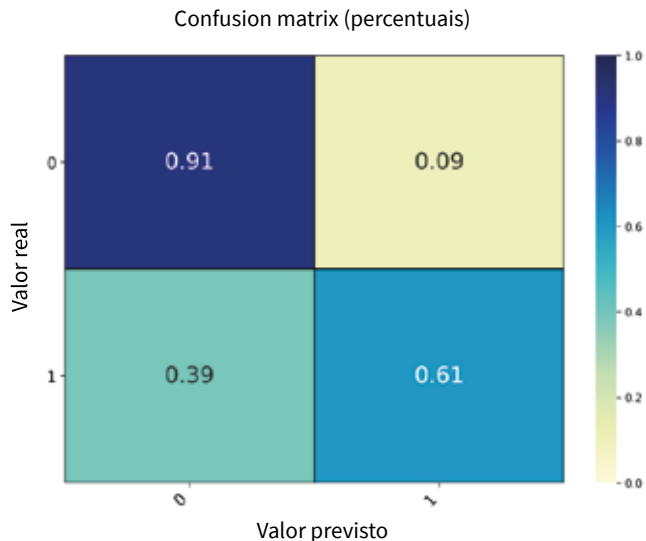
Foi construído um algoritmo de classificação que utiliza a combinação de cinco técnicas preditivas distintas com a aplicação de pesos a cada uma delas. Os pesos foram atribuídos utilizando-se de otimização bayesiana para maximizar a métrica definida anteriormente (F1 Score). Os classificadores utilizados foram os seguintes:

1. K-nearest neighbors
2. Decision Tree
3. Multilayer-Perceptron
4. Random-forest
5. Multilayer-Perceptron (FastText)

Os modelos treinados encontram-se salvos no diretório 'models/' com nomes que permitem a identificação imediata sobre o algoritmo adotado e com formato '.joblib' para os modelos da biblioteca scikit-learn e '.fasttext' para o modelo da biblioteca homônima.

O desempenho do classificador pode ser visto na confusion matrix abaixo, onde 0 corresponde ao improvidamento do recurso e 1 ao provimento.

Figura 5 - Confusion matrix do classificador para o JEF/RN (imagem produzida pelo autor)



Fonte: elaboração própria.

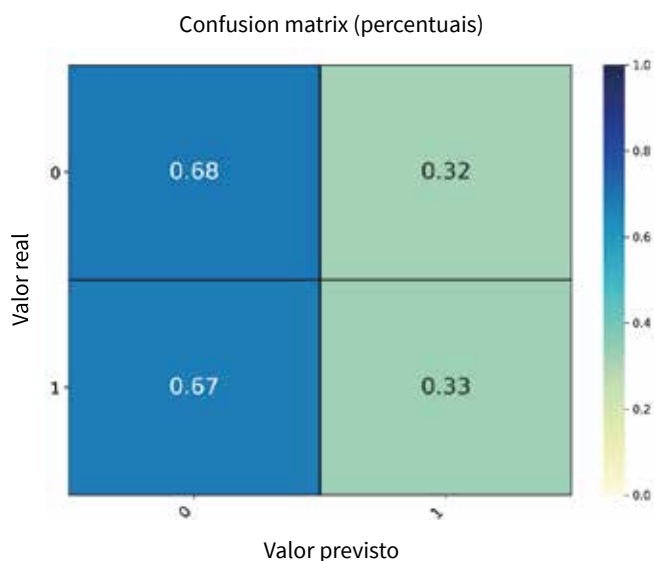
Do gráfico acima, podemos extrair as seguintes informações:

- Verdadeiros negativos = 3348 observações (91% dos valores negativos reais)
- Verdadeiros positivos = 1063 observações (61% dos valores positivos reais)
- Falsos negativos = 670 observações (39% dos valores positivos reais)

- Falsos positivos = 332 observações (9 % dos valores negativos reais)
- Tamanho do conjunto de testes: 5413 observações

Para fins didáticos e comparativos, demonstra-se abaixo o desempenho de um classificador aleatório estratificado (isto é, que não agrega nenhuma inteligência, apenas escolhendo as classes ao acaso a partir do conhecimento prévio sobre a sua distribuição).

Figura 6 - Confusion matrix para um classificador aleatório estratificado (imagem produzida pelo autor)



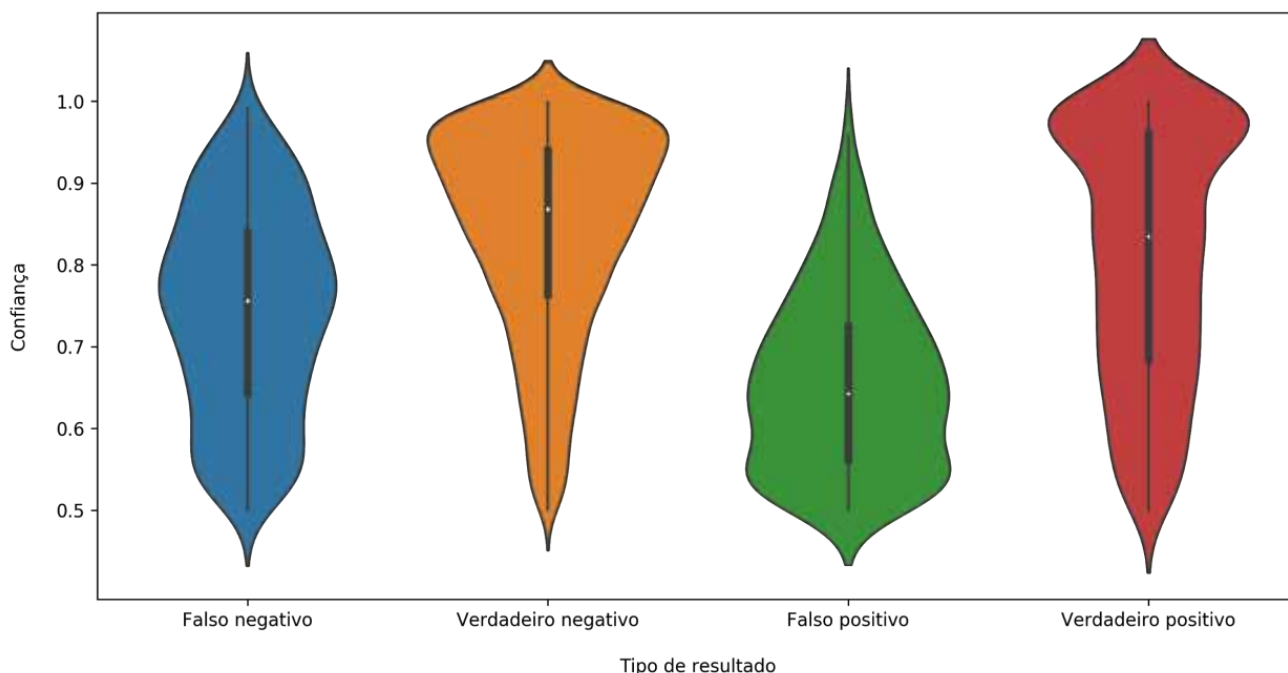
Fonte: elaboração própria.

Os números indicam que o classificador desenvolvido possui, no conjunto de validação, uma **acurácia geral de 81,49%**. O valor da taxa de verdadeiros positivos (sensibilidade) é de **0,613**. O valor da taxa de verdadeiros negativos (especificidade) é de **0,907**. O F1-Score é de **0,680**. Trata-se de um desempenho visivelmente superior ao classificador aleatório, que possui acurácia geral de 55,70%, especificidade de 0,673 e um F1-Score de 0,309.

Em linhas gerais, isso significa que, ao indicar uma previsão de recurso improcedente, o classificador acertará 83,32% das vezes ($\text{Valor preditivo negativo} = \frac{TN}{TN + FN}$). Já quando indicar uma previsão como de recurso procedente, o mesmo sistema irá acertar em 76,20% das ocasiões ($\text{Valor preditivo positivo} = \frac{TP}{TP + FP}$). Para o classificador aleatório estratificado, esses valores seriam 66,80% e 35,60%, respectivamente.

Há, ainda, outro dado retornado pelo modelo e que pode auxiliar o agente público no momento de interpretar o resultado do mecanismo preditivo para orientar o seu processo decisório de interposição ou não do recurso judicial contra a sentença. Trata-se do valor que corresponde ao nível de certeza no palpite realizado, cuja distribuição pode ser vista na Figura abaixo:

Figura 7 - Distribuição da confiança do modelo dos JEF/RN nos resultados (imagem produzida pelo autor)



Fonte: elaboração própria.

Como pode ser visto acima, os resultados corretos (verdadeiros) concentram sua confiança no intervalo superior a 0,80 (80%), ocorrendo fenômeno inverso no caso dos resultados incorretos (falsos). As medidas de dispersão estatística dos grupos acima podem ser analisadas no Quadro abaixo:

Quadro 2 - Medidas de dispersão estatística para o modelo dos JEF/RN (produzido pelo autor)

Medida	Falso negativo	Verdadeiro negativo	Falso positivo	Verdadeiro positivo
Número de observações	670	3348	332	1063
Média	0,742667	0,838769	0,656152	0,811306
Desvio padrão	0,125524	0,125210	0,107088	0,152839
Valor mínimo	0,500661	0,500812	0,500082	0,500008
Valor máximo	0,990541	0,999409	0,973447	0,999878
Quartil inferior	0,643311	0,763890	0,562316	0,684424
Mediana	0,756095	0,868829	0,643336	0,835584
Quartil superior	0,840055	0,940457	0,725664	0,960385

Exemplificando: se, da análise, o modelo retorna a informação de que o recurso será provido (resultado positivo) com nível confiança de 80%, é mais provável que ele esteja correto, pois mais da metade de todos os verdadeiros positivos possuem confiança igual ou superior a 80%, enquanto apenas 10% dos falsos positivos estão nesse mesmo intervalo.

Percebe-se, portanto, que há uma visível relação entre a confiança do modelo no resultado e o erro de classificação, informação que pode ser utilizada pelo agente público na interpretação da saída do modelo preditivo ou em aprimoramentos futuros a partir da política adotada pela AGU na implantação da ferramenta.

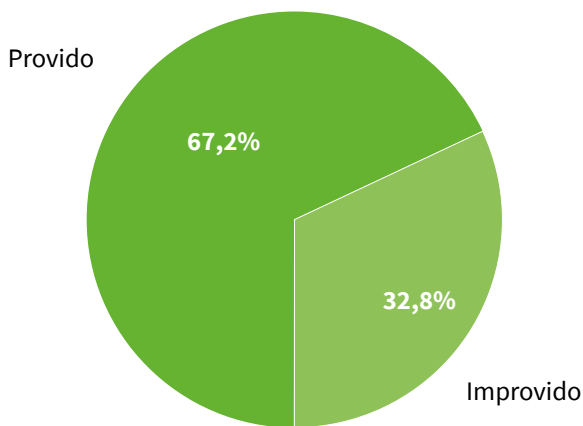
Justiça Federal Comum

O modelo preditivo de sucumbência nos TRF5 contou com menos da metade das observações obtidas no JEF/RN. Desse modo, a capacidade preditiva foi severamente impactada. Como medida corretiva em trabalhos posteriores, recomenda-se a inclusão dos outros quatro TRF.

Esta solução foi desenvolvida a partir de um conjunto de dados contendo **13.551 observações**. O conjunto de dados foi dividido conforme metodologia anteriormente indicada, deixando 10.791 (80%) observações para uso no treinamento do modelo e outras 2760 (20%) dedicadas à sua validação.

Assim como no caso dos Juizados Especiais Federais, é visível que os improvimentos dominam mais de dois terços de todas as apelações do Poder Público, conforme depreende-se do Gráfico abaixo:

Figura 8 - Distribuição dos resultados das apelações no TRF5 (imagem produzida pelo autor)



Fonte: elaboração própria.

Uma análise dos processos no TRF5 mostra elevadíssimo número de agravos de instrumento nos processos envolvendo entes públicos, quase chegando à proporção de um agravo por processo com apelação. Essa peculiaridade permite-nos considerar novas variáveis que, normalmente, não seriam conhecidas pelo advogado público no momento da interposição da apelação, como, por exemplo, a turma, o gabinete e o nome do desembargador responsável pela relatoria do recurso.

Logo, as regras de fixação da prevenção presentes no art. 930, parágrafo único do CPC/2015, viabilizam a agregação de novos elementos preditivos ao modelo, uma vez que, sem a interposição anterior do agravo, não teríamos informação sobre relatoria e turma de julgamento. O impacto dessa informação adicional na métrica adotada (F-Score) foi de **0,04** no conjunto de validação.

Dessarte, a solução desenvolvida com os dados do Tribunal Regional Federal da 5ª Região utiliza os seguintes parâmetros:

Quadro 3 - Variáveis utilizadas pelo modelo preditivo do TRF5 (produzido pelo autor)

Nome do campo	Valores possíveis
n_advogados_apelado	Qualquer valor inteiro entre 0 e ∞
n_advogados_apelante	Qualquer valor inteiro entre 0 e ∞
n_apelantes_publicos	Qualquer valor inteiro entre 0 e ∞
n_apelantes_privados	Qualquer valor inteiro entre 0 e ∞
apelante	'AGENCIA NACIONAL DE AGUAS - ANA', 'AGENCIA NACIONAL DE AVIACAO CIVIL - ANAC', 'AGENCIA NACIONAL DE ENERGIA ELETRICA - ANEEL', 'AGENCIA NACIONAL DE SAUDE SUPLEMENTAR - ANS', 'AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES - ANATEL', 'AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIARIOS', 'AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT', 'AGENCIA NACIONAL DE VIGILANCIA SANITARIA', 'AGENCIA NACIONAL DO CINEMA', 'AGENCIA NACIONAL DO PETROLEO, GAS NATURAL E BIOCMBUSTIVEIS - ANP', 'COMISSAO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR', 'CONS NAC DE DESENVOLVIMENTO CIENTIFICO E TECNOLÓGICO - CNPQ', 'DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS', 'DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUCAO MINERAL', 'DNIT', 'FEDERAL DISTRIBUIDORA DE PETROLEO LTDA', 'FUND COORD DE APERFEICOAMENTO DE PESSOAL DE NIVEL SUP', 'FUNDACAO JOAQUIM NABUCO FUNDAJ', 'FUNDACAO NACIONAL DE SAUDE - FUNASA', 'FUNDACAO NACIONAL DO INDIO FUNAI', 'FUNDACAO OSWALDO CRUZ', 'FUNDACAO UNIVERSIDADE DE BRASILIA', 'FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO - FNDE', 'IBGE', 'INEP', 'INMETRO INSTITUTO NAC DE METROL NORM E QUAL INDUSTRIAL', 'INSTITUTO BRAS DO MEIO AMBIEN E DOS REC NAT RENOVAVEIS - IBAMA', 'INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVACAO DA BIODIVERSIDADE', 'INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA', 'INSTITUTO DO PATRIMONIO HISTORICO E ARTISTICO NACIONAL', 'INSTITUTO FEDERAL', 'INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL', 'INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACAO E REFORMA AGRARIA', 'INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS', 'SUPERINTENDENCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - SUDENE', 'UNIÃO FEDERAL', 'UNIVERSIDADE DA INTEGRACAO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA - UNILAB', 'UNIVERSIDADE FEDERAL'

n_assuntos_cadastrados	Qualquer valor inteiro entre 1 e ∞
assunto_1_nivel_1	'DIREITO CIVIL', 'DIREITO DO CONSUMIDOR', 'DIREITO INTERNACIONAL', 'DIREITO MARÍTIMO' 'DIREITO PREVIDENCIÁRIO', 'DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO', 'DIREITO TRIBUTÁRIO', 'DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO'
assunto_1_nivel_2	'Partes e Procuradores', 'Agentes Políticos', 'Atos Administrativos', 'Benefícios em Espécie', 'Coisas', 'Concurso Público / Edital', 'Contratos Administrativos', 'Contratos de Consumo', 'Contribuições', 'Crédito Tributário', 'Disposições Diversas Relativas às Prestações', 'Divida Ativa não-tributária', 'Divida Ativa', 'Divida Pública Mobiliária', 'Domínio Público', 'Emprego Público / Temporário', 'Estrangeiro', 'Família', 'Fatos Jurídicos', 'Formação, Suspensão e Extinção do Processo', 'Garantias Constitucionais', 'Impostos', 'Intervenção do Estado na Propriedade', 'Intervenção no Domínio Econômico', 'Jurisdição e Competência', 'Licitações', 'Limitações ao Poder de Tributar', 'Liquidação / Cumprimento / Execução', 'Meio Ambiente', 'Militar', 'Nacionalidade', 'Obrigação Tributária', 'Obrigações', 'Orçamento', 'Organização Político-administrativa / Administração Pública', 'Organização Sindical', 'Pedidos Genéricos Relativos aos Benefícios em Espécie', 'Prestação de Alimentos', 'Procedimentos Fiscais', 'Processo Administrativo Fiscal' 'Processo e Procedimento', 'Proteção Internacional a Direitos Humanos', 'Regimes Especiais de Tributação', 'Responsabilidade Civil', 'Responsabilidade Contratual', 'Responsabilidade da Administração', 'Responsabilidade do Fornecedor', 'RMI - Renda Mensal Inicial, Reajustes e Revisões Específicas', 'Serviços Auxiliares da Navegação', 'Serviços', 'Sistema Nacional de Trânsito', 'Taxas', 'Tempo de serviço', 'Tutela Provisória', 'Servidor Público Civil'
assunto_1_nivel_3	'Abatimento proporcional do preço', 'Abono de Permanência em Serviço (Art. 87)', 'Abuso de Poder', 'Adimplemento e Extinção', 'Adjudicação', 'Admissão / Entrada / Permanência / Saída', 'Admissão / Permanência / Despedida', 'Agenciamento', 'Agrotóxicos', 'Alimentos', 'Anistia Política', 'Anistia', 'Antecipação de Tutela / Tutela Específica', 'Anulação de Débito Fiscal', 'Anulação e Correção de Provas / Questões', 'Anulação', 'Apólices da Dívida Pública', 'Aposentadoria Especial (Art. 57/8)', 'Aposentadoria por Idade (Art. 48/51)', 'Aposentadoria por Invalidez Acidentária', 'Aposentadoria por Invalidez', 'Aposentadoria por Tempo de Contribuição (Art. 55/6)', 'Aposentadoria por Tempo de Serviço (Art. 52/4)', 'Aposentadoria', 'Aquisição', 'Área de Preservação Permanente', 'Arrolamento de Bens', 'Assistência Judiciária Gratuita', 'ASSISTÊNCIA SOCIAL/ASSISTÊNCIA SOCIAL', 'Atividade concomitante', 'Ato / Negócio Jurídico', 'Ato Lesivo ao Patrimônio Artístico, Estético, Histórico ou Turístico', 'Atos Unilaterais', 'Ausência de Cobrança Administrativa Prévia', 'Auxílio-Acidente (Art. 86)', 'Auxílio-Doença Acidentário', 'Auxílio-Doença Previdenciário', 'Auxílio-Reclusão (Art. 80)', 'Averbação/Cômputo de tempo de serviço rural (emprego/empregador)', 'Averbação/Cômputo de tempo de serviço urbano', 'Averbação/Cômputo do tempo de serviço como aluno aprendiz', 'Averbação/Cômputo do tempo de serviço militar', 'Averbação/Cômputo/Conversão de tempo de serviço especial', 'Bancários', 'Base de Cálculo', 'Benefício Assistencial (Art. 203, V CF/88)', 'Benefício de Ordem', 'Bens Públicos', 'Cadastro de Inadimplentes - CADIN', 'Categorias Especiais de Servidor Público', 'Caução / Contracautela', 'Causas Supervenientes à Sentença', 'Certidão de Tempo de Serviço', 'Cessão de créditos não-tributários', 'Classificação e/ou Preterição', 'CND/Certidão Negativa de Débito', 'CNH - Carteira Nacional de Habilitação', 'CNPJ/Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas', 'Competência', 'Competência Tributária', 'Concessão / Permissão / Autorização', 'Concessão', 'Condições Especiais para Prestação de Prova', 'Conselhos Regionais de Fiscalização Profissional e Afins', 'Construção / Penhora / Avaliação / Indisponibilidade de Bens', 'Contagem Recíproca de Tempo de Serviço', 'Contrato Temporário de Mão de Obra L 8.745/1993', 'Contribuição Sindical', 'Contribuições Corporativas', 'Contribuições Especiais', 'Contribuições Previdenciárias', 'Contribuições Sociais', 'Convênio', 'Conversão', 'CPF/Cadastro de Pessoas Físicas', 'Créditos / Privilégios Marítimos', 'Criação / Extinção / Reestruturação de Órgãos ou Cargos Públicos', 'Cumulação', 'Curso de Formação', 'Dano Ambiental', 'Data de Início de Benefício (DIB)', 'Decadência/Prescrição', 'Defensoria Pública', 'Demonstrativo das importâncias pagas', 'Desapropriação de Imóvel Urbano', 'Desapropriação Indireta', 'Desapropriação por Interesse Social para Reforma Agrária', 'Desapropriação por Utilidade Pública / DL 3.365/1941', 'Desapropriação', 'Direitos Indígenas', 'Divida Ativa', 'Edital', 'Efeito Suspensivo / Impugnação / Embargos à Execução', 'Ensino Fundamental e Médio', 'Ensino Superior', 'Equilíbrio Financeiro', 'Erro de Procedimento', 'Escolaridade', 'Espécies de Contratos', 'Espécies de Títulos de Crédito', 'Estabelecimentos de Ensino', 'Ex-combatentes', 'Exame de Saúde e/ou Aptidão Física', 'Exame Psicotécnico / Psiquiátrico', 'Exceção de Pré-executividade', 'Execução Contratual', 'Execução Previdenciária', 'Execução Provisória', 'Exigência de Prática Forense', 'Extinção da Execução', 'Extinção do Crédito Tributário', 'Extinção do Processo Sem Resolução de Mérito', 'Fato Gerador/Incidência', 'Fauna', 'Federais', 'Ferroviário', 'Financiamento de Produto', 'Fiscalização', 'Flora', 'Fundo de Participação dos Municípios', 'Habilitação / Registro Cadastral / Julgamento / Homologação', 'Imóvel Funcional', 'Importações', 'Improbidade Administrativa', 'Imunidade de Execução', 'Inadimplemento', 'Inclusão de Dependente', 'Indenização do Prejuízo', 'Indenização por Dano Ambiental', 'Indenização por Dano Material', 'Indenização por Dano Moral', 'Infração Administrativa', 'Inquérito / Processo / Recurso Administrativo', 'Inscrição / Documentação', 'Instituições Financeiras', 'Intervenção de Terceiros', 'Intervenção em Estado / Município', 'IRPF/Imposto de Renda de Pessoa Física', 'Isenção', 'Jornada de Trabalho', 'Juros/Correção Monetária', 'Lançamento', 'Levantamento de Valor', 'Liberação de mercadorias', 'Liberação de Veículo Apreendido', 'Licenças / Afastamentos', 'Licenças', 'Licenciamento de Veículo', 'Liminar', 'Limite de Idade', 'Magistratura', 'Ministério Público', 'Minorias Étnicas/Minorias Étnicas', 'Modalidade / Limite / Dispensa / Inexigibilidade', 'Multa Cominatória / Astreintes', 'Multas e demais Sanções', 'Municipais', 'Nulidade / Inexigibilidade do Título', 'Nulidade de Ato Administrativo', 'Obrigação Acessória', 'Obrigação de Entregar', 'Obrigação de Fazer / Não Fazer', 'Ocupação Temporária', 'PAES/Parcelamento Especial', 'Pagamento Atrasado / Correção Monetária', 'Parcelas de benefício não pagas', 'Parlamentares', 'Patrimônio Cultural/Patrimônio Cultural', 'Patrimônio Histórico / Tombamento', 'Pedidos Genéricos Relativos aos Benefícios em Espécie', 'Penalidades', 'Pensão por Morte (Art. 74/9)', 'Pensão', 'Perda da qualidade de segurado', 'Pessoas com deficiência/Pessoas com deficiência', 'PIS/PASEP', 'Planos de Saúde', 'Posse', 'Praticagem', 'Prazo de Validade', 'Precatório', 'Prefeito', 'Prescrição e Decadência', 'Prestação de Alimentos', 'Prisão Civil', 'Processo Administrativo Disciplinar / Sindicância', 'Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância', 'Programa de Desligamento Voluntário (PDV)', 'Propriedade', 'Prorrogação', 'Proteção à Livre Concorrência', 'Proteção da Intimidade e Sigilo de Dados', 'Proteção Internacional a Direitos Humanos', 'Prova de Títulos', 'Provas', 'Reajuste de Remuneração, Soldo, Proventos ou Pensão', 'Reajustes de Remuneração, Proventos ou Pensão', 'Reajustes e Revisões Específicos', 'Recursos Administrativos', 'Recursos Minerais', 'Regime Estatutário', 'Regime', 'Registro de Marcas, Patentes ou Invenções', 'Registro Sindical', 'Renda Mensal Vitalícia', 'Renúncia ao benefício', 'Repasse de Duodécimos', 'Repasse de Verbas Públicas', 'Repetição de indébito', 'Requisição de Pequeno Valor - RPV', 'Rescisão do contrato e devolução do dinheiro', 'Rescisão', 'Reserva de Vagas para Deficientes', 'Restabelecimento', 'Revisão/Desconstituição de Ato Administrativo', 'Revogação/Anulação de multa ambiental', 'Revogação/Concessão de Licença Ambiental', 'RMI - Renda Mensal Inicial, Reajustes e Revisões Específicas', 'RMI - Renda Mensal Inicial', 'Sanções Administrativas', 'Saúde', 'Seguro-desemprego', 'Serviços Profissionais', 'Servidão Administrativa', 'Substituição da Parte', 'Sucessão', 'Sucumbência', 'Suspensão da Exigibilidade', 'Suspensão', 'Taxa de Ocupação / Laudêmio / Foro', 'Tempo de Serviço', 'Termo Aditivo', 'Terras Indígenas', 'Títulos da Dívida Agrária', 'Títulos de Crédito', 'Transmissão', 'Transporte Aquaviário/Transporte Aquaviário', 'União Estável ou Concubinato', 'Unidade de Conservação da Natureza', 'Valor da Execução / Cálculo / Atualização', 'Vistoria', 'nan', 'Sistema Remuneratório e Benefícios'

'1/3 de férias', 'Abatimento proporcional do preço', 'Abono da Lei 8.178/91', 'Abono de Permanência em Serviço (Art. 87)', 'Abono de Permanência', 'Abono Pecuniário (Art. 78 Lei 8.112/1990)', 'Abuso de Poder', 'Acidente de Trânsito', 'Acompanhamento de Cônjuge ou Companheiro', 'Acordo de Exclusividade', 'Acumulação de Cargos', 'Acumulação de Proventos', 'Adequação da Ação / Procedimento', 'Adicional de Desempenho', 'Adicional de Horas Extras', 'Adicional de Insalubridade', 'Adicional de Periculosidade', 'Adicional de Produtividade', 'Adicional de Serviço Noturno', 'Adicional por Tempo de Serviço', 'Adidos, Agregados e Adjuntos', 'Adjudicação Compulsória', 'Adjudicação', 'Admissão / Entrada / Permanência / Saída', 'Admissão / Permanência / Despedida', 'Advertência / Repreensão', 'Advertência', 'Afastamento', 'Agenciamento', 'Agência e Distribuição', 'Agregação', 'Agrotóxicos', 'Águas Públicas', 'Alienação Fiduciária', 'Alienação Judicial', 'Alienação', 'Alistamento / Serviço Eleitoral', 'Alteração do coeficiente de cálculo de pensão', 'Alteração do coeficiente de cálculo do benefício', 'Amamentação', 'Ambiental', 'Anistia Administrativa', 'Anistia Política', 'Anistia', 'Antecipação de Tutela / Tutela Específica', 'Anuidades OAB', 'Anulação de Débito Fiscal', 'Anulação e Correção de Provas / Questões', 'Anulação', 'Aplicação de coeficiente de cálculo diverso do fixado na Lei n.º 8.213/91', 'Apólices da Dívida Pública', 'Aposentadoria / Pensão Especial', 'Aposentadoria Especial (Art. 57/8)', 'Aposentadoria por Invalidez Acidentária', 'Aposentadoria por Invalidez', 'Aposentadoria por Tempo de Contribuição (Art. 55/6)', 'Aposentadoria por Tempo de Serviço (Art. 52/4)', 'Aposentadoria', 'Aposentadoria/Retorno ao Trabalho', 'Apreensão', 'Aquisição', 'Arrolamento de Bens', 'Art. 144 da Lei 8.213/91 e/ou diferenças decorrentes', 'Art. 58 ADCT da CF/88', 'Assistência à Saúde', 'Assistência Judiciária Gratuita', 'Assistência Médico-Hospitalar', 'Assistência Pré-escolar', 'Assunção de Dívida', 'Atividade concomitante', 'Atividade Política', 'Ato Lesivo ao Patrimônio Artístico, Estético, Histórico ou Turístico', 'Atualização de Conta', 'Ausência de Cobrança Administrativa Prévia', 'Auxílio-Alimentação', 'Auxílio-Doença Acidentário', 'Auxílio-Doença Previdenciário', 'Auxílio-invalidez', 'Auxílio-Reclusão (Art. 80)', 'Auxílio-Reclusão', 'Auxílio-transporte', 'Averbação / Contagem de Tempo Especial', 'Averbação / Contagem Recíproca', 'Averbação/Cômputo de tempo de serviço rural (empregado/empregador)', 'Averbação/Cômputo de tempo de serviço urbano', 'Averbação/Cômputo de tempo de serviço como aluno aprendiz', 'Averbação/Cômputo do tempo de serviço militar', 'Averbação/Cômputo/Conversão de tempo de serviço especial', 'Benefício Assistencial (Art. 203, V CF/88)', 'Benefício de Ordem', 'Benefício mínimo a partir da CF/88 (art. 201, § 2º CF/88)', 'Bloqueio de Valores de Contas Públicas', 'Busca e Apreensão', 'Cadastro de Inadimplentes - CADIN', 'Cálculo do Benefício de acordo com a Sistemática anterior à Lei 9.876/99', 'Cálculo do benefício de segurado especial de acordo com a Lei 9.876/99', 'Cálculo do fator previdenciário - Lei 9.876/99', 'Cancelamento / Duplicidade de CPF', 'Cartel', 'Caução / Contracautela', 'Causas Supervenientes à Sentença', 'Cédula de Crédito Industrial', 'Certidão de Tempo de Serviço', 'Certificado de Regularidade - FGTS', 'Cessão de créditos não-tributários', 'Classificação e/ou Preterição', 'CNH - Carteira Nacional de Habilitação', 'CNPJ/Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas', 'Colação de Grau', 'Colisão de Horário', 'Comercialização e/ou Utilização sem Restrições de Medicamentos', 'Comercialização sem Restrições de Gêneros Alimentícios', 'Competência da Justiça Federal', 'Competência da Justiça Militar da União', 'Competência do Órgão Fiscalizador', 'Competência por Prerrogativa de Função', 'Competência Tributária', 'Complementação de Benefício/Ferrovário', 'Compromisso', 'Compulsória', 'Concessão', 'Condições Especiais para Prestação de Prova', 'Condomínio em Edifício', 'Condomínio', 'Constituição de Renda', 'Construção / Penhora / Avaliação / Indisponibilidade de Bens', 'Contagem Recíproca de Tempo de Serviço', 'Contrato Temporário de Mão de Obra L. 8.745/1993', 'Contratos Bancários', 'Contribuição de Autônomos, Empresários (Pró-labore) e Facultativos', 'Contribuição INCRA', 'Contribuição Sindical', 'Contribuição sobre a folha de salários', 'Contribuição sobre Nota Fiscal de Execução de Serviços', 'Contribuição sobre vinte salários mínimos', 'Contribuições para o SEBRAE, SESC, SENAC, SENAI e outros', 'Convênio Médico com o SUS', 'Convênio', 'Conversão', 'Corpo Feminino', 'Correção Monetária de Benefício pago com atraso', 'Correção Monetária de Diferenças Pagas em Atraso', 'Correção Monetária', 'CPF/Cadastro de Pessoas Físicas', 'Crédito Complementar', 'Créditos / Privilégios Marítimos', 'Criação / Extinção / Reestruturação de Órgãos ou Cargos Públicos', 'Criação e/ou Autorização para funcionamento de Curso Superior', 'Cumulação', 'Currículo Escolar', 'Curso de Formação', 'Dano Ambiental', 'Dano ao Erário', 'Data Base', 'Data de Início de Benefício (DIB)', 'Decadência/Prescrição', 'Declaração de Bagagem', 'Defeito, nulidade ou anulação', 'Defensoria Pública', 'Deficiente', 'Demarcação', 'Demissão ou Exoneração', 'Demonstrativo das importâncias pagas', 'depoimento', 'Depósito Judicial', 'Desapropriação de Imóvel Urbano', 'Desapropriação Indireta', 'Desapropriação por Interesse Social para Reforma Agrária', 'Desapropriação por Utilidade Pública / DL 3.365/1941', 'Desapropriação', 'Desconto do DL 1.910/81', 'Desconto em folha de pagamento', 'Descontos dos benefícios', 'Descontos Indevidos', 'Desembaraço Aduaneiro', 'Devolução de contribuições previdenciárias pagas além do teto', 'Diárias e Outras Indenizações', 'Diplomas/Certificado de Conclusão do Curso', 'Direito de Greve', 'Direito de Imagem', 'Direitos Indígenas', 'Dirigente Sindical', 'Disponibilidade / Aproveitamento', 'Doação e Transplante de Órgãos; Tecidos e Partes do Corpo Humano', 'Doação e Transplante de Órgãos; Tecidos e Partes do Corpo Humano', 'Doença em Pessoa da Família', 'Edital', 'Educação Pré-escolar', 'Educação Profissionalizante', 'Efeito Suspensivo / Impugnação / Embargos à Execução', 'Empréstimo consignado', 'Empréstimo consignado', 'Energia Elétrica', 'Enquadramento', 'Enriquecimento ilícito', 'Enriquecimento sem Causa', 'Equilíbrio Financeiro', 'Erro de Procedimento', 'Erro Médico', 'Esubulho / Turbação / Ameaça', 'Escala de Salário-Base', 'Escolaridade', 'Especial', 'Estabelecimentos de Ensino', 'Estabilidade', 'Evição ou Vício Redibitório', 'Ex-combatentes', 'Exame de Saúde e/ou Aptidão Física', 'Exame Nacional de Ensino Médio / ENEM', 'Exame Psicotécnico / Psiquiátrico', 'Exceção de Pré-executividade', 'Exclusão - ICMS', 'Execução Contratual', 'Execução Previdenciária', 'Execução Provisória', 'Exercício em Outro Município', 'Exercício Profissional', 'Exigência de Estágio Profissionalizante', 'Exigência de Prática Forense', 'Exoneração', 'Expedição de Certidão Positiva de Débito com Efeito de Negativa', 'Expedição de CND', 'Exportação/Vedações', 'Expurgos inflacionários sobre os benefícios', 'Extinção da Execução', 'Fato Gerador/Incidência', 'Fauna', 'Férias', 'Ferrovário', 'FGTS/Fundo de Garantia Por Tempo de Serviço', 'Fiança', 'Financiamento de Produto', 'Financiamento do SUS/Financiamento do SUS', 'Financiamento Privado da Educação e/ou Pesquisa', 'Financiamento Público da Educação e/ou Pesquisa', 'Fixação', 'Flora', 'Fornecimento de Medicamentos', 'Fornecimento de Medicamentos',

'Foro / Laudêmio', 'Frequência às Aulas', 'Funcionamento de Comércio de Derivados de Petróleo', 'Funcionamento de Estabelecimentos Empresariais', 'FUNDEF/Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério', 'Fundo de Participação dos Municípios', 'FUSEX/FUNSA/FUSMA/Fundo de Saúde das Forças Armadas', 'Gestante / Adotante / Paternidade', 'Gratificação de Incentivo', 'Gratificação Incorporada / Quintos e Décimos / VPNI', 'Gratificação Natalina/13º salário', 'Gratificações da Lei 8.112/1990', 'Gratificações de Atividade', 'Gratificações e Adicionais', 'Gratificações Estaduais Específicas', 'Gratificações Por Atividades Específicas', 'Habilitação / Registro Cadastral / Julgamento / Homologação', 'Honorários Advocáticos em Execução Contra a Fazenda Pública', 'Honorários Advocáticos', 'Hospitais e Outras Unidades de Saúde/Hospitais e Outras Unidades de Saúde', 'Idoso', 'Imissão', 'Impedimento / Detenção / Prisão', 'Imunidade de Execução', 'Incapacidade Laborativa Parcial', 'Incapacidade Laborativa Permanente', 'Incidência sobre Abono de Permanência', 'Incidência sobre Aposentadoria', 'Incidência sobre Licença-Prêmio/Abono/Indenização', 'Incidência sobre Proventos de Previdência Privada', 'Inclusão de Dependente', 'Inclusão Indevida em Cadastro de Inadimplentes', 'Indenização do Prejuízo', 'Indenização por Dano Ambiental', 'Indenização por Dano Material', 'Indenização Trabalhista', 'Indenizações Regulares', 'Índice da URP abril e maio/1988 DL 2.425/1988', 'Índice da URV fev/1989', 'Índice da URV Lei 8.880/1994', 'Índice de 28, 86% Lei 8.622/1993 e 8.627/1993', 'Índice de 28, 86% LL 8.622/1993 e 8.627/1993', 'Índice de 47, 94% Lei 8.676/1993', 'Índice de 84, 32% março/1990', 'Indisponibilidade de Bens', 'Ingresso e Concurso', 'Ingresso no Curso Superior', 'Inquérito / Processo / Recurso Administrativo', 'Inscrição / Documentação', 'Inscrição Indevida no CADIN', 'Inspeção Fitossanitária', 'Interdição', 'Interesse Particular', 'Interesse Processual', 'Intervenção de Terceiros', 'Intervenção em Estado / Município', 'Invalidez Permanente', 'Irredutibilidade de Vencimentos', 'Isenção', 'Isonomia', 'Isonomia/Equivalência Salarial', 'Jornada de Trabalho', 'Jubilamento de Aluno', 'Juros', 'Juros/Correção Monetária', 'Lançamento', 'Legitimidade para a Causa', 'Lei de Imprensa', 'Levantamento de Valor', 'Liberação de mercadorias', 'Liberação de Veículo Apreendido', 'Licença Capacitação (Aperfeiçoamento Profissional)', 'Licença Prêmio', 'Licença-Prêmio', 'Licenças', 'Licenciamento / Exclusão', 'Licenciamento de Veículo', 'Licenciamento', 'Liminar', 'Limitação do salário-de-benefício e da renda mensal inicial', 'Limite de Idade', 'Locação / Permissão / Concessão / Autorização / Cessão de Uso', 'Locação de Imóvel', 'Lotação', 'Manutenção do Benefício pela equivalência salarial', 'Matrícula', 'Mensalidades', 'Merenda', 'Metrológica', 'Modalidade / Limite / Dispensa / Inexigibilidade', 'Movimentos Repetitivos/Tenossinovite/LER/DORT', 'Multa Cominatória / Astreintes', 'Multas e demais Sanções', 'Mútuo', 'Nomeação', 'Nulidade / Inexigibilidade do Título', 'Nulidade de Ato Administrativo', 'Obrigação Acessória', 'Obrigação de Fazer / Não Fazer', 'Ocupação Temporária', 'Ocupação', 'Omissão de Entrega de Notas', 'PAES/Parcelamento Especial', 'Pagamento Atrasado / Correção Monetária', 'Pagamento em Consignação', 'Pagamento Indevido', 'Pagamento', 'Parcela Incontroversa', 'Parcelamento', 'Parcelas de benefício não pagas', 'Parcelas e índices de correção do salário-de-contribuição', 'Patrimônio Histórico / Tombamento', 'Penalidades', 'Pensão por Morte (Art. 74/9)', 'Perda da Propriedade', 'Perda da qualidade de segurado', 'Perdas e Danos', 'Piso Salarial', 'Plano de Classificação de Cargos', 'Planos de Saúde', 'Pós-Graduação', 'Posse e Exercício', 'Praticagem', 'Prazo de Validade', 'Prescrição e Decadência', 'Prescrição', 'Prestação de Contas', 'Prestação de Serviços', 'Processo Disciplinar / Sindicância', 'Professor', 'Profissional', 'Programa de Desligamento Voluntário (PDV)', 'Promoção / Ascensão', 'Promoção', 'Propriedade Intelectual / Industrial', 'Prorrogação', 'Proteção da Intimidade e Sigilo de Dados', 'Prova de Títulos', 'Provão - Avaliação da Educação Superior', 'Provisória', 'Radiodifusão', 'Readaptação', 'Reajustamento pelo INPC', 'Reajuste da Lei 8.270/1991', 'Reajuste da Tabela do SUS', 'Recebimento de bolsa de estudos/Recebimento de bolsa de estudos', 'Reconhecimento / Dissolução', 'Recursos Administrativos', 'Recursos Minerais', 'Redistribuição', 'Reforma', 'Regime Previdenciário', 'Registro / Porte de arma de fogo', 'Registro de Empresa', 'Registro de Marcas, Patentes ou Invenções', 'Registro Sindical', 'Reintegração de Posse', 'Reintegração', 'Remissão das Dívidas', 'Remoção', 'Remuneração de Ativos Retidos', 'Remuneração', 'Renda Mensal Vitalícia', 'Renúncia ao benefício', 'Repasse de Duodécimos', 'Repasse de Verbas do SUS', 'Repasse de Verbas Públicas', 'Repetição de indébito', 'Requisição de Pequeno Valor - RPV', 'Rescisão do contrato e devolução do dinheiro', 'Rescisão', 'Reserva de Vagas para Deficientes', 'Residência Médica', 'Responsabilidade Civil do Militar - Indenização ao Erário', 'Responsabilidade Civil do Servidor Público / Indenização ao Erário', 'Ressarcimento ao SUS', 'Restabelecimento', 'Reversão', 'Revisão Geral Anual (Mora do Executivo - inciso X, art. 37, CF 1988)', 'Revisão/Desconstituição de Ato Administrativo', 'Revogação/Anulação de multa ambiental', 'Revogação/Concessão de Licença Ambiental', 'RMI cuja salário-de-benefício supera menor valor teto', 'RMI da pensão de dependente de ex-combatente', 'RMI pela equivalência entre Salário-de-Benefício e Salário-de-Contribuição', 'RMI pelo art. 1º da Lei 6.423/77 - índices de atualização dos 24 1ºs salários-de-contribuição, anteriores aos 12 últimos)', 'RMI sem incidência de Teto Limitador', 'Rural (Art. 48/51)', 'Salário Mínimo de Ncz\$ 120, 00 para junho/89', 'Sanções Administrativas', 'Sanitárias', 'Saúde MentalSaúde Mental', 'Saúde', 'Segurança e Medicina do Trabalho', 'Segurança e/ou Medicina do Trabalho', 'Seguro Acidentes do Trabalho', 'Seguro-desemprego', 'Serviço Militar dos Profissionais da Saúde', 'Serviço Militar Obrigatório', 'Serviços Profissionais', 'Serviço Administrativo', 'Servidores Ativos', 'Servidores Inativos', 'Sistema Financeiro da Habitação', 'Sistemas de cotas - Lei 10.558/2002', 'Subsídios', 'Substituição da Parte', 'Sucessão', 'Suspensão', 'Sustação de Protesto', 'Taxa de Coleta de Lixo', 'Taxa de Exploração Mineral', 'Taxa de Fiscalização Ambiental', 'Taxa de Ocupação / Laudêmio / Foro', 'Taxa de Ocupação', 'Taxa de Saúde Suplementar', 'Taxa SELIC', 'Tempo de Serviço', 'Termo Aditivo', 'Terreno de Marinha', 'Teto Salarial', 'Títulos da Dívida Agrária', 'Transferência de Estudante', 'Transferência de Unidade', 'Transferência ex-officio para reserva', 'Transferência', 'Transporte Aéreo - Aeroporto', 'Transporte de Pessoas', 'Transporte Terrestre', 'Tratamento da Própria Saúde', 'Tratamento Médico-Hospitalar e/ou Fornecimento de Medicamentos', 'Tratamento Médico-Hospitalar', 'Tratamento Médico-Hospitalar/Tratamento Médico-Hospitalar', 'Unidade de Conservação da Natureza', 'Urbana (Art. 48/51)', 'Utilização do PNS no Reajuste de Benefícios', 'Variação Cambial', 'Vestibular', 'Violação aos Princípios Administrativos', 'Vistoria', 'Voluntária', 'nan

assunto_1_nivel_4

classe_processual

'AÇÃO CIVIL COLETIVA', 'AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA', 'AÇÃO CIVIL PÚBLICA', 'ALIMENTOS - LEI ESPECIAL Nº 5.478/68', 'ALVARÁ JUDICIAL', 'CAUTELAR INOMINADA', 'COBRANÇA DE CÉDULA DE CRÉDITO INDUSTRIAL', 'CONSIGNAÇÃO EM PAGAMENTO', 'CUMPRIMENTO DE SENTENÇA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA', 'CUMPRIMENTO DE SENTENÇA', 'CUMPRIMENTO PROVISÓRIO DE SENTENÇA', 'DEMARCAÇÃO / DIVISÃO', 'DESAPROPRIAÇÃO IMÓVEL RURAL POR INTERESSE SOCIAL', 'DESAPROPRIAÇÃO', 'DESPEJO', 'DÚVIDA', 'EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL', 'EMBARGOS A EXECUÇÃO', 'EMBARGOS DE TERCEIRO', 'EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA', 'EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL CONTRA A FAZENDA PÚBLICA', 'EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL', 'EXECUÇÃO DE TÍTULO JUDICIAL', 'EXECUÇÃO FISCAL', 'EXIBIÇÃO', 'HABEAS DATA', 'HABILITAÇÃO', 'IMISSÃO NA POSSE', 'IMPUGNAÇÃO DE ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA', 'INTERDITO PROIBITÓRIO', 'MANDADO DE SEGURANÇA CIVEL', 'MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO', 'MANDADO DE SEGURANÇA', 'MONITÓRIA', 'OUTRAS MEDIDAS PROVISIONAIS', 'OUTROS PROCEDIMENTOS DE JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA', 'PETIÇÃO', 'PROCEDIMENTO COMUM', 'PROCEDIMENTO SUMÁRIO', 'PROCEDIMENTOS ESPECIAIS DE JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA', 'REINTEGRAÇÃO / MANUTENÇÃO DE POSSE', 'TUTELA ANTECIPADA ANTECEDENTE', 'TUTELA CAUTELAR ANTECEDENTE', 'USUCAPIÃO'

titular

0, 1

vara_federal	'1-AL', '1-CE', '1-PB', '1-PE', '1-SE', '10-CE', '10-PB', '10-PE', '10-RN', '11-AL', '11-PB', '11-PE', '11-RN', '12-AL', '12-PB', '12-PE', '12-RN', '13-AL', '14-PB', '15-CE', '15-RN', '16-CE', '16-PE', '17-PE', '18-CE', '18-PE', '2-AL', '2-CE', '2-PB', '2-PE', '2-SE', '20-CE', '20-PE', '21-PE', '22-CE', '22-PE', '23-CE', '23-PE', '24-CE', '24-PE', '25-CE', '25-PE', '26-PE', '27-CE', '27-PE', '28-PE', '29-PE', '3-AL', '3-CE', '3-PB', '3-PE', '3-SE', '32-CE', '33-CE', '33-PE', '34-CE', '34-PE', '35-PE', '37-PE', '38-PE', '4-AL', '4-CE', '4-PB', '4-RN', '4-SE', '5-AL', '5-CE', '5-PB', '5-PE', '5-RN', '6-CE', '6-PB', '6-PE', '6-RN', '6-SE', '7-AL', '7-CE', '7-PE', '7-SE', '8-AL', '8-CE', '8-PB', '8-PE', '8-RN', '8-SE', '9-CE', '9-PE', '9-RN', '9-SE', '1-RN',
n_dias_ate_sentenca	Qualquer valor inteiro entre 1 e ∞
sentenca	'PROCEDENTE', 'PARCIALMENTE PROCEDENTE', 'IMPROCEDENTE'
defensoria	0, 1
turma_julgadora	'1 Turma', '2 Turma', '3 Turma', '4 Turma'
desembargador	'ALEXANDRE FREIRE', 'CARLOS REBELO', 'CID MARCONI', 'ÉLIO SIQUEIRA', 'FERNANDO BRAGA', 'FRANCISCO BARROS DIAS', 'FRANCISCO CAVALCANTI', 'FRANCISCO WILDO', 'GERALDO APOLIANO', 'IVAN LIRA DE CARVALHO', 'JOANA CAROLINA LINS PEREIRA', 'JOSÉ MARIA LUCENA', 'LÁZARO GUIMARÃES', 'LEONARDO CARVALHO', 'LUIZ ALBERTO GURGEL', 'MANOEL ERHARDT', 'MANUEL MAIA', 'MARCELO NAVARRO', 'MARGARIDA CANTARELLI', 'PAULO MACHADO CORDEIRO', 'PAULO ROBERTO', 'ROBERTO MACHADO', 'ROGÉRIO FIALHO', 'RUBENS CANUTO', 'VLADIMIR CARVALHO', 'EDILSON NOBRE',
gabinete	'Gab 1', 'Gab 10', 'Gab 11', 'Gab 12', 'Gab 13', 'Gab 14', 'Gab 15', 'Gab 2', 'Gab 3', 'Gab 5', 'Gab 6', 'Gab 7', 'Gab 8', 'Gab 9', 'Gab 4',
resultado_liminar	'NÃO HOUVE PEDIDO', 'DEFERIDA', 'INDEFERIDA', 'PARCIALMENTE DEFERIDA'
n_movimentos_1_grau	Qualquer valor inteiro entre 1 e ∞
texto_sentenca	string contendo texto da sentença

Fonte: elaboração própria.

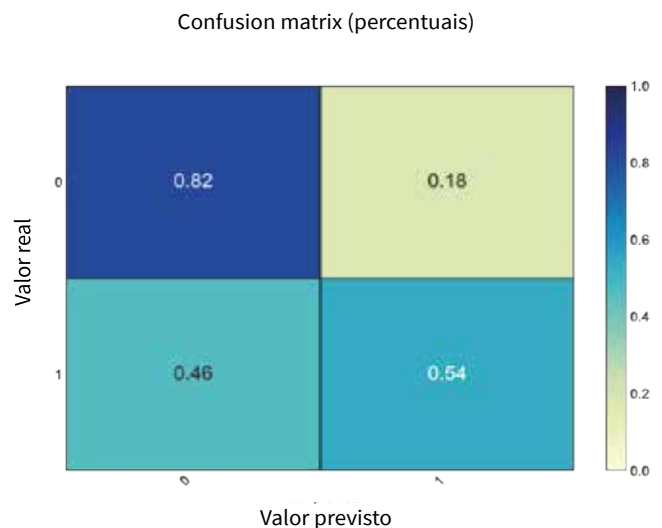
Foi construído um algoritmo de classificação que utiliza a combinação de cinco técnicas preditivas distintas com a aplicação de pesos a cada uma delas. Os pesos foram atribuídos utilizando-se de otimização bayesiana para maximizar a métrica definida anteriormente (F1 Score). Os classificadores utilizados foram os seguintes:

1. K-nearest neighbors
2. Linear regression
3. Bernoulli Naive Bayes
4. Multi-layer perceptron
5. Support Vector Machines
6. Multi-layer perceptron (FastText)

Os modelos treinados encontram-se salvos no diretório 'models/' com nomes que permitem a identificação imediata sobre o algoritmo adotado e com formato '.joblib' para os modelos da biblioteca scikit-learn e '.fasttext' para o modelo da biblioteca homônima.

O desempenho do classificador pode ser visto na confusion matrix abaixo, onde 0 corresponde ao improvimento do recurso e 1 ao provimento.

Figura 9 - Confusion matrix do classificador para o TRF5 (imagem produzida pelo autor)



Fonte: elaboração própria.

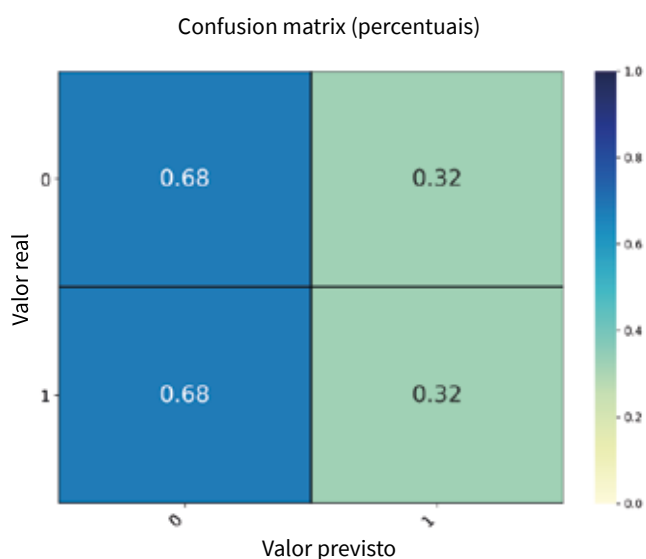
Do Gráfico acima, podemos extrair as seguintes informações:

- Verdadeiros negativos (TN) = 1505 observações (82% dos valores negativos reais)
- Verdadeiro positivos (TP) = 492 observações (54% dos valores positivos reais)

- Falsos negativos (FN) = 424 observações (46% dos valores positivos reais)
- Falsos positivos (FP) = 339 observações (18% dos valores negativos reais)
- Tamanho do conjunto de testes: 2760 observações

Para fins didáticos e comparativos, demonstra-se abaixo o desempenho de um classificador aleatório estratificado (isto é, que não agrega nenhuma inteligência, apenas escolhendo as classes ao acaso a partir do conhecimento prévio sobre a sua distribuição):

Figura 10 - Confusion matrix para um classificador aleatório estratificado (imagem produzida pelo autor)



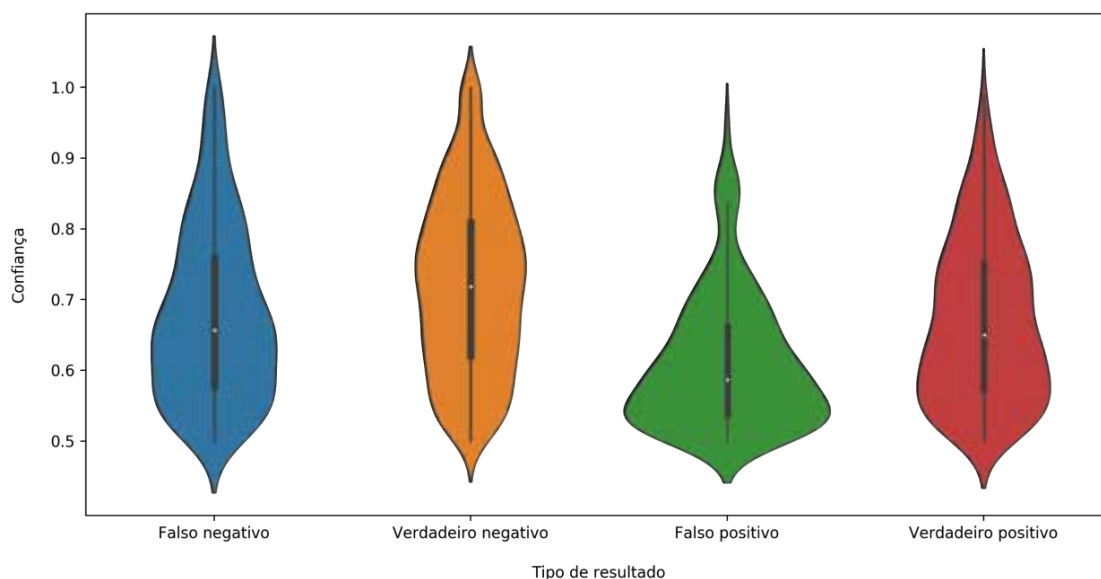
Fonte: elaboração própria.

Os números indicam que o classificador desenvolvido possui, no conjunto de validação, uma **acurácia geral de 72,23%**. O valor da taxa de verdadeiros positivos (sensibilidade) é de **0,565**. O valor da taxa de verdadeiros negativos (especificidade) é de **0,816**. O F1-Score é de **0,563**. Trata-se de um desempenho razoavelmente superior ao classificador aleatório, que possui acurácia geral de 56,08%, especificidade de 0,679 e um F1-Score de 0,327.

Em linhas gerais, isso significa que, ao indicar uma previsão de recurso improcedente, o classificador acertará 78,02% das vezes ($\text{Valor preditivo negativo} = \frac{TN}{TN + FN}$). Já quando indicar uma previsão como de recurso procedente, o mesmo sistema irá acertar em 58,71% das ocasiões ($\text{Valor preditivo positivo} = \frac{TP}{TP + FP}$). Para o classificador aleatório estratificado, esses valores seriam 66,80% e 35,60%, respectivamente.

Assim como no classificador dos JEF, o valor que corresponde ao nível de certeza no palpite realizado pelo classificador também pode auxiliar o agente público no momento de interpretar o resultado do mecanismo preditivo para orientar o seu processo decisório de interposição ou não do recurso judicial contra a sentença. No entanto, conforme se verifica-se no Gráfico abaixo, a distinção nas distribuições é muito menos visível do que nos JEF:

Figura 11 - Distribuição da confiança do modelo do TRF5 nos resultados (imagem produzida pelo autor)



Fonte: elaboração própria.

Como pode ser visto acima, há uma distinção, em especial entre os falsos positivos e os verdadeiros positivos. As medidas de dispersão estatística dos grupos acima podem ser analisadas no quadro abaixo:

Quadro 4 – Medidas de dispersão estatística para o modelo do TRF5 (produzido pelo autor)

Medida	Falso negativo	Verdadeiro negativo	Falso positivo	Verdadeiro positivo
Número de observações	424	1505	339	492
Média	0,678972	0,721122	0,610510	0,669411
Desvio padrão	0,122532	0,123905	0,094292	0,114355
Valor mínimo	0,500450	0,500133	0,500206	0,500077
Valor máximo	0,998870	0,999549	0,945939	0,987596
Quartil inferior	0,577742	0,621176	0,537988	0,573258
Mediana	0,657893	0,719592	0,587538	0,650780
Quartil superior	0,760087	0,809784	0,662109	0,751114

Fonte: elaboração própria.

Percebe-se, portanto, que há uma relação (embora mais sutil que aquela demonstrada no modelo dos JEF) entre a confiança do modelo no resultado e o erro de classificação, informação que pode ser utilizada pelo agente público na interpretação da saída do modelo preditivo ou em aprimoramentos futuros a partir da política adotada pela AGU na implantação da ferramenta.

Considerações finais

Como foi possível perceber, o classificador do TRF5 é inferior em todas as métricas quando comparado ao classificador dos Juizados Especiais Federais. Várias são as hipóteses que podem explicar esse resultado, algumas jurídicas e outras computacionais, em especial as seguintes:

1. Especialidade - Os Juizados Especiais Federais trabalham, pela sua própria natureza de Justiça Especializada, com um espectro mais restrito de problemas jurídicos se comparados à Justiça Federal Comum. Assim, há uma maior concentração de observações (processos judiciais), uma vez que distribuído em menos categorias distintas, o que nos leva ao segundo problema;

2. Volume de dados - Também em virtude de sua natureza legal, os JEFs possuem um volume de ações judiciais muito maior que a Justiça Federal Comum. Observe-se, por exemplo, que número de recursos inominados extraídos de uma única Turma Recursal (27.063), de um estado pequeno da Federação (RN) corresponde ao dobro de apelações em toda a 5ª Região (que inclui, além do RN, AL, CE, PB, PE, SE). O pequeno número de observações extraídas do TRF5 pode ser contornável através da inclusão de dados oriundos dos demais TRFs, mas, ainda assim, os JEFs sempre possuirão uma base de dados muito superior à Justiça Federal Comum.

Considerando os elementos trazidos na relatório, o desenvolvimento dos protótipos cumpriu integralmente com os objetivos delineados na proposta inicial e ajustada nas reuniões com a AGU. Foi efetivamente entregue o código fonte de:

1. Sistema de web scraping para obtenção dos dados processuais públicos do sistema PJE da 5ª Região (produto extra, não previsto no projeto inicial).
2. Sistema de web scraping para obtenção dos dados processuais públicos do sistema Creta da 5ª Região (produto extra, não previsto no projeto inicial).
3. Sistema preditivo capaz de prever as taxas de reversão ou manutenção das sentenças na Justiça Federal Comum e nos Juizados Especiais Federais após a apelação ou recurso inominado.

Considerando o limitado tempo disponível para realização da pesquisa e a inexistência de infraestrutura para o seu desenvolvimento (tais como máquinas virtuais com suporte a processamento em GPU), não foi viável realizar análises de outros tribunais além dos trazidos.

Como próxima etapa, sugere-se a aplicação dos modelos nas unidades da AGU que lidam com os recursos contra sentenças das unidades ora analisadas (TRF5 e JEF/RN). A inclusão transparente das análises preditivas no sistema SAPIENS dependerá de adaptações a serem realizadas pela AGU, facilmente implementadas a partir do software entregue pelo pesquisador.

Recomenda-se que todos os modelos sejam treinados antes de serem colocados em produção, desta vez utilizando também os 20% de dados que foram utilizados para validação do modelo.

Sugere-se, caso a funcionalidade ainda não exista, que os usuários do sistema SAPIENS sejam capazes de inserir os resultados dos recursos após o seu julgamento, possibilitando a criação de uma base de dados que permitirá a comparação entre a análise preditiva trazida e o julgamento dos casos reais, aprimorando a acurácia do produto final.

Referências bibliográficas

BARROSO, L. R. *A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 288 p.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *100 maiores litigantes*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2012. 33 p. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em 12 ago. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Cadernos PJe: Processo Judicial Eletrônico*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2017. 104 p. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo9/551be3d5013af4e50be35888f297e2d7.pdf>>. Acesso em 12 ago. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Manual de dados do PJe: Base de dados PostgreSQL 9*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. 53 p.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2017: ano-base 2016*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016. 188 p. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>>. Acesso em 12 ago. 2018

DESOUZA, K.; SMITH, K. Big Data for Social Innovation. *Stanford Social Innovation Review*, Stanford, v. Summer, p. 7, 2014.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. *International Framework: good governance in the public sector*. New York: International Federation of Accountants, 2014. 42 p.

OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET. *Barriers to Using Administrative Data for Decision Making*. Washington, 2016. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/mgmt-gpra/barriers_to_using_administrative_data_for_evidence_building.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2018.

RIERKE, A.; BOGEN, M.; ROBINSON, D. *Public Scrutiny of Automated Decisions: Early Lessons and Emerging Methods*. [s.]. Omidyar Network, 2018. Disponível em <<https://www.omidyar.com/insights/public-scrutiny-automated-decisions-early-lessons-and-emerging-methods>>. Acesso em 12 ago. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2014. 96 p. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/pmimf/institucional/download-de-arquivos/governanca-publica-tcu.pdf>. Acesso em 12 ago. 2018.

VERHULST, S.; YOUNG, A. *Open Data in Developing Economies: Towards Building an Evidence Base on What Works and How*. Cape Town: African Minds, 2017. 276 p.

WORLD WIDE WEB FOUNDATION. *Open Data Barometer - Data for everyone - Global Report 4th edition*. [s. l.], 2017. Disponível em: <<http://opendatabarometer.org/doc/4thEdition/ODB-4thEdition-GlobalReport.pdf>>. Acesso em 12 ago. 2018.



Anexo I - Endereço para download dos sistemas e códigos-fonte desenvolvidos na terceira etapa

1. Creta - REMOVIDO-PROPRIEDADE INTELECTUAL
2. PJe – REMOVIDO-PROPRIEDADE INTELECTUAL

Anexo II - Tela com exemplo da interface do sistema preditivo - JEF

Análise Preditiva de Sucumbência - Juizados Especiais Federais/RN

Por favor, insira os dados corretamente
É essencial que todos os dados sejam preenchidos corretamente, informações ausentes podem causar um resultado inesperado.

Tutela antecipada	<input type="radio"/> Sim <input checked="" type="radio"/> Não	?
Justiça gratuita	<input checked="" type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não	?
Prioridade processual	<input checked="" type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não	?
Pedido de urgência	<input type="radio"/> Sim <input checked="" type="radio"/> Não	?
Juiz responsável	<input type="radio"/> Titular <input checked="" type="radio"/> Substituto	?
Advogado(as) autor	Nenhum advogado ✓ ?	?
Perícias	Nenhuma perícia realizada ✓ ?	?
Audiência	Nenhuma ✓ ?	?
Vara Federal	7a. Vara Federal ✓ ?	?
Réu/recorrente	Instituto Nacional do Seguro Social ✓ ?	?
Liminar	Não houve pedido de liminar ✓ ?	?
Sentença	Sentença procedente ✓ ?	?
Subclasse 1 do assunto	Servidor Público Civil ✓ ?	?
Subclasse 2 do assunto	Sistema Remuneratório e Benefícios ✓ ?	?
Dias até sentença	60 ✓ ?	?
Texto da sentença	SENTENÇA I. RELATÓRIO Trata-se de ação que tem objetivo o reajuste do valor do auxílio alimentação pago à parte autora, para que este seja equivalente ao pago aos servidores do Tribunal de Contas da União que exerçam atribuições idênticas ou semelhantes, pagando-se ainda as parcelas vencidas nos cinco anos anteriores ao ajuizamento. Em sua resposta, a parte ré pugnou pela improcedência da demanda. É o que importa relatar. Efetivado o contraditório, seguem fundamentação e decisão. II. FUNDAMENTAÇÃO De início, rejeito a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido, tendo em vista que os argumentos levantados versam sobre o próprio mérito da demanda. Por outro lado, reconheço apenas a incidência da prescrição nos termos do Decreto ✓ ?	?

Executar análise

Preencha os dados e clique pra submetê-los ao modelo. Os resultados da análise podem ser visualizados abaixo:

PROBANDO 78%

Anexo III - Tela com exemplo da interface do sistema preditivo - TRF

Análise Preditiva de Sucumbência - Tribunal Regional Federal da 5ª Região

Por favor, insira os dados corretamente
É essencial que todos os dados sejam preenchidos corretamente. Informações ausentes podem causar um resultado inesperado.

Defensoria pública	<input checked="" type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não	
Juízo responsável	<input type="radio"/> Titular <input checked="" type="radio"/> Substituto	
Advogado(s) apelante	4 advogado(a)	✓
Advogado(s) apelado	2 advogado(a)	✓
Qtd. apelantes públicos	2 apelantes	✓
Qtd. apelantes privados	1 apelante	✓
Qtd. assuntos cadastrados	3 assuntos	✓
Principal recorrente público	AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR - ANS	✓
Liminar	Houve liminar deferida	✓
Sentença	Sentença procedente	✓
Classe processual	EMBARGOS À EXECUÇÃO	✓
Vara Federal	1-PE	✓
Turma julgadora	2 Turma	✓
Desembargador relator	CARLOS REBELO	✓
Gabinete do relator	Gab 3	✓
Assunto	DIREITO CIVIL	✓
Subclasse 1 do assunto	Concurso Público / Edital	✓
Subclasse 2 do assunto	Abuso de Poder	✓
Subclasse 2 do assunto	Abono Pecuniário (Art. 78 Lei 8.112/1990)	✓
Qtd. de movimentos no PJe	58	✓
Tempo até a sentença	40	✓
Texto da sentença	texto da sentença	✓

Executar análise

Preencha os dados e clique pra submetê-los ao modelo. Os resultados da análise podem ser visualizados abaixo:

PROVISO 8/76



Texto II - SISTEMA DE APOIO À ANÁLISE DE CUSTOS DE OPORTUNIDADE EM PROCESSOS JURÍDICOS, BASEADO EM INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL

Flávio Rosendo da Silva Oliveira

Engenheiro da Computação. Docente do Ensino Básico Técnico e Tecnológico do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco - Campus Paulista. Bacharel em Engenharia de Computação e Mestre em Engenharia da Computação.

1. Introdução

A área do Direito tem se beneficiado da aplicação de sistemas baseados em inteligência artificial e/ou computacional (RUSSEL E NORVIG, 2009), aplicados a diversas tarefas como: diligências (*due diligence*), obtenção de *insights* sobre processos passados e previsão de resultados acerca de processos (LI, 2010; MAHFOUZ E KANDIL, 2012)

Considerando as aplicações que sugerem a viabilidade de aplicar técnicas de sistemas inteligentes ao Direito, uma hipótese plausível é que também possam ser aplicados ao cálculo do custo de oportunidade em processos. Para tanto, além de lançar mão dos sistemas inteligentes, é possível utilizar o arcabouço teórico existente na área de sistemas de apoio à decisão (OLIVEIRA E LIMA NETO, 2009).

Esses sistemas são destinados a auxiliar tomadores de decisão humanos a escolher um curso de ação entre

grande quantidade de opções possíveis, trabalhando com informações incompletas e/ou com certo grau de incerteza, geralmente com tempo exíguo para análise e com relevantes impactos acerca das decisões.

Assim, este projeto objetivou construir um sistema de apoio à análise de custo de oportunidade em processos jurídicos, baseado em inteligência computacional. Mais especificamente, por demanda do time de supervisores da AGU, foi enfocada a realização de cálculos tomando por base projeções de tempo até o primeiro julgamento.

As próximas seções estão organizadas conforme a seguir: na seção 2, será apresentado o processo de mineração de dados para produção dos modelos de inteligência computacional aptos a fazer a predição do tempo até o primeiro julgamento; na seção 3 é apresentado o protótipo de software produzido, e na seção 4 é apresentada a conclusão.

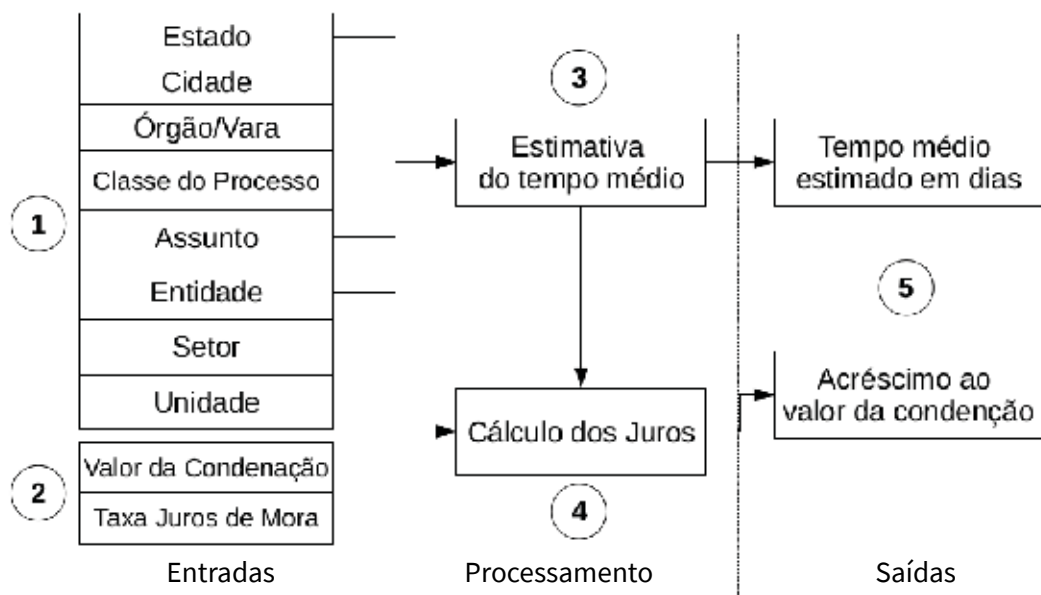
2. Processo de mineração de dados

Após estudo do artigo intitulado “Tempo de Processos Judiciais na Justiça Federal do Brasil” (WATANABE ET AL., 2018), fornecido como ponto de partida para a pesquisa pelo time de supervisores da AGU, foi elaborado um fluxo de informações a fim de comunicar a relação entre entradas e saídas do sistema a ser construído a título de protótipo. O fluxo de informações proposto inicialmente foi retificado para contemplar informações disponíveis no conjunto de dados fornecido, conforme *feedbacks* da AGU. O fluxo de informações retificado pode ser visto na Figura 1.

De posse do conjunto de dados para investigação e havendo pacificado em alto nível, o fluxo de entradas, processamento e saídas do protótipo a ser produzido, iniciaram-se ações de Mineração de Dados, conforme metodologia *Cross Industry Standard Process for Data Mining* (CRISP-DM) (SHEARER, 2000).



Figura 1 – Fluxo de Informações Retificado. (1) Entradas relativas a informações factuais do processo; (2) Dados financeiros do processo, (3) Utilização de modelo para cálculo do tempo médio com base em (1); (4) Cálculo dos Juros com base em (2) e em (3); (5) Saídas contemplando tempo médio e acréscimo.

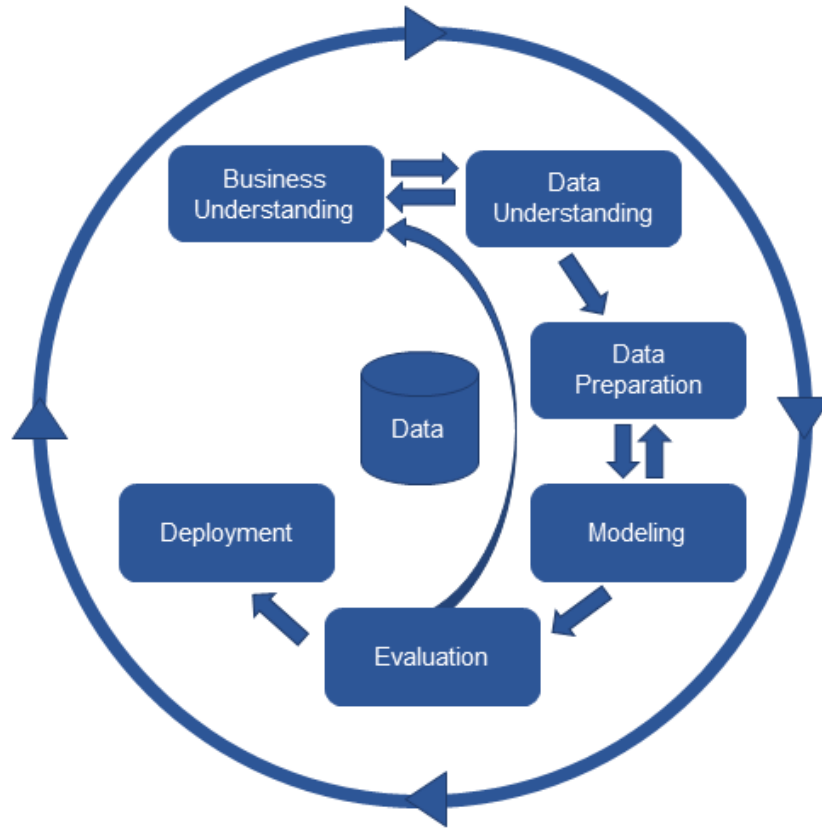


Fonte: elaboração própria.

O CRISP-DM foi selecionado para embasar metodologicamente o processo de modelagem realizado neste projeto em função da familiaridade do pesquisador com tal metodologia e pela sua ampla aceitação na área de mineração de dados, estando a metodologia solidamente consolidada na área. Um esquema da metodologia CRISP-DM, contemplando suas fases, pode ser vista na Figura 2.

durante os estudos do material fornecido, em pesquisas individuais e conversas com os supervisores da AGU. Em seguida, deve ser realizada a preparação dos dados, a modelagem e avaliação, podendo, em algumas dessas etapas, haver retorno à etapa anterior para aprimoramento ou correção de problemas. Por fim, após a avaliação, pode-se optar por realizar a implantação da solução ou o retorno ao início para novos ajustes.

Figura 2 – Etapas da metodologia CRISP-DM



Fonte: <https://www.kdnuggets.com/2017/01/four-problems-crisp-dm-fix.html>

Na etapa de preparação dos dados, foram realizadas análises acerca da distribuição dos dados, existência de dados faltantes, e cálculos de estatística descritiva acerca dos atributos. No total, foram fornecidos mais 695 mil padrões, cada um contendo 8 variáveis independentes. A única variável dependente considerada foi o tempo em dias entre a data do ajuizamento e data do primeiro julgamento.

Ainda em termos da preparação dos dados, foram removidos padrões contendo atributos faltantes e contendo o tempo até o primeiro julgamento inferior a um dia. Essa remoção não comprometeu a qualidade das análises, pois após essa remoção, ainda restou quantidade superior a 690 mil padrões. Na Figura 3 pode ser vista uma amostra dos dados disponíveis para modelagem, no ambiente de desenvolvimento Spyder.

Figura 3 – Amostra de dados disponíveis para modelagem no ambiente de desenvolvimento Spyder

Index	CODIGO_CLASSE	ORGAO	CODIGO_ASSUNTO	CODIGO_IBGE	ESTADO	ENTIDADE	SETOR	ESPECIE_SETOR	UNIDADE	TEMPO_SENTENCA
0	7	JUIZO SUBSTITUTO DA	6135	4106902	PR	INSTITUTO N.	SEÇÃO DE EX.	MATÉRIA PRE.	PROCURADORIA FEDERAL	236
1	156	JUIZO FEDERAL DA 6ª	10429	4205407	SC	UNIVERSIDAD.	ARQUIVO	ARQUIVO	PROCURADORIA SECCION.	2075
2	1114	JUIZO SUBSTITUTO DA	6114	4204608	SC	INSTITUTO N.	SUBNÚCLEO D.	MATÉRIA PRE.	PROCURADORIA SECCION.	697
3	7	JUIZO FEDERAL DA 9ª	8919	4314902	RS	UNIÃO FEDER.	COREDEP	SERVIDORES	PROCURADORIA-REGIONA.	235
4	7	JUIZO FEDERAL DA 9ª	10219	4314902	RS	UNIÃO FEDER.	COREDEP	SERVIDORES	PROCURADORIA-REGIONA.	235
5	156	JUIZO SUBSTITUTO DA	14	4106902	PR	INSTITUTO N.	DIVISÃO DE	MATÉRIA FIN.	PROCURADORIA FEDERAL	1095
6	156	JUIZO FEDERAL DA 2ª	10124	4204202	SC	INSTITUTO N.	UNIDADE DE	APOIO JUDIC.	PROCURADORIA SECCION.	665
7	156	JUIZO FEDERAL DA 2ª	10123	4204202	SC	INSTITUTO N.	UNIDADE DE	APOIO JUDIC.	PROCURADORIA SECCION.	665
8	1114	JUIZO SUBSTITUTO DA	10333	4204608	SC	UNIÃO FEDER.	PROTOCOLO	PROTOCOLO	PROCURADORIA-SECCION.	1000
9	1114	JUIZO SUBSTITUTO DA	6118	4202404	SC	INSTITUTO N.	DESATIVADO	MATÉRIA PRE.	PROCURADORIA FEDERAL	759
10	1114	JUIZO SUBSTITUTO DA	6099	4202404	SC	INSTITUTO N.	DESATIVADO	MATÉRIA PRE.	PROCURADORIA FEDERAL	759
11	156	JUIZO FEDERAL DA 1ª	899	4118204	PR	UNIÃO FEDER.	NÚCLEO DE P.	PATRIMÔNIO	PROCURADORIA DA UNIÃ.	233

Fonte: elaboração própria.

Foram realizados então os primeiros experimentos de modelagem com o conjunto de dados fornecido, realizando simulações de linha de base com as técnicas regressão linear e redes neurais artificiais. Essas simulações foram conduzidas utilizando as bibliotecas Python: Scikit-Learn, Pandas e Numpy.

Os principais pontos considerados para a realização desses experimentos foram:

- verificação das estatísticas acerca dos atributos e valor de saída, tempo até a primeira sentença sobre a planilha fornecida como base para a modelagem;
- remoção dos padrões que não continham data de julgamento;
- conversão dos atributos categóricos em números inteiros, mediante codificação;
- normalização dos dados de entrada e de saída;
- divisão dos padrões em conjuntos disjuntos, sendo 75% para treinamento e 25% para testes;
- utilização das técnicas regressão linear e rede neural artificial com valores padrão do Scikit-Learn, ou seja, sem otimização dos hiperparâmetros.

Os resultados preliminares no conjunto de testes podem ser vistos na Tabela 1, a seguir. As métricas extraídas foram erro médio quadrático (*Mean Squared Error - MSE*) e erro médio percentual absoluto (*Mean Absolute Percentual Error - MAPE*), sendo que este último permite a

avaliação do erro numa escala entre 0 e 100%, facilitando sua interpretação.

Tabela 1 - Resultados dos experimentos preliminares, linha de base

Técnica	MSE	MAPE
Regressão Linear	0,8083	172,60
Rede Neural Artificial	0,7124	224,09

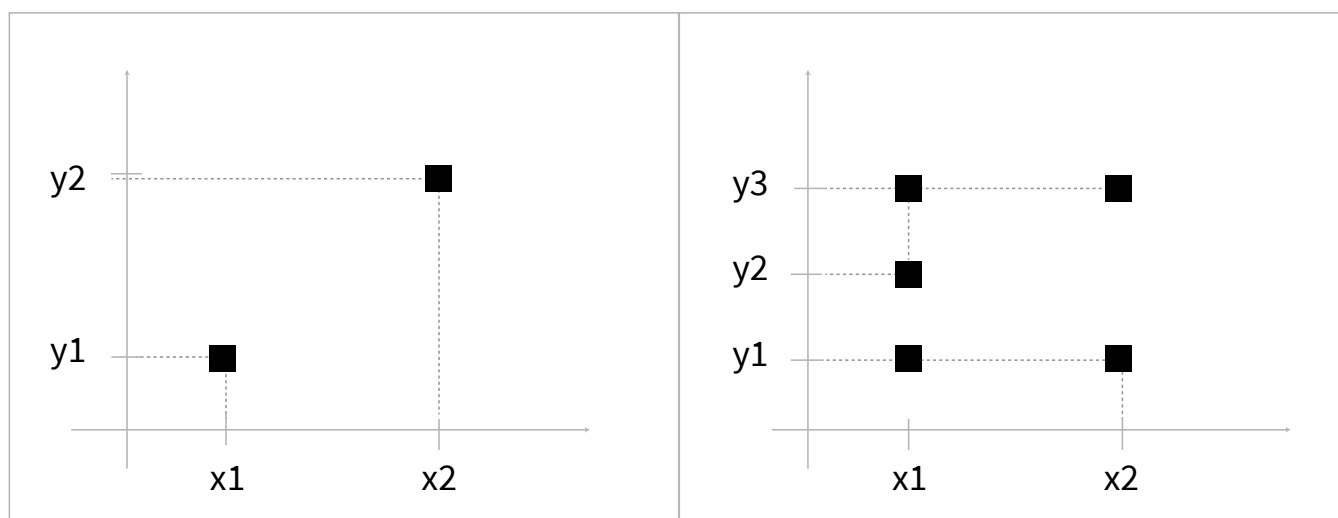
Fonte: Elaboração própria.

Em função da magnitude do erro ser muito elevada, sobretudo quando se considera o MAPE, foi realizado um segundo ciclo de análise dos dados (compreensão, preparação, modelagem e avaliação).

Uma descoberta relevante na nova análise de dados consistiu no seguinte: há uma quantidade significativa de padrões com mesmas entradas relacionadas a saídas bastante diferentes. Considerando que grande parte das técnicas de aprendizagem de máquina consistem em aproximadores de funções, por definição matemática, para uma função $f(x) = y$ ser considerada válida, cada ponto X deve estar relacionado a apenas um ponto Y. Isso não ocorre na base de dados objeto da modelagem.

Essa diferença pode ser observada na Figura 4 abaixo, que representa uma abstração do conceito de função (esquerda) e relação (direita). Na função, cada X possui apenas um Y correspondente, mas, na relação, cada X pode possuir mais de um Y.

Figura 4 - Exemplos abstratos dos conceitos de função (esquerda) e relação (direita).



Fonte: elaboração própria.

Essa característica do conjunto de dados foi reportada como sendo um possível impeditivo para que se obtenham menores taxas de erro. Essa característica pode ser ocasionada porque o tempo entre o ajuizamento e o primeiro julgamento pode não ser determinístico, não sendo possível estabelecer relação consistente de causa e efeito entre variáveis independentes e dependentes. Por outro lado, é ainda mais provável que não tenham sido fornecidas variáveis independentes (conjunto de entradas X) que permitam detalhar, com o nível de granularidade necessário, as especificidades de cada processo em termos da variável dependente (conjunto de saídas Y).

Por exemplo, entre as variáveis independentes figura a Vara. Nos casos em que a Vara se especializa em um tipo de processo judicial, é razoável inferir um tempo médio para cada tipo de processo submetido a ela. No entanto, dois processos similares submetidos a juízes diferentes já podem ter tempos bastante diferentes até o primeiro julgamento. O juiz para quem o processo foi distribuído e outras variáveis provavelmente importantes, não estiveram disponíveis durante este segundo ciclo de experimentos.

Neste segundo conjunto de experimentos, foram considerados:

- visando explorar as relações entre as variáveis independentes, foram utilizadas a regressão linear (RL) e árvores de regressão (DTR);
- para uma análise menos viesada de MSE e MAPE, foi utilizada a validação cruzada com 3 reamostragens (3 *fold cross validation*);
- por se tratarem de variáveis independentes categóricas, foi utilizado neste conjunto de experimentos a codificação unária (*one hot encoding*). Esse tipo de codificação não inclui nos dados o efeito de ordem, que foi incorporado nos experimentos iniciais.

A regressão linear obteve nos resultados, taxas de erro MAPE superiores a no mínimo 15% em relação a DTR, em cada conjunto amostral de treinamento e testes. As duas técnicas apresentaram desbalanceamento significativo entre os erros de treinamento e testes em dois dos três conjuntos amostrais da validação cruzada. Os resultados com melhor equilíbrio entre treinamento e testes pode ser visto na Tabela 2, tendo ocorrido na segunda reamostragem para o DTR e na terceira para a RL.

Tabela 2 – Resultados do segundo conjunto de experimentos, com melhor equilíbrio entre MAPE de Treinamento e Testes

Técnica	MAPE Treinamento	MAPE Testes
Regressão Linear	163,38	145,25
DTR	112,58	111,06

Fonte: elaboração própria.

Apesar de conhecer o desafio imposto pelas características dos dados disponíveis para mineração, foram tentadas outras técnicas de modelagem, mas todas com resultados inferiores à DTR. As técnicas foram:

- **Dummy Regressor:** um regressor que se baseia em regras simples para realizar a regressão. A etapa de treinamento consistiu no cálculo da média dos tempos até o primeiro julgamento entre todos os padrões de treinamento. Na etapa de testes, as predições foram consideradas como sendo sempre esse valor médio de 298 dias.
- **Agrupamento e média:** o treinamento neste caso consistia em agrupar processos similares disponíveis na base de treinamento em X grupos, cujo X era informado como parâmetro. Na etapa de teste, cada padrão era alocado a um dos X grupos e a predição era feita pela média dos processos no grupo.
- **Regressão baseada em regras de similaridade:** assim como no algoritmo dos K-vizinhos mais próximos (KNN), não foi considerada uma etapa formal de treinamento. Apenas, considera-se que todos os dados disponíveis são conhecimento prévio passível de ser utilizado para realizar as estimativas. Considerou-se para os testes: (1) a média de tempo dos processos que possuíam a mesma vara, classe e assunto ou (2) a média do que estavam na mesma vara e possuíam a mesma classe ou ainda (3) a média dos processos na mesma vara. Essa metodologia foi abandonada pelo alto volume de dados envolvidos e pela alta complexidade do algoritmo, tornando seu custo computacional proibitivo para uma utilização em produção.

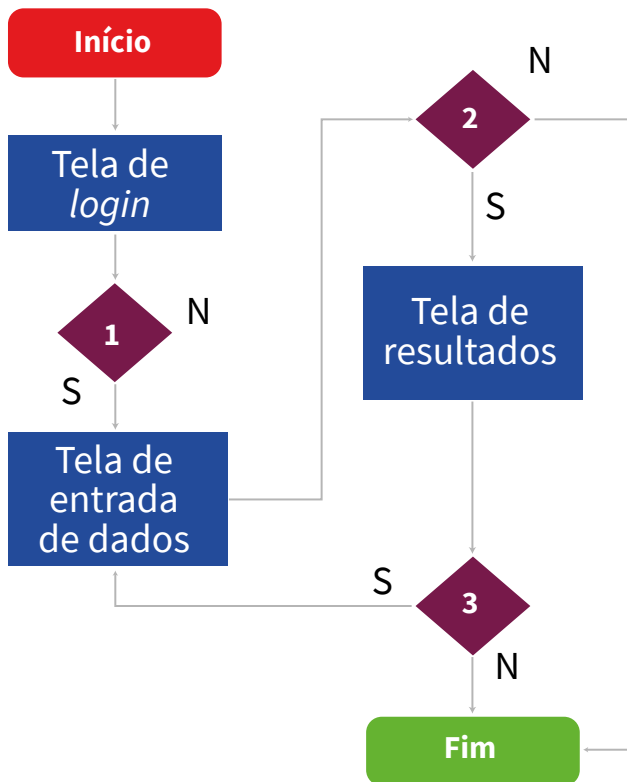
Também foi realizado conjunto de experimentos num fluxo alternativo aos dois conjuntos de experimentos relatados anteriormente. Esses experimentos foram conduzidos sobre base de dados fornecida pelo prof. Elias Jacob de Menezes Neto, obtidos no escopo do projeto “Ciência de dados aplicada à análise dos custos associados aos recursos interpostos pela advocacia pública federal”, constante desta publicação. Os dados de entrada considerados foram bastante distintos dos utilizados inicialmente, mas essencialmente dados categóricos, do tipo Sim ou Não. Após realizar a limpeza e transformações nos dados visando obter o tempo até o primeiro julgamento, foram realizados experimentos com RL e DTR, mas os resultados também não foram encorajadores, em caráter preliminar.

3. Protótipo desenvolvido

O processo de construção do protótipo se iniciou com a definição do fluxo de navegação, que pode ser visto na Figura 5. Em seguida foi realizado o desenvolvimento de *Wireframes* que foram aprovados após a primeira entrega. Em seguida, foi realizada a sua conversão para código HTML, CSS e Javascript para o *front-end*. Por se tratar de basicamente uma única funcionalidade e de uma quantidade relativamente pequena de telas, não

foi necessário desenvolver uma arquitetura complexa e tampouco lançar mão de *frameworks* avançados para a interface.

Figura 5 – Fluxo de Navegação Inicial



Fonte: elaboração própria.

(1) Login realizado com sucesso? (2) Realizar simulação? (3) Realizar nova simulação?

Um cuidado adicional com a interface foi utilizar o *Bootstrap* como tecnologia para tornar a interface responsiva, habilitando o uso com bom grau de adaptação em computadores e dispositivos móveis. Para o *backend*, foram utilizadas as tecnologias:

- Python: por ser amplamente utilizado e se integrar bem às bibliotecas de mineração de dados, usadas para construir os modelos de previsão até o tempo do primeiro julgamento.
- Django: *framework* de desenvolvimento web baseado em Python, utilizado por possibilitar a integração simples entre as camadas de sistema e os modelos inteligentes. Vale ressaltar que o Django permite de forma transparente às camadas acima, alterar a camada de persistência para bancos de dados mais robustos, tais como o Postgresql e MySQL.
- Sqlite: banco de dados baseado em arquivos, utilizado para suprir as necessidades de persistência de dados do protótipo.

Ratifica-se que estas foram as decisões de projeto, tomando como base se desenvolver um protótipo. Para um cenário de produção, seria importante realizar a implantação utilizando uma arquitetura provavelmente mais robusta e orientada à performance, possivelmente disponibilizando as inferências de tempo como um microserviço, utilizando um servidor web como Apache e um banco de dados como Postresql ou MySQL.

A seguir, nas Figuras 6, 7 e 8, pode-se ver o resultado das interfaces das telas de login, entrada de dados e resultados.

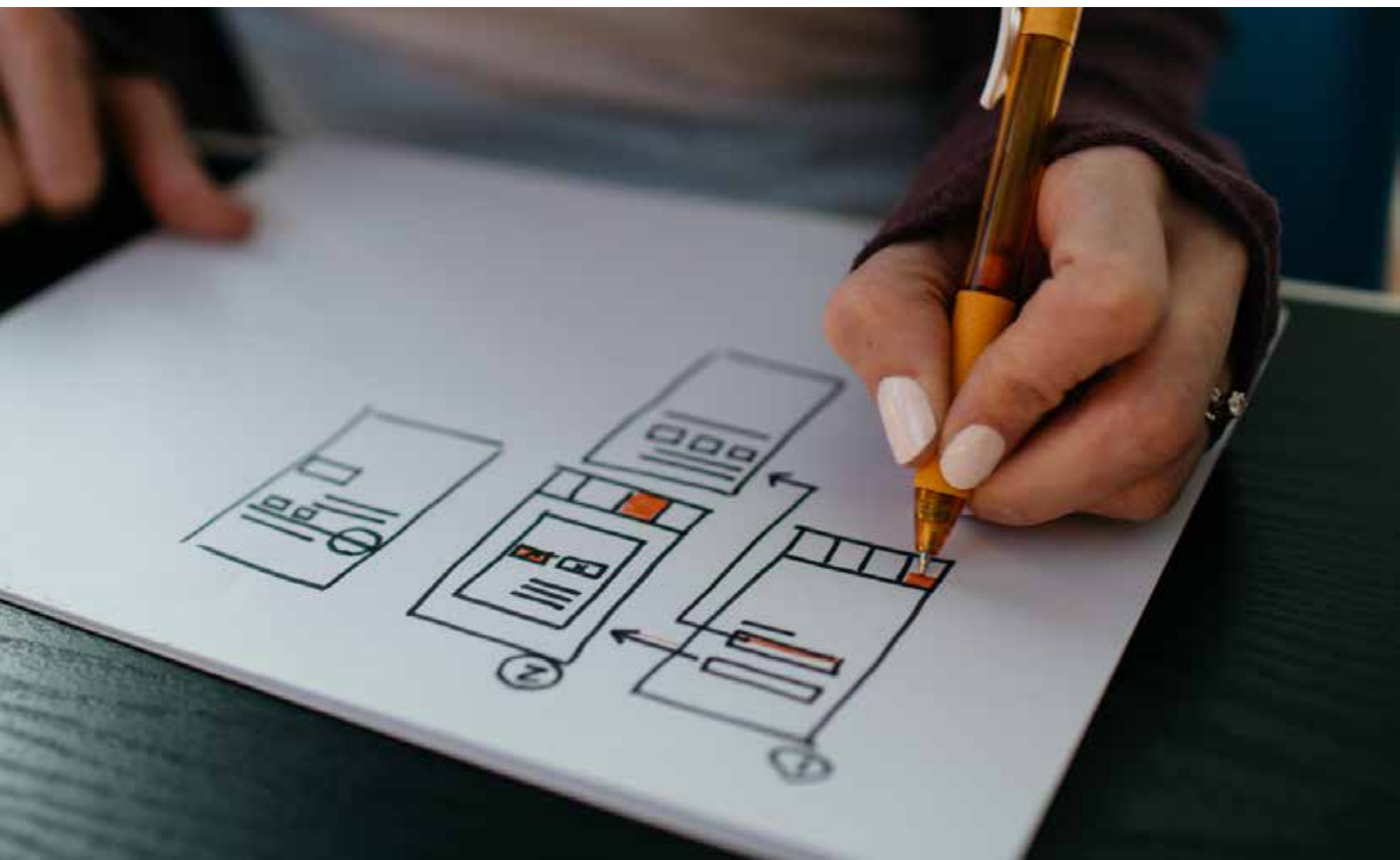


Figura 6 – Tela de login.

A tela de login apresenta o logo da AGU no topo central. Abaixo dele, o título "Sistema de Apoio à Análise do Custo de Oportunidade de Processos" é exibido em uma fonte sans-serif. O formulário de login contém dois campos de entrada: "login" e "senha", ambos com bordas cinzas e fundo branco. Abaixo dos campos, há um botão azul com o texto "Acessar sistema" em branco. No rodapé da tela, o ano "© 2019" é visível.

Fonte: elaboração própria.

Figura 7 – Tela de definição de dados para a simulação.

A tela de definição de dados para a simulação possui o mesmo layout de cabeçalho que a tela de login, com o logo da AGU e o título "Informe os dados sobre o processo". O formulário é dividido em duas colunas de campos. Na primeira coluna, há campos para "Vara" (contendo "JUIZO SUBSTITUTO DA 3ª VF DE CURIT"), "Assunto" (contendo "ALTERACAO DO COEFICIENTE DE CAL"), "Setor" (contendo "--") e "Valor do Processo (R\$)" (contendo "10000,00"). Na segunda coluna, há campos para "Classe do Processo" (contendo "PROCEDIMENTO ORDINARIO"), "Entidade" (contendo "--"), "Unidade" (contendo "--") e "Juros de Mora ao mês (%)" (contendo "1,5"). No rodapé da tela, há dois botões azuis: "Realizar simulação" e "Sair".

Fonte: elaboração própria.

Os dados utilizados na Figura 7 são os mesmos determinados no fluxo de informação, à exceção do Estado e Cidade, que são características da Vara. Seria possível e/ou válido que eles fossem usados como filtros para determinar quais Varas serão exibidas na tela para seleção.

Nesta versão, é necessário preencher todos os campos para fornecer subsídios ao modelo treinado para realizar

as inferências. No sistema em produção, seria possível, a priori, construir modelos alternativos que requeressem menos informações, fornecendo maior flexibilidade para a realização de simulações. Por exemplo: ter um modelo que lida com a estimativa apenas com Vara, Classe e Assunto e outro que considera outros conjuntos de dados diferentes.

Figura 8 – Tela de visualização de resultados das projeções.



Fonte: elaboração própria.

Na tela de resultados, conforme a Figura 8, é possível verificar primeiramente a estimativa de tempo até o primeiro julgamento. Ao clicar no botão “Info”, é possível verificar informações acerca do processo inferência. Neste momento, é informada a técnica utilizada e suas métricas. Futuramente, será possível utilizar outras técnicas de Inteligência Artificial Explicável (DOSILOVIC ET AL., 2018) de maneira a embasar tais projeções.

A quantidade de dias para o primeiro julgamento é então dividida por 30 para gerar a quantidade de meses. Esse valor é utilizado junto ao valor do processo e dos juros de mora mensais para calcular o valor futuro estimado do processo mediante o cálculo de juros compostos.

Figura 9 – Ambiente de configuração e administração do sistema.



Fonte: elaboração própria.

Na Figura 9, pode-se ver o ambiente administrativo criado com auxílio do Django. Neste ambiente, é possível administrar os cadastros das Varas, Classes de Processo, Assuntos e demais entidades utilizadas nos modelos. Nesta versão, cada uma destas entidades possui um código identificador único, um nome e um código que é

utilizado pelo modelo para a inferência do tempo até o primeiro julgamento.

Os entregáveis do projeto, modelo treinado e o código fonte da aplicação web podem ser obtidos no link abaixo:

https://drive.google.com/drive/folders/1MknR0qpkBt_pm6SebGc8RmfHfl-GbNEj?usp=sharing

4. Considerações Finais

Esta Cátedra de Inovação Jurídica objetivou construir sistema de apoio à análise de custo de oportunidade em processos jurídicos, baseado em inteligência computacional (IC). Mais especificamente, enfocou a estimativa de tempo até o primeiro julgamento, com base nas informações relevantes definidas pelos supervisores da AGU e nos conjuntos de dados disponibilizados.

Foi realizado processo de ideação e concepção da solução, assim como sua validação ao longo das entregas preliminares. Em meio ao processo de mineração de dados, observou-se e foi reportada característica peculiar quanto à distribuição dos dados de entrada e saída, o que seria possivelmente desafio à obtenção de bons resultados.

Os melhores modelos de IC obtidos, apresentaram erro percentual médio absoluto (MAPE) em torno de 112% para os conjuntos de treinamento e testes. Ou seja, para uma dada estimativa de 60 dias até o primeiro julgamento, deverá ser considerado um intervalo entre aproximadamente 30 e 90 dias nas projeções do usuário.

Além deste relatório que detalhou a modelagem dos algoritmos de IC, foi apresentado também o protótipo que permite a realização de simulações com tais algoritmos, bem como seu código fonte. Este protótipo, embora não esteja preparado para a utilização em ambiente de produção, pode apontar caminhos caso se deseje desenvolver e implantar solução completa com tais premissas.

Destacam-se os principais trabalhos futuros a seguir:

1. Obtenção de dados com maior dimensionalidade: a análise dos dados minerados revelou que há, na base de exemplos, uma grande quantidade de padrões idênticos, com tempos até o primeiro julgamento significativamente diferentes. Isto sugere que há um caráter de imprevisibilidade quanto ao que determina quando um processo seguirá para o primeiro julgamento ou que os atributos mais importantes para esta previsão não estavam disponíveis no conjunto de dados fornecido. Para melhorar a precisão das estimativas, faz-se necessário primordialmente ampliar a dimensionalidade, provendo maior número de atributos significativos disponíveis para a modelagem.
2. Criação de modelos com base nestes novos dados: há uma ampla gama de modelos disponíveis para a tarefa de modelagem, mas é necessário que haja dados de boa qualidade e que descrevam e/ou exemplifiquem bem o fenômeno estudado. Com base em uma nova extração, assim como exposto no item anterior, seria possível utilizar outros modelos capazes de modelar melhor a relação entre os dados de entrada fornecidos e o tempo até o primeiro julgamento.

3. Aplicação de metodologias de inteligência artificial explicável (DOSILOVIC ET AL., 2018) para embasar as projeções: com modelos treinados sobre dados com melhor qualidade, é válido, embora não tenha sido um foco deste projeto, incorporar mecanismos para tornar transparente ao usuário detalhes acerca da maneira como está sendo feita a projeção. São caminhos possíveis, informar qual o tipo de modelo utilizado, assim como suas métricas de validação; investigar quais atributos foram mais determinantes para aquela projeção ou, ainda, exibir exemplos similares ou dissimilares àquele como forma de tornar as projeções explicáveis/interpretáveis.
4. Implantação de rotinas automatizadas: a fim de viabilizar o uso em produção, seria desejável desenvolver rotinas/fluxos automáticos para extração e pré-processamento dos dados, treinamento dos modelos e carga dos mesmos na solução de apoio à análise de custo de oportunidade em processos jurídicos.
5. Aprimoramento da solução de retaguarda: o ambiente administrativo foi construído apenas com as funções básicas para possibilitar o uso do protótipo – seria desejável complementá-lo com todas as funcionalidades necessárias para permitir a configuração e administração da solução.

Referências bibliográficas

- DOSILOVIC, F. K.; BRCIC, M.; HLUPIC, N. Explainable artificial intelligence: A survey. In: *Proceedings of 41st International Convention on Information and Communication Technology, Electronics and Microelectronics (MIPRO)*, Opatija, Croatia, 2018.
- LI, F. The Information Content of Forward-Looking Statements in Corporate Filings—A Naive Bayesian Machine Learning Approach. In: *Journal of Accounting Research*, 2010.
- MAHFOUZ, T.; KANDIL, A. Litigation Outcome Prediction of Differing Site Condition Disputes through Machine Learning Models. In: *Journal of Computing in Civil Engineering*, 2012.
- OLIVEIRA, F. R. S.; LIMA NETO, F. B. Flexible Dialogues in Decision Support Systems. In: *Decision Support Systems*. ed.Viena : In-Tech, 2009, v.1
- RUSSEL, S.; NORVIG, P. *Artificial Intelligence, A modern approach*. 3a Edição. Pearson, 2009. 1152 pgs
- SHEARER, C. The CRISP-DM model: the new blueprint for data mining. In: *Journal of Data Warehousing* (5), p. 13-22, 2000.
- WATANABE, E.; CASTELLIANO, C.; PAIS, H.; AQUINO, T.; GUIMARAES, T.; Tempo de Processos Judiciais na Justiça Federal do Brasil. In: *Anais do XLII Encontro Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração*, 2018

Texto III - JUDICIALIZAÇÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) – uma proposta de fluxograma de gestão processual-administrativa do benefício

Julia Maurmann Ximenes

Advogada. Mestre em Direito, Doutora em Sociologia Política, Pós-doutora em Direito. Coordenadora de Pós-Graduação e Extensão da Faculdade Presbiteriana Mackenzie Brasília.

Introdução

Esta pesquisa é fruto de projeto apresentado e aprovado no edital Enap nº 39/2018, uma parceria entre a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e a Escola da Advocacia-Geral da União, com os temas cálculo do custo oportunidade para fins de desistência de processos, não interposição de recursos, proposta e aceitação de propostas de acordo, e adoção de medidas judiciais/extrajudiciais.

O objetivo é aperfeiçoar as linhas de atuação do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) na análise administrativa dos pedidos do Benefício de Prestação Continuada (BPC), e da Advocacia-Geral da União (AGU), quando o benefício é judicializado.

O produto do projeto é um protótipo no formato de *legal design*² de um modelo de gestão processual-administrativa do BPC, no âmbito da estrutura recursal do INSS em diálogo com a Divisão de Contencioso da Procuradoria Federal especializada junto ao INSS.

O *legal design* perpassa um fluxograma que permite que os atores diretamente envolvidos – servidores do INSS e procuradores federais – analisem o custo oportunidade de manter uma decisão negando a concessão do benefício diante da interpretação dominante do Poder Judiciário.

A publicação inicia-se com a apresentação da problemática: a judicialização do Benefício de Prestação Continuada. Em seguida, discorre sobre a interpretação predominante na Justiça Federal, para, por fim, apresenta dados da oficina organizada para analisar as percepções dos diferentes atores sobre o protótipo de um novo fluxograma processual-administrativo apresentado pela autora.

² A proposta de *legal design* é identificar ferramentas que possibilitem uma abordagem mais centrada no cidadão, melhorando o desempenho, a inovação, o engajamento e o compromisso dos envolvidos. (para conhecer mais <https://law.stanford.edu/organizations/pages/legal-design-lab/>)

1. A judicialização do Benefício de Prestação Continuada

O aumento de demandas buscando a efetivação de direitos sociais é um fenômeno que se ampliou no Brasil no final da década de 90. Primeiramente o direito à saúde foi objeto de demandas, e em seguida a assistência social (BPC) e o direito à educação. Esse processo de transferência sobre a efetivação de direitos sociais do Poder Executivo para o Poder Judiciário é conhecido como judicialização de políticas públicas. (VALLE, 2009; BUCCI, 2006; QUEIROZ, 2006; SIERRA, 2011).

A primeira judicialização do BPC ocorreu antes de sua regulamentação – em 1993 foi impetrado o Mandado de Injunção nº 448, junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), com o objetivo de exigir a regulamentação do artigo constitucional. A ação foi impetrada por deficientes que afirmavam ser incapacitados para o desempenho de atividades e não possuíam recursos para seu sustento. O Supremo reconheceu a mora do Congresso Nacional.

Em 1995, a segunda judicialização ocorreu na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 1.232 –, proposta pela Procuradoria-Geral da República, questionando o critério de elegibilidade de ¼ do salário mínimo, que limitaria o direito garantido no texto constitucional. O STF entendeu que os critérios de elegibilidade para a concessão do benefício assistencial só poderiam ser fixados na esfera política, ou seja, pelo Executivo e pelo Legislativo.

Contudo, vários cidadãos permaneceram em busca da concessão do BPC perante o Poder Judiciário. No caso concreto, apesar da renda do requerente ultrapassar ¼ do salário mínimo, os magistrados identificavam condições econômicas precárias que exigiam a garantia do direito à assistência social³, entendendo que, embora o critério de um quarto do salário mínimo tivesse sido declarado constitucional, conforme havia decidido o STF, esse critério não seria único, pois o juiz poderia considerar outros elementos para a formação do seu convencimento.

As demandas judiciais iniciadas junto aos juizados especiais federais (JEFs) chegaram ao STF por meio de interposição de recursos, especialmente o INSS, que interpôs várias reclamações. Em abril de 2005, no julgamento do Agravo Regimental na Reclamação nº 2.303-6/RS, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, o tribunal deu provimento à reclamação argumentando que a sentença impugnada afrontava o posicionamento daquela Corte adotado a partir do julgamento da ADI nº 1.232.

³ Importante registrar que, no início desse processo de judicialização, o poder de compra e o valor real do salário mínimo eram significativamente menores que nos dias de hoje, em virtude de reajustes anuais acima da inflação no salário mínimo. Dessa forma, quando se estabeleceu valor fixo *per capita* para pobreza e extrema pobreza para o Programa Bolsa Família, o valor de 1/4 do salário mínimo estava próximo do corte de pobreza, mas com o passar dos anos o mesmo corte está acima da referência de pobreza do Programa.

Na oportunidade, o Ministro Ayres Britto proferiu seu voto utilizando-se de argumentos favoráveis às posições adotadas no âmbito dos julgados especiais federais:

Em outras palavras – e como tudo na vida comporta leitura ora mais ora menos subjetiva –, entendo que o juiz singular nem se contrapôs por modo frontal ao nosso *decisum*, nem proferiu julgamento insuscetível de assimilação por esse *decisum* mesmo. O que enxergo no ato sentencial ora investido é a consubstanciação de valores e critérios francamente assimiláveis pela decisão plenária tido por violada (...). (Reclamação nº 2.303-6/RS).

Assim, o Supremo decidiu que o critério de renda de um quarto do salário mínimo seria único, consolidando o já definido legalmente e na ADI, o que aparentemente reduziria o espaço interpretativo dos aplicadores da lei (PENALVA; DINIZ; MEDEIROS, 2010, p. 56).

Apesar da aparente definição no âmbito da interpretação no campo judicial, quando as condições concretas demonstravam a pobreza e a incapacidade para o trabalho, somadas a gastos adicionais advindos das condições precárias de saúde dos envolvidos, os magistrados continuaram concedendo o benefício mesmo quando a renda *per capita* familiar ultrapassava o patamar de um quarto do salário mínimo.

Com base em legislações posteriores que garantiam o direito à assistência social utilizando o critério de renda *per capita* de meio salário mínimo, o próprio STF passou a rever seu posicionamento. Essa mudança interpretativa

culminou no reconhecimento da repercussão geral⁴ em um recurso extraordinário em que o benefício foi concedido a cidadão com renda superior ao limite legal.

Em 2013 o STF decidiu que o critério era inconstitucional, deixando para o campo político a definição e regulamentação de um novo critério,⁵ que até o presente momento não ocorreu mas não inibiu a tendência de judicialização do benefício, como apresentaremos com os dados a seguir.

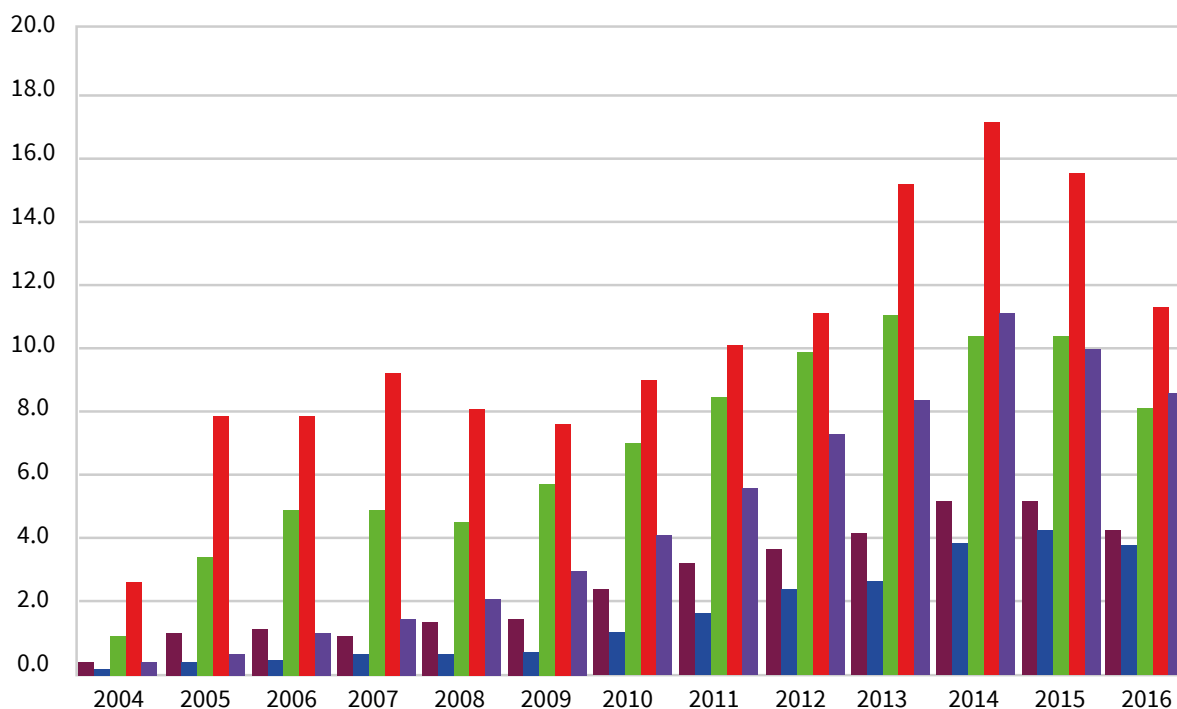
A redução dos percentuais nas cinco regiões em 2016 é a única informação uniforme durante a série histórica analisada. Essa redução acompanha dados sobre diversos segmentos da Justiça apontados pelo *Justiça em Números* (CNJ, 2016): a partir de 2014 houve uma redução de 5,5% nos diversos segmentos da Justiça, salvo a Justiça do Trabalho, que teve um aumento de 1,7%.

Para o idoso, a concessão judicial entre 2004 e 2016, por Região do TRF, demonstrada no Gráfico abaixo, apresenta um significativo aumento entre 2013 e 2015, e uma queda em 2016.

⁴ Instituto que permite uma padronização de procedimentos no âmbito do Supremo Tribunal Federal e nos demais órgãos do Poder Judiciário de forma a atender demandas mais recorrentes.

⁵ Reclamação nº 4374/PE e os Recursos Extraordinários 567985 e 580963, ambos com repercussão geral. O Plenário, por maioria dos votos, declarou a inconstitucionalidade do § 3º, do art. 20 da LOAS (que estabelece o critério de ¼ do salário mínimo), por considerar que esse critério está defasado para caracterizar a situação de miserabilidade do indivíduo e de sua família.

Gráfico 1 – Percentual de concessão judicial idosos



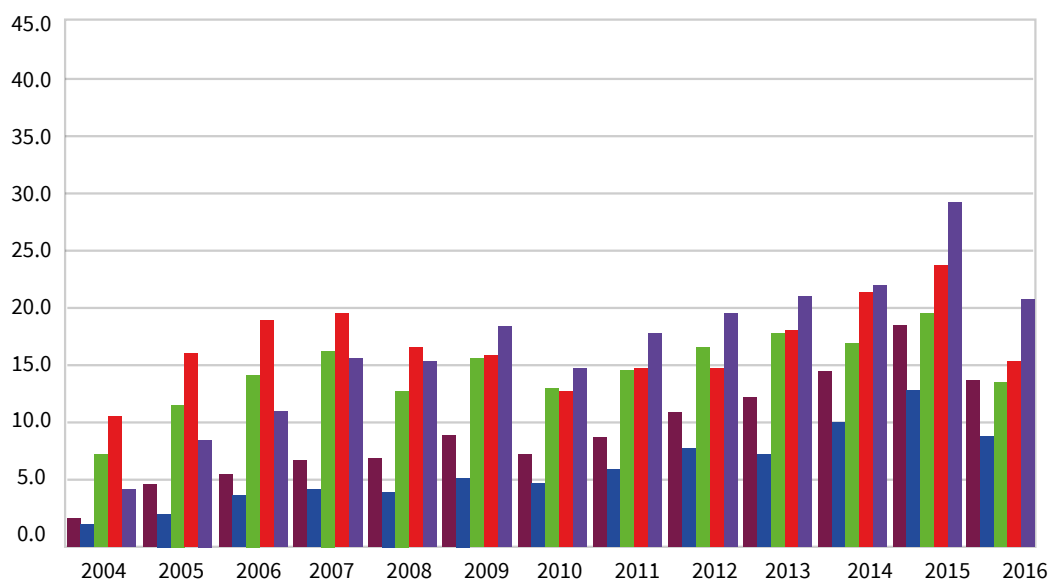
Fonte: SUIBE/DATAPREV, dados DBAP/SNAS/MDS, elaboração própria.

Para a pessoa com deficiência o percentual é mais linear durante a série histórica analisada, com apenas um aumento mais significativo em 2015 na 1ª Região. Contudo, o número de ações ajuizadas é bem maior do que o número dos idosos, o que pode ser retrato do debate sobre as incapacidades, que aparentemente foi resolvido com a publicação dos critérios, procedimentos

e instrumentos para a deficiência, ambos de 2015⁶. O aumento da judicialização na 1ª e na 2ª Região pode ser reflexo dessa definição legal que, entretanto, não surtiu efeito na concessão administrativa, acarretando a judicialização.

⁶ São eles: a Portaria Conjunta MDS/MPS/INSS nº2/2015, que dispõe sobre novos critérios, procedimentos e instrumentos para avaliação social e médica da pessoa com deficiência; e a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015).

Gráfico 2 – Percentual de concessão judicial / pessoa com deficiência



Fonte: SUIBE/DATAPREV, dados DBAP/SNAS/MDS, elaboração própria.

Diante desse cenário, esta pesquisa teve como principal objetivo construir possibilidades de diálogo anterior à judicialização. Além dos dados quantitativos expostos até o momento, o próximo item apresentará argumentos qualitativos sobre a interpretação dominante no Poder Judiciário, que contribuirá também para a comprovação da necessidade de construção de oportunidade de diálogo entre os diferentes atores envolvidos.

2. A interpretação decisória

A grande dificuldade de análise dos dados quantitativos apresentados é o seu caráter multifacetado: existem várias dimensões de análise que não podem ser isoladas na busca por uma compreensão do fenômeno como um todo, mas auxiliam na construção de uma interpretação. Dentre elas, podemos apresentar: a facilidade ou não do acesso aos juizados especiais federais, que ocorre de forma heterogênea em um país com dimensões territoriais como o Brasil; o acesso à informação sobre os direitos assistenciais igualmente desigual; uma tendência judicial na concessão ou não de determinado tipo de caso em um juizado; questões econômicas que aumentem a vulnerabilidade de famílias em determinada territorialidade, o acesso a outras políticas assistenciais que minimizem a

vulnerabilidade das famílias, dentre outras.

Por isso, restringir a análise à forma como o Judiciário responde, com uma tendência à concessão, e que é reconhecida como “ativista”⁷, é prejudicial para a compreensão do fenômeno e para a busca de novas formas de gestão administrativa.

A identificação e avaliação do ativismo judicial não podem, portanto, ser desvinculadas das estruturas constitucionais que, em lugares e em épocas distintas, disciplinam a dinâmica de funcionamento dos poderes e as relações entre indivíduos e Estado, tampouco das práticas jurídico-culturais, políticas e sociais contemporâneas. (CAMPOS, 2014, p. 161-2)

Portanto, a premissa de que a justiça federal está sendo ativista não retira a relevância do seu papel ou a torna ilegítima.

De qualquer forma, o padrão decisório do Judiciário é próprio e incoerente quando diferentes sentenças e/ou

⁷ O ativismo é objeto de inúmeras controvérsias no campo doutrinário jurídico brasileiro e internacional. Isso porque não é uma categoria teórica propriamente dita, mas sim uma “atitude” do Poder Judiciário no contexto favorável da judicialização da política, apontado anteriormente. (BARROSO, 2010)

acórdãos são comparados.⁸ Para o Judiciário a opção pelo indeferimento em razão de recorte de renda e/ou a avaliação da pessoa com deficiência, de acordo com parâmetros e instrumentos definidos pela política pública, não é pacificamente aceita.

Entretanto, não é possível ignorar o papel do Judiciário na arena decisória da assistência social, e que diante da judicialização do BPC, ele reiteradamente desautoriza a função normativa da burocracia estatal responsável pelo desenho da política pública. (COSTA; MARCELINO; DUARTE; UHR, 2016)

Na interpretação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a justiça federal não tem considerado unicamente os critérios estabelecidos pela política pública assistencial para concessão de benefícios. Para os julgadores, definir detalhadamente significa “amarrar o conceito” para propiciar previsibilidade e segurança jurídica, o que afeta a possibilidade de cidadãos ‘necessitados’ receberem o benefício (CJF, 2016).

Portanto, para o Judiciário, o princípio da dignidade da pessoa humana constitucionalmente previsto é suficiente para a análise do caso concreto ultrapassando os critérios de elegibilidade para concessão de benefícios assistenciais. O princípio da legalidade é submetido a uma releitura, predominando o conteúdo principiológico do texto constitucional.⁹

Há indícios de que a diminuição da judicialização depende de vários fatores, inclusive de uma sensibilização do campo jurídico sobre o conceito de política pública e de assistência social. Assim, como ocorreu na judicialização da saúde, um ator importante na sensibilização é o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A partir de suas recomendações, a justiça federal poderá construir mecanismos que viabilizem uma melhor compreensão dos critérios de elegibilidade do BPC.

Considerando a complexa dinâmica do atual modelo de gestão do processo administrativo de concessão do BPC, o GNova – Laboratório de Inovação em Governo – sugeriu testar o protótipo desenhado nesta pesquisa por meio de oficina de especialistas utilizada pela imersão ágil, que será objeto do próximo capítulo.¹⁰

3. Resultados e análise dos resultados da oficina

O primeiro protótipo apresentado pela autora previa a

⁸ Os dados qualitativos aqui mencionados estão disponíveis no produto final apresentado no âmbito do Projeto BRA/12/006 – Edital nº 06/2017 (parceria entre Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário/MDSA e PNUD) de autoria da autora.

⁹ A releitura do princípio da legalidade é conhecida como princípio da juridicidade: a administração pública não está vinculada exclusivamente às regras previstas nas leis, mas sim ao próprio Direito, o que inclui as regras e princípios previstos na Constituição (OLIVEIRA, 2010).

¹⁰ Aqui meu agradecimento a Elisabete Ferrarezi, que liderou a oficina, e sua equipe, Andrea Marina Lacerda e Erika Maximiano.

criação de um núcleo recursal no Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS). O núcleo seria composto por um servidor do INSS, um servidor do CRPS, e um servidor da AGU. Sua atribuição seria a análise do caso concreto e elaboração de nota técnica com detalhamento sobre a situação de vulnerabilidade ou não da família em questão (que poderia ser justificativa para a concessão do benefício pelo Judiciário). Diante das complexas variáveis envolvidas, o debate com os atores diretamente envolvidos permitiu visualizar o impacto da proposta.

A proposta da equipe do GNova foi de uma oficina de 3 (três) horas, com a participação dos três grupos de atores envolvidos diretamente no *legal design* proposto, a saber: CRPS (Conselho de Recursos da Previdência Social), AGU e INSS.

Além do teste sobre a estruturação de um núcleo recursal, um importante registro para o protótipo e a oficina: a discussão sobre o papel da legalidade no campo jurídico-administrativo. O regimento interno do CRPS determina que este deve analisar os casos cumprindo o exposto em lei, decreto e ato normativo ministerial. Nesse sentido, ultrapassar o critério de ¼ do salário mínimo é desconsiderar o princípio da legalidade.

Contudo, o Direito Administrativo atualmente sofre uma forte influência constitucional e a legalidade hoje é vista dentro do contexto constitucional e substituída pelo princípio da juridicidade¹¹. Esse princípio poderia ser o argumento doutrinário-jurídico para a concessão do benefício no caso concreto pelo CRPS, inclusive diante da jurisprudência dominante, mas essa é uma decisão que precisará do apoio da AGU, que em outros momentos já aceitou a jurisprudência dominante na judicialização para interpretar a sua atuação.¹²

Apesar desta possibilidade, ou seja, da aplicação do princípio da juridicidade na opinião da autora¹³, o alcance do protótipo considerava apenas a possibilidade de uma nota técnica como mais um elemento informativo para eventual judicialização.

Importante registrar que a Oficina proporcionou uma rica troca de experiência entre os diferentes atores do campo, a saber, Advocacia Geral da União (AGU), servidores do Ministério da Cidadania, conselheiros do Conselho de

¹¹ “O princípio da juridicidade dá maior importância ao Direito como um todo, daí derivando a obrigação de se respeitar, inclusive, a noção de legitimidade do Direito. A atuação da Administração Pública deve nortear-se pela efetividade da Constituição e será pautada pelos parâmetros da legalidade e da legitimidade, intrínsecos ao Estado Democrático de Direito. A Constituição, ao assumir o papel de norte interpretativo do ordenamento jurídico, passa vincular diretamente a Administração Pública.” (OLIVEIRA, 2010, p. 75)

¹² Um exemplo nesse sentido é a Instrução Normativa nº 2, de 2014, que autoriza a desistência e a não interposição de recursos das decisões judiciais do BPC diante da jurisprudência dominante. A AGU reconheceu que os recursos na judicialização do BPC eram ineficientes e construiu uma interpretação para sua atuação nesses casos.

¹³ Para a autora bolsista a interpretação mais ampla do texto constitucional sobre a dignidade da pessoa humana em famílias em situação de vulnerabilidade permite, no caso concreto, que o critério de ¼ do salário mínimo seja flexibilizado.

Recursos da Previdência Social (CRPS)¹⁴, servidores e assistentes sociais do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).¹⁵

¹⁴ Apesar da página eletrônica do Ministério da Cidadania ainda manter o nome Conselho de Recursos da Seguridade Social (CRSS), a estrutura da Previdência Social está no Ministério da Economia no governo que assumiu em 2019, e esta utiliza o termo Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS). Como os especialistas se identificaram como vinculados ao CRPS estamos utilizando esta última nomenclatura.

¹⁵ Agradeço a presença e a participação de todos os especialistas convidados: Raquel Lúcia de Freitas (CRPS), Rodolfo Espinel Donadon (CRPS), Raquel de Fátima Martins (Ministério da Cidadania), Vinícius Brandão Prado (INSS), Girlane Almeida da Silva (INSS), Ana Amélia Rocha (PFE/INSS), Frederico Augusto Amado (AGU), Flávia Serrano (INSS) e Gustavo Beirão Araújo (CRPS). Acompanharam a oficina os supervisores da Cátedra: Luciana Andrade Fontes (AGU) e Eduardo Watanabe (AGU).

A estruturação da Oficina sob a perspectiva da imersão ágil (FERRAREZI; LEMOS, 2018) demandaria ainda uma pesquisa de campo, com os usuários, no caso cidadãos beneficiários do BPC. Diante do prazo da Cátedra, essa etapa não foi realizada, mas o registro permite que futuras pesquisas possam ser mobilizadas para maior aprimoramento na concessão do benefício, evitando a judicialização.

No Quadro abaixo apresentamos as principais considerações extraídas das discussões dos grupos para cada uma das questões. O levantamento procurou agregar as considerações parecidas nas assertivas construídas pela pesquisadora.

Quadro 1 – Resultado do teste do protótipo com especialistas

Questões	Grupos 1 E 2
<p>1. Quais os aspectos positivos (forças), fraquezas e lacunas da proposta?</p>	<p>Forças</p> <ul style="list-style-type: none"> • Solução para o caso de vulnerabilidade a partir da análise do caso concreto em menor tempo e com representatividade (participação dos três órgãos – órgão colegiado); • Uniformidade dos critérios, evitando que cada órgão de primeira instância aplique um diferente; • Forçará a redução da judicialização; • Núcleo pode vir a ser um fórum interinstitucional para resolução de conflitos de entendimento entre Executivo e Judiciário; • Nota técnica poderá servir como embasamento em diversas fontes administrativas (análise sistemática do ordenamento, considerando visões distintas dos diversos atores envolvidos). <hr/> <p>Fraquezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fluxo longo; • Ausência de servidores para compor o Núcleo e dificuldade na sua composição; • Demora e custos no processo administrativo; • Mais econômico o núcleo estar no INSS; • Isonomia, pois apenas o cidadão que recorre terá a análise do caso concreto. <hr/> <p>Lacunas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Saber se as notas técnicas devem observar entendimento jurisprudencial consolidado; • Detalhar a nota técnica – é opinião? vincula? votação?; • Sem dados quanto à quantidade de demanda; • Não há previsão sobre a participação de assistentes sociais.
<p>2. Qual é a viabilidade do núcleo recursal conceder o benefício?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • * O INSS já conta com servidores, os assistentes sociais – incorporar na fase administrativa do INSS; • Incorporar na estrutura do CRPS, na assessoria técnica e uniformizar os critérios de concessão e prova dos fatos; • Não é uma questão de relativização do princípio da legalidade, mas sim de releitura – divergência: um grupo entendeu que o CRPS pode fazer isso outro não.
<p>3. Analise as atribuições e a composição do núcleo recursal/propostas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Debater o caso com base na decisão da junta e justificar em parecer técnico a necessidade de concessão fundamentada em legislação e jurisprudência administrativa do CRPS; • Atribuição meramente opinativa e não julgadora; • Parecer social e não um núcleo, este parecer vincularia o INSS; • Construção de um check-list ou formulário para definir o que pode ser abatido da renda; • Composição – retirar AGU e incluir assistente social

Fonte: Oficina de Imersão Ágil sobre o protótipo, 2019. Elaboração própria.

A oficina demonstrou que a releitura sobre o princípio da legalidade é um fato na jurisprudência e que a administração pública deve e pode se posicionar no sentido de seguir a mesma linha e, assim, diminuir a judicialização a médio prazo.

As controvérsias surgem na forma como essa questão pode ser resolvida. As seguintes inferências são apontadas a partir dos principais debates estabelecidos nos grupos:

- a. tanto especialistas do INSS como do CRPS entendem que podem construir um núcleo de assessoramento em suas instituições, ou que podem adaptar o que já existe para atender essa expectativa;
- b. a ausência de determinação normativa, ou seja, força executória, é um entrave para a solução apresentada no protótipo e nas possibilidades discutidas nos grupos;
- c. a necessidade da presença do assistente social é unanimidade.

Contudo, outra assertiva recorrente é a falta de recursos humanos – os três órgãos não têm hoje servidores disponíveis para atender a demanda que o protótipo almeja. Uma das soluções apontadas foi aproveitar a atual assessoria técnica do CRPS, incluindo um assistente social do INSS.

Considerando a manifestação dos especialistas na Oficina, a análise possibilitou a construção de três abordagens: no âmbito da gestão do conhecimento, do campo jurídico e do campo biopsicossocial. Apresentaremos cada uma das abordagens a seguir.

3.1 Abordagem da gestão do conhecimento

No âmbito da gestão por competências e gestão do conhecimento, dois termos utilizados podem contribuir para algumas reflexões provocadas pela oficina: conhecimento explícito e conhecimento tácito. O conhecimento explícito é o conhecimento “know-what”, em uma linguagem formal, em raciocínio lógico, baseado em dados técnicos e/ou acadêmicos, normalmente disponibilizados em manuais, instruções, e que é repetido. (SMITH, 2001; MAGNANI; HEBERLÊ, 2010)

O conhecimento tácito, por outro lado, é prático, “know-how” orientado pela ação espontânea, é criativo, desenvolve *insights*. Pode ser técnico, na medida em que o indivíduo desenvolve capacidades específicas. (SMITH, 2001; MAGNANI; HEBERLÊ, 2010)

É possível perceber que muitas considerações levantadas durante a oficina surgiram na lógica do conhecimento tácito – aquilo que os especialistas vivenciam no trabalho relacionado à concessão do benefício. Nesse sentido, a preocupação para a construção de um protótipo permanece. Se as duas estruturas, INSS e CRSS, já têm a solução, por que isso já não aconteceu?

A resposta para essa pergunta está na questão normativa – não adianta os órgãos de execução da política pública se posicionarem a favor da releitura do princípio da legalidade sem o comprometimento e anuência do corpo jurídico responsável pela defesa, a AGU.

Nesse sentido o principal gargalo do protótipo apresentado (Anexo 1) é como conferir caráter vinculante e normativo para a nota técnica, considerando que um documento opinativo não irá resolver de forma efetiva a questão e poderá realmente tornar o fluxo mais lento, prejudicando o cidadão. Essa questão será analisada sob a abordagem do campo jurídico.

3.2 Abordagem do campo jurídico

No âmbito da judicialização das políticas públicas, uma constante prática instigada inclusive pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é a dos diálogos institucionais. Trata-se de uma tentativa de amenizar a responsabilidade assumida pelo Judiciário ao decidir isoladamente sobre a efetivação de um direito social constitucionalmente previsto, mas que depende da definição de políticas públicas. O melhor exemplo dessa prática e de várias iniciativas nesse sentido tem ocorrido na judicialização da saúde.¹⁶

Na oficina essa prática está implícita na proposta de criação de um Fórum Interinstitucional – INSS, CRPS e AGU. Na percepção aqui construída não visualizamos um trabalho efetivo desse fórum sem incluir Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público, Defensoria Pública e Poder Judiciário. Portanto, trata-se de uma iniciativa de Estado, que demanda um interesse entre os diversos atores envolvidos. Apesar de valiosa, a sugestão sai do escopo do produto.

¹⁶ Na saúde, a criação dos NATs tem origem no diálogo entre o Poder Judiciário, o Executivo e a sociedade civil, principalmente a partir de uma Resolução do CNJ (31/2010) que fez recomendações visando melhor eficiência na solução de demandas envolvendo direito à saúde. Assim, algumas experiências surgiram buscando mecanismos que conjuguem dignidade da pessoa humana, acesso à justiça e imparcialidade do juízo na efetivação do direito à saúde. A proposta inicial consistia no suporte técnico aos juizes na hora da decisão sobre ações com pedidos de medicamentos e tratamentos médicos não oferecidos pelo SUS. Equipes multidisciplinares foram montadas para emitir pareceres isentos sobre a necessidade/utilidade de um determinado medicamento. Estes pareceres preenchem a lacuna da *expertise* da análise judicial mencionada anteriormente. Os pareceres não substituem a atuação do juiz, mas podem ampliar ou inclinar seu olhar sobre o caso concreto de forma mais técnica e próxima dos critérios estabelecidos pela política pública. Além do conhecimento técnico como instrumental para o juiz, o NAT também é uma instância de defesa da própria administração pública: o gestor tem a possibilidade de verificar a viabilidade, o mérito dos pedidos, evitando respostas vazias e repetitivas no processo, apoiadas única e exclusivamente em questões financeiras, de ausência de recursos.

Para a apresentação do protótipo final, duas questões relevantes foram consideradas pela autora na abordagem jurídica:

a) a ausência de caráter executório-normativo da nota técnica

Alguns especialistas levantaram como fraqueza a ausência de caráter executório-normativo da nota técnica, sugerindo que ela não se limitasse a uma mera opinião. Contudo, é preciso avaliar o contexto da proposta apresentada.

O Poder Judiciário considera os fundamentos legais e as provas apontadas pelas partes nos autos¹⁷ do processo para emitir sua decisão. Contudo, outras três fontes podem ser consideradas: legislação, jurisprudência, doutrina. Esse material constitui o princípio do livre convencimento motivado do juiz. Assim, fontes não obrigatórias, ou seja, elementos que as partes trazem como argumentação poderão ser mencionadas ou não na decisão/acórdão. Por isso, jurisprudência e entendimentos institucionais podem contribuir para a construção da convicção do julgador.¹⁸

Nesse sentido, uma nota técnica poderá contribuir para a construção de uma jurisprudência administrativa até que a AGU reconheça a possibilidade de incorporar a jurisprudência dominante, o que respaldará a resposta do CRPS, nos termos do **protótipo** ora apresentado (Anexo 1). Esta análise está conectada ao segundo item da abordagem jurídica a seguir.

Diante da cultura previdenciária do INSS que não considera o cidadão como sujeito de direito, e sim mais como um beneficiário (CHAVES, 2011), atrelar a construção de uma nova cultura ao núcleo de assessoramento técnico permitirá que o juiz não considere apenas o que consta nos autos, mas tenha uma melhor compreensão sobre a política assistencial como um todo.

Conforme destaca a desembargadora Vânia Hack de Almeida, do TRF 4, a administração pública está adstrita ao princípio da legalidade:

A situação atual do benefício assistencial de prestação continuada permite que cada magistrado, frente a um caso concreto, possa avaliar a existência de gastos especiais decorrentes da idade ou da deficiência, cotejando-os com a necessidade para o fim de verificar o risco social ao qual estaria submetido o núcleo familiar.

¹⁷ A palavra “autos” do processo constitui o conjunto físico dos documentos apresentados ao juiz/desembargador para a construção da convicção e fundamentação da decisão.

¹⁸ Um exemplo é a influência das decisões da Turma Nacional de Uniformização (TNU). No organograma da Justiça Federal, a TNU é uma última instância decisória e, nesse sentido, sua jurisprudência é reconhecida como uma fonte com autoridade diante das discussões anteriores que os processos já passaram. A TNU recebe pedido de uniformização de Lei Federal – PEDILEF – a partir da controvérsia demonstrada entre tribunais de diferentes regiões da Justiça Federal no âmbito das turmas recursais. Esses processos poderão desencadear uma súmula, que apesar de não ser vinculante, é uma fonte de argumentação para a primeira e segunda instâncias na construção de sua convicção.

A administração pública, por sua vez, não é dotada deste poder de valoração, porquanto adstrita à legalidade, dependendo de norma jurídica ou, ainda, determinação judicial que defina os limites de sua atuação. (Apelação nº 5044874-22.2013.4.04.7100/RS).

Os dois trechos corroboram com a tensão entre legalidade e juridicidade. Assim, a nota técnica demanda respaldo da AGU para que seja cumprida.

b) a atual tendência da AGU no sentido de uniformização e observância de jurisprudência dominante

Na análise específica da judicialização do BPC, importante registrar que a obrigação do INSS em apelar quando a sentença concede o benefício em primeira instância foi relativizada em 2014. A Advocacia-Geral da União¹⁹ decidiu que não recorreria de decisões com jurisprudência consolidada no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça, e que recorreria das decisões diante de acervo probatório que não comprovasse a situação de miserabilidade.

Essa iniciativa é um exemplo da atual tendência da AGU de otimizar sua atuação. Diante de jurisprudência dominante e consolidada, a instituição tem se mobilizado para atuar onde realmente poderá defender uma causa, com um custo benefício efetivo. Infelizmente os dados solicitados sobre a atuação da AGU na judicialização do BPC não foram fornecidos em virtude de questões de bases de dados, por isso o produto não tem como comprovar o custo benefício da alteração processual-administrativa proposta.

Contudo, registramos que está em tramitação a Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019, que propõe uma alteração na Lei nº 10.522, de 2002. A alteração busca uma maior elasticidade nas manifestações da AGU diante de

¹⁹ Instrução Normativa nº 2, de 9 de julho de 2014: Art. 1º - Fica autorizada a desistência e a não interposição de recursos das decisões judiciais que, conferindo interpretação extensiva ao parágrafo único do art. 34 da Lei nº 10.741/2003, determinem a concessão do benefício previsto no art. 20 da Lei nº 8.742/93, nos seguintes casos:

- I) quando requerido por idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, não for considerado na aferição da renda *per capita* prevista no artigo 20, § 3º, da Lei n. 8.742/93:
- a) o benefício assistencial, no valor de um salário mínimo, recebido por outro idoso com 65 anos ou mais, que faça parte do mesmo núcleo familiar;
- b) o benefício assistencial, no valor de um salário mínimo, recebido por pessoa com deficiência, que faça parte do mesmo núcleo familiar;
- c) o benefício previdenciário consistente em aposentadoria ou pensão por morte instituída por idoso, no valor de um salário mínimo, recebido por outro idoso com 65 anos ou mais, que faça parte do mesmo núcleo familiar;
- II) quando requerido por pessoa com deficiência, não for considerado na aferição da renda *per capita* prevista no artigo 20, § 3º, da Lei n. 8.742/93 o benefício assistencial:
- a) o benefício assistencial, no valor de um salário mínimo, recebido por idoso com 65 anos ou mais, que faça parte do mesmo núcleo familiar;
- b) o benefício assistencial, no valor de um salário mínimo, recebido por pessoa com deficiência, que faça parte do mesmo núcleo familiar.

jurisprudência dominante, seja do STJ, STJ, TNU ou dos Tribunais Regionais Federais.

Essa é a lógica presente na Portaria AGU nº 488, de 2016, que autoriza os procuradores federais a reconhecer a procedência do pedido, abster-se de contestar, de recorrer e desistir de recursos quando houver acórdão transitado em julgado, nos termos estabelecidos pela Portaria.

Apesar de não tratar especificamente do critério de miserabilidade aqui discutido, a linha de raciocínio é a mesma, com uma ressalva – não há caso geral –, mas sim uma jurisprudência dominante no sentido de flexibilização do critério. O STJ e a TNU já estão se manifestando sobre a condição de miserabilidade do beneficiado não considerar apenas o valor da renda familiar *per capita*.^{20 21}

Arelada à Súmula 7 do STJ²², que entende que em recurso especial não há reexame de prova, a AGU poderá emitir portaria reconhecendo que diante de perícia biopsicossocial o BPC deverá ser concedido, evitando e diminuindo a judicialização. Os termos dessa perícia serão apontados no próximo capítulo.

3.3 Abordagem biopsicossocial

Outra recorrente demanda/sugestão durante a oficina foi a maior atuação e presença do assistente social. Isso porque, desde 2011, na nova redação da Lei Orgânica da

Assistência Social e da Lei nº 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência – Estatuto da Pessoa com Deficiência), a abordagem biopsicossocial tem sido uma demanda na análise de benefícios previdenciários e assistenciais²³, especialmente para pessoas com deficiência.

Portanto, mantendo a linha da efetiva contribuição que um Núcleo Técnico poderá oferecer para a judicialização²⁴, nos mesmos termos do que ocorreu na saúde, a pesquisadora mantém a proposta com as alterações que serão apresentadas no capítulo 3, especialmente a inclusão de um assistente social.

O objetivo é que com um Núcleo de Assessoramento Técnico, o INSS e o CRPS construirão uma jurisprudência administrativa que poderá contribuir para a construção de uma atuação normativa pela AGU. Mesmo que essa normatização não ocorra logo, o diálogo entre os três órgãos será estabelecido e poderá contribuir para esta e outras controvérsias entre interpretação judicial e administrativa.

Os núcleos efetivam o conceito de diálogo institucional – meio para diminuir os efeitos perversos e colaterais da judicialização²⁵.

Assim, ao se abordarem os diálogos, será observado seu cabimento não só para as demandas de saúde, que é o escopo desse trabalho, mas também para aquelas que buscam exigir dos demais poderes prestações na área de educação ou moradia, entre outras. Para a fundamentação dessa estrutura dialógica, será utilizado o princípio da separação dos poderes em sua acepção de “freios e contrapesos”, outra possibilidade que o constituinte de 1988 viabilizou efetivamente. A adoção dessa filosofia de separação de poderes, voltada a uma lógica de coparticipação, tende a instituir melhores mecanismos para a adoção das políticas sociais, retirando de um poder a obrigação solitária e a responsabilidade de, sozinho, atender às demandas sociais. (FERREIRA; COSTA, 2013, p.232)

²⁰ “4. Entretanto, diante do compromisso constitucional com a dignidade da pessoa humana, especialmente no que se refere à garantia das condições básicas de subsistência física, esse dispositivo deve ser interpretado de modo a amparar irrestritamente o cidadão social e economicamente vulnerável. 5. A limitação do valor da renda *per capita* familiar não deve ser considerada a única forma de se comprovar que a pessoa não possui outros meios para prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, pois é apenas um elemento objetivo para se aferir a necessidade, ou seja, presume-se absolutamente a miserabilidade quando comprovada a renda *per capita* inferior a 1/4 do salário mínimo.” (RESP nº 1.112.557-MG, DJe 20/11/2019).

²¹ O TRF da 4ª Região confirmou decisão que flexibiliza os requisitos para a concessão do BPC a deficientes ou idosos que não têm meios de prover a própria subsistência nem de tê-la provida por sua família em Ação Civil Pública. O INSS não desconta ou abate qualquer despesa que decorra diretamente da deficiência, incapacidade ou idade avançada, entendendo que se a referida renda familiar ultrapassar o limite de ¼ do salário mínimo o benefício deve ser indeferido. Para o TRF e a jurisprudência dominante o ¼ do salário mínimo é apenas um parâmetro objetivo de miserabilidade, não impedindo o uso de outros meios de prova para atestar situação de vulnerabilidade social. A relatora desembargadora Vânia Hack de Almeida destaca que despesas particulares com plano de saúde, cuidadores/assistentes, técnicos ou enfermeiros não podem ser deduzidas. O mesmo vale para as consultas particulares a médicos, psicólogos, fisioterapeutas ou qualquer outro especialista da área da saúde, já que o Estado, por meio do Sistema Único de Saúde, fornece estes serviços. (Apelação nº 5044874-22.2013.4.04.7100/RS)

²² “1. Conforme estabelecido pelo plenário do STJ, “aos recursos interpostos com fundamento no CPC de 2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC” (Enunciado Administrativo n. 3). 2. Hipótese em que o tribunal de origem considerou que o conjunto probatório, incluindo laudo social, não evidenciou a incapacidade da autora apta a ensejar a concessão do benefício assistencial, entendendo cuja revisão demandaria o reexame de prova, inviável em sede de recurso especial, nos termos da Súmula 7 do STJ.” (Aglnt no Recurso Especial nº 1.712.089-RS, DJe 29/11/2018)

²³ Na mesma linha que tem sido adotada pela jurisprudência para análise da incapacidade laboral para a pessoa com deficiência, nossa proposta é de que uma análise social mais detalhada, no caso concreto, permitirá compreender a vulnerabilidade do cidadão que demanda o BPC apesar de receber acima do critério de ¼ do salário mínimo. “Nesse quadro, não há conceituação juridicamente correta de incapacidade senão mediante a consideração conjunta da dimensão biomédica (aqui abrangendo também as avaliações psicológicas) e da dimensão social, uma vez que a falta de uma dessas dimensões inviabiliza no mundo concreto e na história onde tomam sentido e existência os conceitos e as realidades da saúde, da doença e da capacidade para o trabalho ou atividade habitual.” (Resp 1.712.089-RS, DJe 03/05/2018)

²⁴ “de uma falta de efetividade para uma judicialização, que, se não é excessiva, pelo menos carrega alguns efeitos colaterais que precisam ser remediados, como a falta de preparo técnico dos juizes para lidar com demandas por medicamentos, cujas propriedades terapêuticas não raro desconhecem, e por tratamentos em hospitais que vivenciam situações que dificilmente podem ser reduzidas a termo em um processo judicial.” (FERREIRA; COSTA, 2013, p. 219)

²⁵ Alguns efeitos perversos da judicialização foram levantados durante a oficina como a ausência de isonomia no tratamento pois apenas aqueles que tem acesso à justiça conseguem o benefício.

Os exemplos na saúde demonstram um percurso histórico de arranjo construído e modelado durante o tempo pelos diferentes atores jurídicos, políticos e sociais envolvidos na efetivação do direito. O modelo pode ser replicado na Assistência Social, consideradas as devidas adaptações e peculiaridades do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e da estrutura do INSS e do CRPS, mas permitirá um espaço institucional para o diálogo e compreensão do direito à assistência social como condição de cidadania.

O objetivo é sensibilizar os atores do campo jurídico a longo prazo, demonstrando a relevância do desenho da política pública. O juiz parece não compreender o desenho da política pública como um elemento crucial para a análise do pedido no processo, ele não analisa essa legislação e se vincula basicamente aos fatos expostos e sua relação com o texto constitucional, pois considera o benefício um direito de cidadania.

4. Considerações finais

Diante dos resultados e da análise dos dados coletados durante a oficina de especialistas, a autora apresentou um novo protótipo (Anexo 1), mantendo a proposta do núcleo, que passou a ser um núcleo de assessoramento técnico, muito próximo do modelo adotado na judicialização da saúde.

A proposta é que o núcleo seja constituído no âmbito do CRPS, antes da Junta, pois esta poderá analisar a nota técnica e encaminhar diretamente para o Pleno, que aprovará ou não, sem análise das provas/caso concreto. A análise do Pleno se restringirá à possibilidade de construção de meio de prova e de argumentação para a AGU em eventual judicialização e para a construção de normativo que viabilize a consideração do laudo social para flexibilização do critério de elegibilidade por parte do INSS.

A perícia biopsicossocial é uma avaliação conjunta pericial, envolvendo médicos e assistentes sociais, na qual os médicos lançam seus laudos específicos dentro de suas habilidades e os assistentes sociais avaliam os demais aspectos que indicam a incapacidade duradoura (acima de dois anos) dos candidatos à concessão do BPC da LOAS. Estes últimos critérios podem ser sociais, econômicos, psicológicos e ambientais. Como a jurisprudência tem admitido que o parâmetro de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo configura presunção absoluta de miserabilidade, dispensando outras provas, quando o limite é ultrapassado, outros meios de prova podem ser utilizados para a demonstração da condição de miserabilidade, expressa na situação de absoluta carência de recursos para a subsistência.

Portanto, a aparência de asseio da residência, os móveis, bem como a razoável satisfação das necessidades básicas de alimentação, entretenimento e/ou higiene não descaracterizaram a presunção de miserabilidade. Um conjunto de fatores terá de ser avaliado para compor o conceito de miserabilidade no caso concreto.

Diante da jurisprudência dominante, inclusive a Súmula 7 do STJ citada, a criação de um núcleo administrativo-

processual e a posterior determinação da AGU no sentido de não recorrer e de tomar decisão que acate jurisprudência dominante poderá contribuir para a redução da judicialização do BPC.

Referências bibliográficas

BARROSO, Luis Roberto. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/oabeditora/users/revista/1235066670174218181901.pdf>>. Acesso em: 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas – reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Dimensões do ativismo judicial do STF*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CHAVES, Mariane Miguel. *Sumário Executivo – Avaliação da nova modalidade de concessão do BPC à pessoa com deficiência com base na CIF*. Brasília: Sagi/MDS, 2011.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (CJF). *Comentários às súmulas da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais*. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Justiça em Números 2016*. Brasília: CNJ, 2016.

COSTA, Nilson do Rosário; MARCELINO, Miguel Abud; DUARTE, Cristina Maria Rabelais; UHR, Deborah. *Proteção social e pessoa com deficiência no Brasil*.

FERRAREZI, Elisabete; AMORIM, Sônia. *Curso inovação na gestão pública federal no Brasil: análise de uma trajetória. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007.

FERRAREZI, Elisabete; LEMOS, Joselene. *Imersão Ágil: checagem de realidade em políticas públicas – relato da aplicação da metodologia em um projeto da Enap*. Brasília: ENAP, 2018.

FERREIRA, Siddharta Legale; COSTA, Aline Matias. *Núcleos de assessoria técnica e judicialização da saúde: constitucionais ou inconstitucionais?* *Rev. SJRJ*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 36, p. 219-240, abr. 2013.

HEBERLÊ, Antônio Luiz Oliveira; MAGNANI, Márcio. *Introdução à gestão do conhecimento*. Pelotas: Embrapa Clima Temperado, 2010.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Constitucionalização do Direito Administrativo*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

PEREIRA, Potyara A. *A assistência social na perspectiva dos direitos*. Brasília: Thesaurus, 1996.

SMITH, Elizabeth A. *The role of tacit and explicit knowledge in the workplace*. *Journal of Knowledge Management* v. 5, n. 4, p. 311-321, 2001.

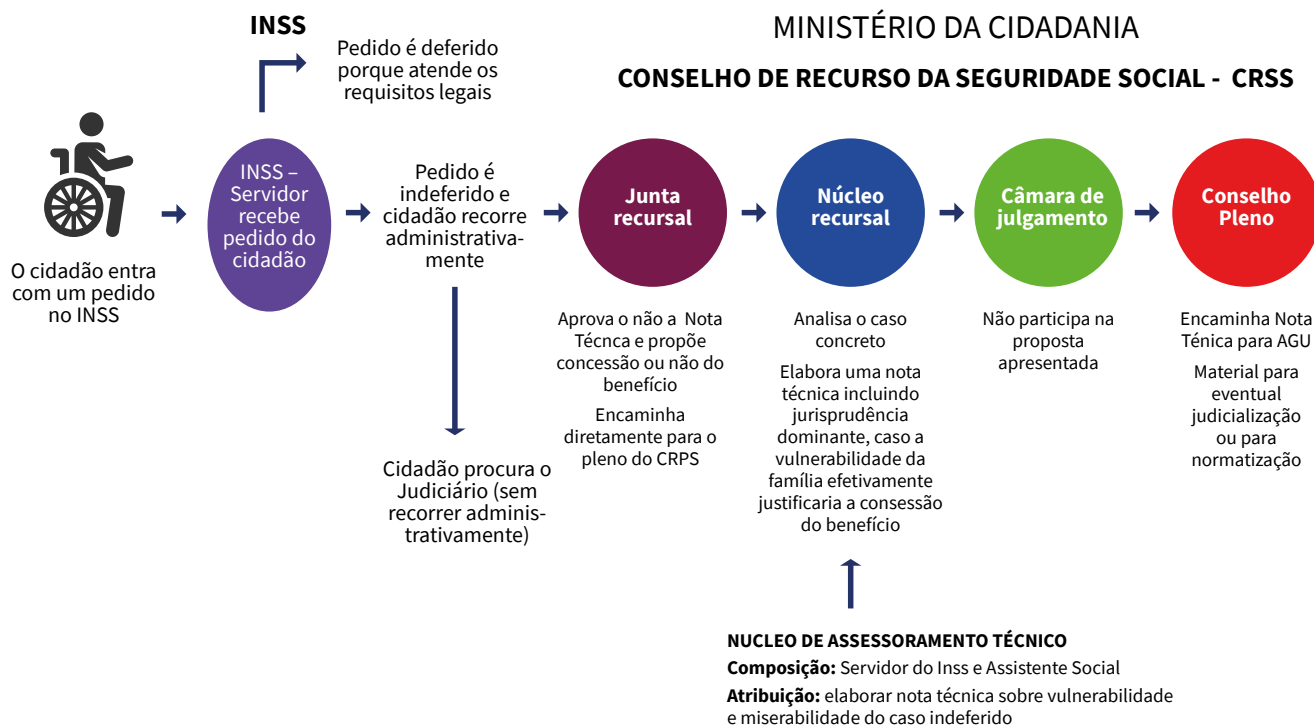
PENALVA, Janaína; DINIZ, Débora; MEDEIROS, Marcelo. O benefício de prestação continuada no Supremo Tribunal Federal. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 25, n. 1, p. 53-70, jan./abr. 2010.

QUEIROZ, Cristina. *Direitos Fundamentais Sociais – funções, âmbito, conteúdo, questões interpretativas e problemas de justiciabilidade*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

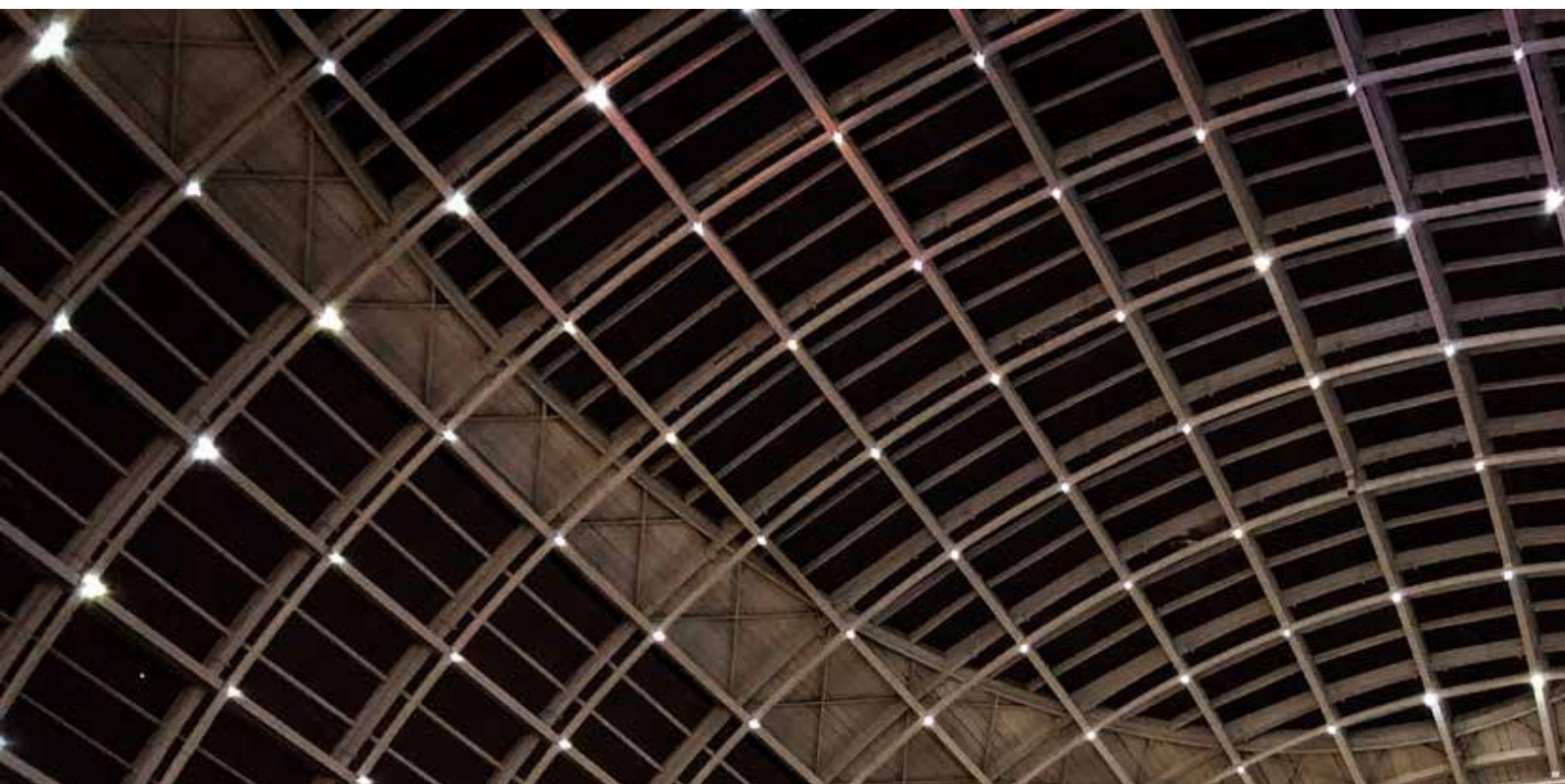
SIERRA, Vânia Morales. A judicialização da política no Brasil e a atuação do assistente social na justiça. *Katálysis*. Florianópolis, v. 14, n. 2, p. 256-264, jul./dez. 2011.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

Novo modelo de Gestão processual administrativa do BPC



Fonte: elaboração própria.



Texto IV: CORRUPÇÃO E AUTOCOMPOSIÇÃO: NOTAS DE INOVAÇÃO EM GOVERNO PARA A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Anderson Medeiros Bonfim

Advogado. Bacharel em Direito e mestrando em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Introdução

Em 02.08.2013, o Brasil publicou a Lei nº 12.846/2013, a qual foi regulamentada pelo Decreto nº 8.420/2015. Além de outras providências, como a valorização dos programas de integridade e a instituição do acordo de leniência anticorrupção, a lei foi inovadora ao atribuir a responsabilidade objetiva, administrativa e civil às pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Em tese, os referidos instrumentais jurídicos tendem a permitir avanços na investigação, prevenção e repressão da corrupção em cenário de maior transparência exigida do Estado e instituição de mecanismos resguardadores da moralidade administrativa. Por outro lado, a multiplicidade de órgãos competentes para realizar investigação, prevenção e repressão da corrupção, bem como promover o ressarcimento ao erário e autocomposição, gerou obstáculos para a celebração de acordos de leniência anticorrupção, cujo estímulo requer o entabulamento e repercussão em diversas instâncias de controle e, portanto, maior entrosamento entre elas.

Dada a magnitude da matéria, analisamos, no presente estudo, determinadas inovações em nosso ordenamento jurídico no tema da investigação, prevenção e repressão da corrupção pela Advocacia-Geral da União (AGU), bem como aspectos da responsabilidade e autocomposição administrativas, as competências dos diversos órgãos envolvidos e os procedimentos correlatos tendo em vista o propósito de contribuir para reflexões e debates públicos que permitam, à luz dos limites impostos pelo sistema de Direito positivo, o aperfeiçoamento das rotinas internas da AGU, bem como a sua articulação com outros órgãos. Adicionalmente, são cotejados aspectos pontuais da responsabilidade e autocomposição cível e penal.

Assim considerando, a pesquisa visa, em caráter sugestivo, contribuir para reflexões e debates públicos que permitam reestruturar e aperfeiçoar aspectos pontuais das rotinas internas da AGU, bem como a sua articulação com outros órgãos, tendo em vista práticas lícitas, transparentes e eficientes, assim entendidas como eficazes na persecução, preservadoras da segurança jurídica e da sustentabilidade econômica das pessoas jurídicas colaboradoras.

Especificamente com relação ao acordo de leniência anticorrupção, a primeira preocupação que se coloca é enquadrá-lo no contexto das funções estatais, bem como no exercício de função pública e, consequentemente, regido por atos administrativos e principiologia correlata, sem prejuízo de princípios específicos e mitigação daqueles comuns à função pública em geral.

Adicionalmente, são cotejados determinados aspectos de prática administrativa que podem demandar revisões: autocomposições globais, adoção de minutas-padrão e diligências. Por outro lado, são abordados pontos que, à luz da eficiência administrativa e da eficácia no combate à corrupção, poderiam ser implantados ou aprimorados: tratativas prioritárias, exame de admissibilidade, providências acautelatórias consensuais, investigação privada e, por fim, compartilhamento de provas com órgãos nacionais e cooperação jurídica internacional.

A presente análise decorre do emprego de uma metodologia consistente em cotejar, dogmaticamente, as espécies normativas infraconstitucionais à luz da Constituição e enquadrar o acordo de leniência enquanto decorrente do exercício de função administrativa do Estado. Assim considerado, foram analisadas as inovações em nosso ordenamento jurídico no tema, bem como as esferas de responsabilização penal, cível e administrativa, o regime jurídico da leniência e da colaboração premiada, as competências dos diversos órgãos envolvidos e os procedimentos correlatos. O levantamento de referido instrumental teórico e prático não demandou apenas a análise das regras incidentes, mas também da principiologia correlata.

Competências

CAPÍTULO 1

Advocacia-Geral da União

A Advocacia-Geral da União (AGU) é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa, judicial e extrajudicialmente, a União, autarquias e fundações públicas federais, cabendo-lhe as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Executivo (art. 131, *caput*, da Constituição).

A atividade de consultoria compreende, em linhas gerais, o assessoramento e orientação dos dirigentes do Executivo federal, de suas autarquias e fundações públicas, além de atividades de conciliação e unificação da jurisprudência administrativa, cabendo-lhe, inclusive, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da administração pública federal. A representação judicial é exercida em defesa dos interesses dos citados entes nas ações em que figurem como autor, réu ou posições processuais correlatas. A representação extrajudicial é exercida perante entidades não vinculadas à Justiça, como órgãos administrativos da própria União, estados ou municípios.

Especificamente com relação aos meios de autocomposição, compete à AGU desistir, transigir, acordar e firmar compromisso nas ações de interesse da União (art. 4º, inciso VI, da Lei complementar nº 73/1993). Do mesmo modo, a Lei nº 13.140/2015, ao dispor sobre a autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de Direito público, previu, no seu art. 35, para os conflitos envolvendo a administração pública federal direta, suas autarquias e fundações, a possibilidade de transação por adesão, com fundamento em autorização do Advogado-Geral da União, com base na jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal ou de tribunais superiores; ou parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República.

Quanto aos conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, o art. 36 da Lei nº 13.140/2015 prevê que a AGU deverá realizar composição extrajudicial do conflito. Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União (TCU), o mesmo dispositivo, no seu § 4º, prevê que a conciliação dependerá da anuência judicial expressa.

Assim considerando, discute-se em que medida o referido dispositivo revogou, tacitamente, o art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/1992 (“Lei de Improbidade Administrativa”), que veda, expressamente, a transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade administrativa, o que será tratado mais adiante no presente estudo.

A Lei n.º 9.469/1997 prevê que a AGU, por meio do Advogado-Geral da União e os dirigentes máximos das empresas públicas federais, em conjunto com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto, poderão autorizar a realização de acordos ou transações para prevenir ou encerrar litígios, inclusive judiciais. Ademais, quando o litígio envolver valores mais expressivos, fixados em regulamento, o acordo ou a transação, sob pena de nulidade, dependerá de prévia e expressa autorização do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado a cuja área de competência estiver afeto o assunto, ou, ainda, do Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, de Tribunal ou Conselho, ou do Procurador-Geral da República, no caso de interesse dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário ou do Ministério Público da União, excluídas as empresas públicas federais não dependentes, que necessitarão apenas de prévia e expressa autorização dos dirigentes estatutários da área afeta ao assunto. Referida espécie normativa também prevê que a possibilidade de celebração de termo de ajustamento de conduta para prevenir ou terminar litígios (art. 4º-A).

Por fim, é importante destacar que a referida Lei prevê que a União poderá intervir nas causas em que figurarem, como autoras ou rés, autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas federais (art. 5º). As pessoas jurídicas de direito público poderão, nas causas cuja decisão possa ter reflexos, ainda que indiretos, de natureza econômica, intervir,

independentemente da demonstração de interesse jurídico, para esclarecer questões de fato e de direito, podendo juntar documentos e memoriais reputados úteis ao exame da matéria e, se for o caso, recorrer, hipótese em que, para fins de deslocamento de competência, serão consideradas partes (art. 5º, parágrafo único).

Especificamente quanto às competências atribuídas pela Lei n.º 12.846/2013, as principais previsões relativas à competência da AGU são manifestar-se sobre a aplicação de sanções administrativas e ajuizar ações para fins de responsabilização judicial. Com relação ao acordo de leniência anticorrupção, a Medida Provisória nº 703/2015, que não chegou a ser convertida em lei, realizou determinadas alterações na Lei nº 12.846/2013 para tratar expressamente da competência da AGU para, conjuntamente, celebrar acordo de leniência, hipótese em que seriam ampliados os benefícios para a empresa colaboradora.

Atualmente, constata-se que a AGU realiza atuação conjugada com a Controladoria-Geral da União (CGU), sendo que há atos normativos regulamentando a atuação conjugada. Em linhas gerais, os atos administrativos de maior relevância para os propósitos do presente estudo são:

- a. Instrução Normativa CGU nº 13/2019, que define os procedimentos para apuração da responsabilidade administrativa anticorrupção;
- b. Instrução Normativa CGU/AGU nº 2/2018, que prova metodologia de cálculo da multa administrativa prevista no art. 6º, inciso I, da Lei n.º 12.846/2013 a ser aplicada no âmbito dos acordos de leniência anticorrupção;
- c. Portaria Conjunta CGU/AGU nº 4/2019, que define os procedimentos para negociação, celebração e acompanhamento dos acordos de leniência anticorrupção no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU) e dispõe sobre a participação da AGU.

Ademais, a AGU também regulamentou sua atuação mediante edição de, em especial, dois atos administrativos específicos:

- a. Portaria AGU nº 411/2019, que regulamenta a participação da AGU no processo de negociação, celebração e acompanhamento dos acordos de leniência anticorrupção.
- b. Portaria AGU nº 8/2018, que institui, no âmbito da Procuradoria-Geral da União, o Grupo de Ajuizamento decorrente de Acordos de Leniência – GRAAL.

Referidos atos administrativos regulamentam as competências da AGU nas principais matérias que lhe são afetadas, permitindo, em tese, o desempenho eficiente de suas atribuições legais e, especialmente no que tange ao combate à corrupção, em importante instância de controle.

Especificamente com relação ao acordo de leniência, a AGU, reconhecendo suas limitações de competência, realiza atuação conjugada com a CGU e, em determinados casos, com o Ministério Público Federal (MPF).

Por outro lado, conforme demonstraremos oportunamente, os acordos de leniência entabulados possuem objeto mais amplo que o previsto na Lei nº 12.846/2013. Na medida em que há uma ampliação de escopo, inclusive para realizar autocomposição fundamentada em outras espécies normativas e restringir a atuação judicial da AGU, entendemos que a atuação conjugada deve ser justificada permanentemente. Com efeito, não se tem notícias de atos administrativos que demonstrem que a atuação conjugada com a AGU é a medida mais eficiente. Ou seja, ainda que, em tese, o esforço concentrado tenda a permitir uma atuação mais eficiente, entendemos que, em cada caso concreto, a AGU deveria justificar a atuação conjugada.

Em outras palavras, para cada proposta de acordo de leniência, o início das tratativas deve ser antecedido de ato administrativo fundamentador da decisão pela atuação conjugada, bem como a opção pela autocomposição em detrimento da judicialização. Em linhas gerais, os critérios que poderiam ser adotados para afastar a atuação conjugada são a existência de elementos comprobatórios suficientes para a adoção de medidas judiciais, possíveis dificuldades na produção de prova pericial, natureza mais técnica dos atos de corrupção e, ainda, instrução processual avançada em processos judiciais, nos quais há razoável chance de êxito. Por outro lado, podem justificar a atuação conjugada por meio de acordo de leniência, além da argumentação a *contrario sensu*, a projeção do prazo de encerramento de processo judicial, ressarcimento de valores maiores, relevância social e econômica da pessoa jurídica colaboradora e assunção de compromissos de integridade anticorrupção.

Ainda que, em tese, o princípio da eficiência administrativa possa impor que, previamente ao início das tratativas, seja editado ato administrativo que demonstre a necessidade de autocomposição em detrimento da judicialização, as circunstâncias fáticas e jurídicas podem justificar a sua edição ao final do processo administrativo.

Ademais, é preciso destacar, conforme adiante será demonstrado, que a autocomposição anticorrupção não obsta, em absoluto, a atuação dos órgãos de controle, isso tendo em vista, por um lado, os benefícios do acordo de leniência para as pessoas jurídicas colaboradoras e, por outro, os compromissos que podem ser assumidos pelos órgãos de controle.

Controladoria-Geral da União

O art. 16, *caput*, da Lei nº 12.846/2013, prevê que a competência para a celebração de acordo de leniência é da autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública que tenha sofrido os atos lesivos. Ademais, o mesmo artigo, no seu § 10, prevê que a CGU é o órgão competente para celebrar acordos de leniência no âmbito do Executivo federal, bem como no caso de atos lesivos praticados

contra a administração pública estrangeira. Portanto, à luz do objeto do presente estudo, a CGU assume papel central na celebração de acordos de leniência que versem sobre atos de corrupção contra a administração pública federal e estrangeira.

Entretanto, tendo em vista a ampliação do objeto dos acordos de leniência e os correlatos benefícios às empresas colaboradoras, a CGU exerce – principalmente em conjunto com a AGU e, em determinados casos, com o Ministério Público Federal (MPF) – um papel maior que o originalmente projetado, ao menos expressamente, pela Lei nº 12.846/2013. Assim considerando, parece-nos recomendável que, conforme antecipado, a atuação conjugada deva ser justificada permanentemente.

Estados e municípios

O art. 16, *caput*, da Lei nº 12.846/2013 prevê que a competência para a celebração de acordo de leniência é da autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública que tenha sofrido os atos lesivos. Portanto, a administração dos estados e dos municípios é competente para, no âmbito de suas competências federativas, celebrar acordos de leniência com pessoas jurídicas que tenham praticado atos lesivos contra a respectiva administração.

Enquanto vigorou a Medida Provisória nº 703/2015, que não chegou a ser convertida em lei, foi positivada expressamente a definição da competência para os casos em que não houvesse órgão de controle interno no estado, município ou Distrito Federal. Em tal circunstância, a competência seria do Chefe do Executivo em conjunto com o Ministério Público.

Diante da prática de ato de corrupção que afete mais de um ente da federação, tal como União, estados e municípios, é preciso cotejar a multiplicidade de órgãos envolvidos tendo em vista a titularidade dos bens jurídicos afetados. Assim considerando, parece-nos que, dadas as inevitáveis dificuldades em isolar os atos e respectivos efeitos para a administração pública federal e estrangeira, a atuação conjugada deve ser estimulada.

Portanto, nas hipóteses de prática de ato de corrupção que afete mais de um ente da federação, tal como União, estados e municípios, a celebração de acordo de leniência exclusivamente no âmbito federal deve ser precedida da tentativa de autocomposição conjunta, o que dependerá da manifestação de vontade da pessoa jurídica colaboradora e, ainda, dos demais entes públicos competentes.

Apenas diante da inviabilidade, assim atestada por meio de ato administrativo específico, é que a celebração de acordo de leniência exclusivamente no âmbito federal poderia ser realizada. Nesse caso, poderão ser fixados compromissos adicionais pela pessoa jurídica colaboradora, os quais podem consistir em obrigação de autocomposição no prazo especificado e contingenciamento de valor mínimo, sob pena de rescisão do acordo de leniência celebrado no âmbito federal.

Especificamente com relação à inviabilidade do entabulamento de autocomposição conjunta, ela pode materializar-se pelo fracasso de tratativas conjuntas ou mesmo pela inexistência de órgãos especializados em estados e municípios. Nas referidas hipóteses, a celebração de acordo de leniência no âmbito federal não deve ser obstada nem ensejar a fixação de compromissos adicionais, que pressupõem a razoável possibilidade da celebração de autocomposição nos outros entes federados.

Tribunal de Contas da União

O TCU é o órgão responsável por auxiliar o Congresso Nacional no controle externo da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (arts. 70 e 71 da Constituição).

Assim considerando, é de competência do TCU, dentre outras atribuições, apreciar e julgar contas (incisos I e II), realizar inspeções e auditorias (inciso IV), fiscalizar a aplicação de recursos repassados pela União (inciso VI), aplicar sanções proporcionais ao dano causado ao erário (inciso VIII), sustar a execução de atos administrativos (inciso X).

Em 2015, o TCU editou a Instrução Normativa nº 74/2015 para regulamentar sua atuação no tema da fiscalização dos processos de celebração de acordo de leniência pela administração pública federal. Em linhas gerais, a referida espécie normativa previa que o TCU realizaria “pronunciamento conclusivo” quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados ao longo das tratativas, celebração e acompanhamento do cumprimento do acordo de leniência. Referida apreciação seria, conforme referido arranjo normativo, condição de eficácia dos atos subsequentes. Além do mais, eram previstos prazos rigorosos para que a autoridade responsável pela celebração do acordo encaminhasse ao TCU os documentos necessários para o acompanhamento das etapas.

Referida norma foi revogada em dezembro de 2018 pela Instrução Normativa nº 83/2018 para eliminar referidas prerrogativas ao longo do andamento das negociações. Os fundamentos adotados pelo TCU para a edição do ato foram as competências para (a) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário e (b) realizar o controle de legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos da administração pública federal.

Além do mais, levou-se em consideração a previsão do art. 16, § 3º, da Lei nº 12.846/2013, o qual dispõe que a leniência não exime da obrigação de reparar integralmente o dano causado. Referida espécie normativa apenas prevê o dever, por parte da autoridade

celebrante dos acordos de leniência, de comunicação, em até cinco dias úteis, sobre a instauração de processo administrativo de reparação integral do dano ou de procedimento administrativo para celebração de acordo de leniência. Além do mais, dispõe-se que o TCU poderá requerer, a qualquer tempo, a fim instruir os processos de controle externo, informações e documentos relativos às fases do acordo de leniência.

Veja-se, portanto, que o TCU, ainda que tenha recuado na tentativa de exercer diversas funções ao longo das tratativas, celebração e acompanhamento do cumprimento do acordo de leniência, preservou sua competência de, realizando o exame posterior do acordo, rever o valor de ressarcimento ao erário. Além do mais, entendemos que a celebração de acordo de leniência não impede que o TCU aplique as sanções atinentes ao seu campo de atribuição.

Assim considerando, referida norma é materialmente constitucional, tendo, inclusive, eliminado inconstitucionalidades e ilegalidades constantes da Instrução Normativa nº 74/2015. De todo modo, parece-nos que a AGU e o TCU deveriam celebrar interfaces mais efetivas para fins de compartilhamento de informações nos moldes de memorando de entendimentos levando em consideração, por um lado, as restrições impostas pela Lei nº 12.846/2013, bem como as regras de sigilo e impossibilidade de uso dos elementos de prova em desfavor das pessoas jurídicas colaboradoras e, por outro, o dever de, à luz do interesse público, articulação entre os órgãos de controle.

Ministério Público Federal, Estadual e Distrital

A Lei nº 12.846/2013 não prevê, expressamente, qualquer competência do Ministério Público no tema dos acordos de leniência anticorrupção. Por outro lado, a Medida Provisória nº 703/2015 previa, em diversos dispositivos, a atuação do Ministério Público em atuação conjunta com outros órgãos.

Com efeito, previa-se que os entes da Federação, por meio de seus órgãos de controle interno, poderiam celebrar acordos de leniência de forma isolada ou em conjunto com o Ministério Público, hipótese em que seria impedido o ajuizamento ou o prosseguimento da ação já ajuizada por qualquer dos legitimados às ações judiciais previstas na Lei nº 12.846/2013, na Lei de Improbidade Administrativa (exceto cautelares) e ações de natureza civil, tais com a Ação Civil Pública.

Ademais, previa-se a obrigatoriedade de atuação do Ministério Público, em conjunto com o chefe do respectivo poder do ente da Federação, sempre que não existisse órgão de controle interno. Apenas quando houvesse órgão de controle interno é que seria facultativa a atuação do Ministério Público. Portanto, o acordo de leniência da Lei nº 12.846/2013 não se insere, em tese, no campo de competência do Ministério Público.

Com relação aos acordos de colaboração premiada, a competência é, conforme previsão do art. 4º, § 6º, da Lei nº 12.850/2013, do Ministério Público, ao qual também compete manifestar-se em razão de acordos celebrados pelo delegado de polícia. Não obstante, em agosto de 2017, foi expedida a Orientação n.º 07/2017, da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF para dispor sobre acordos de leniência.

A primeira questão que se coloca é que o termo leniência deveria circunscrever-se aos termos de autocomposição em que espécie normativa assim o intitule expressamente. A utilização indiscriminada da palavra, especialmente em cenário de elevada publicidade midiática, tende a ocasionar distorções na compreensão, pela sociedade, do instituto.

Especificamente com relação ao tema das competências, a citada Orientação nº 07/2017 dispõe que as negociações, tratativas e formalização de acordos devem ser realizadas pelo membro detentor da atribuição para a propositura da Ação de Improbidade Administrativa ou da Ação Civil Pública prevista na Lei Anticorrupção. Ademais, tendo em vista as interfaces entre o acordo de leniência e a colaboração premiada, prevê-se que o início das negociações do acordo de leniência deve se dar de forma concomitante ou posterior à negociação do acordo de colaboração premiada.

O procedimento administrativo formalizador das tratativas de acordo de leniência será, após interações iniciais e celebração de “Termo de Confidencialidade”, distribuído por dependência ao inquérito civil ou outro procedimento que tiver sido anteriormente instaurado para apurar os fatos. Do mesmo modo, a mera celebração de “Termo de Confidencialidade” deverá ser comunicada pelo “Procurador natural” à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF. Referido “Procurador natural” também poderá solicitar o apoio da Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada.

As negociações do acordo de leniência, independentemente do seu objeto, deverão ser realizadas por Procuradores das áreas de improbidade administrativa e criminal. Prevê-se, ainda, que, caso as negociações sejam realizadas em conjunto com outros órgãos, tais como CGU, AGU, Cade e TCU, os acordos deverão ser lavrados em instrumentos independentes, a fim de viabilizar o encaminhamento aos respectivos órgãos de controle.

Ademais, dispõe-se que os acordos de leniência conduzidos pelo MPF deverão ser fundamentados nos seguintes dispositivos: (a) art. 129, inciso I, da Constituição; (b) art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/85; (c) art. 26 da Convenção de Palermo; (d) art. 37 da Convenção de Mérida; (e) arts. 3º, §2º e §3º, do Código de Processo Civil; (f) arts. 840 e 932, III, do Código Civil; (g) arts. 16 a 21 da Lei nº 12.846/2013; e, por fim, (h) Lei nº 13.140/2015.

Entendemos que a recorrência às referidas espécies normativas e tratados internacionais não são aptos a fundamentar a competência do MPF na celebração do

acordo de leniência anticorrupção. Não há, em nenhum deles, qualquer referência expressa ou mesmo implícita a justificar o papel central do MPF.

Do mesmo modo, carece de fundamento legal e sequer sana o vício de competência o compromisso assumido pelo MPF de (a) realizar gestões junto a outras autoridades e entidades públicas buscando sua adesão ao Acordo de Leniência ou a formalização de seus próprios acordos, desde que compatíveis com o do MPF e (b) defender perante terceiros a validade e eficácia de todos os termos e condições do acordo.

Quanto à adesão e ao compartilhamento de provas, exige-se que os acordos entabulados contenham disposições que permitam a possibilidade por parte de outros órgãos do MPF, de outros Ministérios Públicos ou de outros órgãos e instituições públicas mediante o compromisso de respeitarem os termos do acordo ao qual estão aderindo, viabilizando-se, somente então, o compartilhamento das provas e informações obtidas por meio do acordo. Referida adesão também carece de fundamento legal e sequer sana o vício de competência demonstrado. Com efeito, à luz da autonomia das instâncias de controle, é desnecessária a previsão de adesão aos acordos entabulados, que parece destinar-se, exclusivamente, a sanar o vício de competência explicitado.

A título de análise casuística, o acordo celebrado com a J&F Investimentos S.A. teve por fundamento:

- a. os arts. 16 e 17 da Lei nº 12.846/2013 e de seu decreto regulamentador, dispositivos os quais versam sobre a competência e os procedimentos para a celebração do Acordo de Leniência por parte dos órgãos e entidades públicas que tenham sofrido atos de corrupção;
- b. os arts. 18, 19, 20 e 21 da mesma lei, dispositivos os quais versam sobre a responsabilização judicial da pessoa jurídica que tenha praticado atos de corrupção, sendo que a competência para ajuizamento da respectiva ação judicial foi conferida à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público;
- c. o art. 129, incisos I, III e IX, da Constituição da República, dispositivos os quais versam sobre a competência do Ministério Público para promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; e, ainda, promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- d. os arts. 13, 14 e 15 da Lei nº 9.807/1999, que dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal, sendo que os dispositivos referenciados versam sobre a concessão do perdão judicial

e a consequente extinção da punibilidade ao acusado que, sendo primário, tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e o processo criminal;

- e. o art. 1º, §5º, da Lei nº 9.613/1998, espécie normativa que dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, sendo que o dispositivo referenciado versa sobre a possibilidade de o juízo realizar o afastamento, redução ou substituição da pena caso o autor, coautor ou partícipe colaborar espontaneamente com as autoridades, prestando esclarecimentos que conduzam à apuração das infrações penais, à identificação dos autores, coautores e partícipes, ou à localização dos bens, direitos ou valores objeto do crime;
- f. o art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985, a lei da ação civil pública, sendo que o dispositivo referenciado versa sobre o compromisso de ajustamento de sua conduta;
- g. o art. 26 da Convenção de Palermo, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, dispositivo que versa sobre os estímulos ao fornecimento de informações por parte de pessoas que participem ou tenham participado em grupos criminosos organizados;
- h. o art. 37 da Convenção de Mérida, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, dispositivo que versa sobre a possibilidade de concessão de, *in verbis*, “imunidade judicial” a toda pessoa que preste cooperação substancial na investigação ou no indiciamento dos delitos qualificados na Convenção;
- i. os arts. 4º, 5º, 6º, 7º e 8º da Lei nº 12.850/2013, que dispõe sobre as chamadas “organizações criminosas”, bem como sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal respectivo;
- j. a Lei nº 8.429/92, a Lei de Improbidade Administrativa;
- k. os arts. 86 e 87 da Lei nº 12.529/2011, que versa sobre o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, dispositivos os quais conferem competência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) para, por intermédio da sua Superintendência-Geral, celebrar Acordo de Leniência com pessoas físicas e jurídicas que forem autoras de infração à ordem econômica;
- l. os princípios de autocomposição consensual previstos no art. 2º da Lei nº 13.140/2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

Referido acordo foi firmado no âmbito de investigações de infrações penais e cíveis decorrentes de fatos principais, conexos e correlatos, sendo que os mesmos abarcaram não apenas as pessoas jurídicas, mas também pessoas físicas, assim considerados os respectivos prepostos das pessoas jurídicas envolvidas nos acordos.

No referido acordo também restou consignado que os fatos e condutas ilícitas constantes do acordo e que não sejam de atribuição do MPF seriam apresentados ao Ministério Público Estadual ou Distrital com atribuição para a investigação para que houvesse a adesão ao acordo, sem alteração de suas cláusulas. Na hipótese de recusa, prevê-se que os documentos devem ser devolvidos, vedando-se a utilização, para qualquer finalidade, dos documentos e elementos fornecidos.

O MPF comprometeu-se, reconhecendo suas limitações de competência, a empreender diálogo ativo com outras autoridades ou entidades públicas com as quais a colaboradora venha a entabular tratativas para a celebração de acordos tendo como objeto os mesmos fatos revelados no Acordo de Leniência, tais como Controladoria-Geral da União, autoridades dos Estados e Municípios competentes para a instauração dos processos de responsabilização a que se refere a Lei nº 12.846/2013, Tribunal de Contas da União, dos Estados e dos Municípios, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), Advocacia Geral da União (AGU) e as advocacias públicas dos Estados e Municípios, e empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como autoridades estrangeiras. Veja-se, portanto, que os acordos celebrados pelo MPF, nos moldes analisados, são ilegais, já que ele não possui competência para amalgamar competências de diversos órgãos de controle. Em outras palavras, na medida em que o MPF arroga para si competências de diversos órgãos de controle, obstando, assim, que eles exerçam suas atribuições institucionais, o próprio combate à corrupção é comprometido, o qual fica circunscrito às possíveis limitações e desvios do MPF, ao passo que diversos outros órgãos, cada um com sua *expertise*, tendem a contribuir de forma mais eficaz com o combate à corrupção, bem como com os mecanismos de autocomposição.

Até recentemente não se tinha notícias de óbices por parte do Judiciário ou questionamentos pelos demais órgãos envolvidos em razão dos acordos conduzidos pelo MPF. Porém, em agosto de 2017, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região questionou um dos acordos firmados pelo MPF²⁶. Os argumentos adotados foram que o acordo firmado não poderia surtir efeitos em determinada ação de improbidade administrativa em razão da ausência de participação da CGU. Referida posição parece ser mais condizente com a Lei, que não previu explicitamente a competência do Ministério Público no tema. Embora tenha ficado explícita a possibilidade de que acordos dessa natureza sejam celebrados com diversos órgãos simultaneamente, a decisão destaca que, em relação à autocomposição no tema do ressarcimento ao erário, ela somente pode ser acordada se houver a participação do ente federativo lesado.

²⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Agravo de Instrumento n.º 5023972-66.2017.4.04.0000.

O Ministério Público do Estado de São Paulo não aderiu a nenhum desses acordos, nem mesmo recorreu a instrumentos similares, tendo adotado um instrumento próprio de autocomposição. A título de exemplificação, o Termo de Autocomposição celebrado entre o órgão e a Odebrecht S.A. fundamentou-se no:

- a. art. 37, §4º, da Constituição, que dispõe sobre os atos de improbidade administrativa;
- b. art. 129 da Constituição, que prevê as funções institucionais do Ministério Público;
- c. art. 1º, inciso V, da Lei nº 7.347/1985, a Lei da Ação Civil Pública;
- d. art. 3º, 9º, 10, 11 e 12 da Lei nº 8.429/1992, a Lei de Improbidade Administrativa;
- e. art. 37 da Convenção de Mérida, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, dispositivo que versa sobre a possibilidade de concessão de, *in verbis*, “imunidade judicial” a toda pessoa que preste cooperação substancial na investigação ou no indiciamento dos delitos qualificados na Convenção;
- f. arts. 3º, §§ 2º e 3º e 725, inciso VIII, do Código de Processo Civil, dispositivos os quais dispõe sobre a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos, bem como a homologação de autocomposição extrajudicial;
- g. Resolução nº 179/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, que regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando o compromisso de ajustamento de conduta;
- h. Portaria Interministerial CGU/AGU nº 2.278/2016, que define os procedimentos para celebração do acordo de leniência da Lei nº 12.846/2013, no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU) e dispõe sobre a participação da Advocacia-Geral da União;
- i. arts. 2º e 36, § 4º, da Lei nº 13.140/2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública;
- j. art. 47 da Lei nº 11.101/2005, a lei que dispõe sobre a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência, sendo que o dispositivo em destaque, ao tratar sobre a recuperação judicial, prevê que ela tem o objetivo de viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica.

Ademais, levou-se em consideração que não havia, no caso concreto, notícia de prejuízo ao erário, configurando hipótese do art. 9º, incisos I e VII, da Lei nº 8.429/1992.

Entretanto, consoante previsto na Lei Anticorrupção, os acordos devem ser firmados com o órgão competente do ente político contratante, cabendo ao Ministério Público valer-se de outros mecanismos de autocomposição em matéria de Direito Público, tais como a Lei nº 7.347/1985, a Lei da Ação Civil Pública, que prevê o compromisso de ajustamento de conduta e, ainda, os poderes explícitos e implícitos conferidos pelo Ministério Público pela Constituição. Do mesmo modo, é inegável que o Ministério Público detém relevantes prerrogativas tendo em vista a Lei de Improbidade Administrativa.

Ademais, destaque-se que o inciso IX do art. 129 da Constituição, que confere ao Ministério Público o exercício “de outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas”, o que pode viabilizar a atuação no campo da Lei nº 12.846/2013.

Segundo a teoria dos poderes implícitos, uma vez outorgada uma atividade a determinado órgão pela Constituição, a esse mesmo órgão estariam implicitamente outorgados os meios necessários para a sua consecução. Com efeito, a competência não precisa vir expressa na Constituição para legitimar a titularidade da função meio. Sob essa ótica, e nas palavras de José da Silva Pacheco, “desde que um fim é reconhecido necessário, os meios são permitidos, todas as vezes em que é atribuída uma competência geral para fazer alguma coisa, nela estão compreendidos todos os particulares poderes necessários para realizá-la”²⁷.

Nestes casos, entretanto, é fundamental, para se determinar a competência, a demonstração da relação entre meios e fins formalmente aceitos, entre uma atividade específica determinada pela Constituição e as outras que se façam necessárias à sua consecução. Assim considerando, sob a ótica da teoria dos poderes implícitos, entendemos não ser legítimo ao Ministério Público celebrar termos de autocomposição anticorrupção já que, à luz do regime jurídico instituído pela Lei nº 12.846/2013, ele não pode subtrair os demais órgãos com atribuições no tema.

²⁷ PACHECO, José da Silva. A reclamação no STF e no STJ de acordo com a nova Constituição, *Revista dos Tribunais*, vol. 646, p. 19-30. No mesmo sentido assevera Diego Diniz Ribeiro: “sendo assim, respaldando-se na teoria dos poderes implícitos, conclui-se que, se o constituinte atribuiu a uma determinada instituição uma atividade-fim, também está ele, ainda que implicitamente, outorgando-lhe a atividade-meio, pois, do contrário, aquela atividade restaria prejudicada, não passando a disposição legal que a previu de uma determinação vazia e sem efetividade prática. Sendo assim, de tal assertiva se extrai a conclusão lógica de que se o parquet pode o mais, que é a interposição da ação penal pública, também pode ele, ainda que de forma implícita, o menos, qual seja, a investigação criminal pré-processual, pois, do contrário, o permissivo constitucional que outorga ao MP a função titular da ação penal seria totalmente inócuo, não passando de mero discurso retórico.” (RIBEIRO, Diego Diniz. *Boletim do IBCCrim*, n.º 121, dezembro/2002).



Autoridade policial

A Lei nº 12.846/2013 não prevê, expressamente, qualquer competência da autoridade policial no tema dos acordos de leniência anticorrupção. Por outro lado, a Lei nº 12.850/2013 conferiu a competência para celebrar acordos de colaboração premiada, incidente exclusivamente sobre crimes praticados por organizações criminosas, assim entendidas como a associação de quatro ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional (art. 1º, § 1º, da Lei n.º 12.850/2013).

O Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a constitucionalidade do dispositivo legal que atribuiu referida competência ao delegado de polícia²⁸. Além do mais, já foi celebrado acordo celebrado por meio da atuação da citada autoridade. Trata-se de termo de colaboração celebrado entre Antonio Palocci Filho e a Polícia Federal em 13 de abril de 2018.

O art. 144 da Constituição da República, ao dispor sobre a segurança pública, destinada a preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, previu que ela será exercida pela “polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis e polícias militares e corpos de bombeiros militares”. O § 1º do mesmo dispositivo prevê como atribuições da Polícia Federal (a) apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme;

(b) prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho; (c) exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; e, por fim, (d) exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

O Código de Processo Penal, no seu art. 4º, prevê que à autoridade policial compete a apuração das infrações penais e da sua autoria. Ou seja, incumbe à autoridade policial, primordialmente, a função de proceder à investigação dos ilícitos penais. Assim considerando, com relação aos ilícitos penais atrelados à corrupção, cabe à autoridade policial, ao longo da apuração das infrações penais e da sua autoria, celebrar acordos de colaboração premiada, hipótese em que, uma vez cumprida e constatando-se que a colaboração produziu um ou mais dos resultados objetivos elencados nos incisos do artigo 4º da Lei:

- a. em sede de investigação, o Ministério Público poderá deixar de oferecer denúncia se o colaborador não for o líder da organização criminosa e for o primeiro a prestar efetiva colaboração nos termos deste artigo;
- b. na fase processual, o magistrado poderá, a requerimento das partes, conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos; e
- c. se a colaboração for posterior à sentença, a pena poderá ser reduzida até a metade ou será admitida a progressão de regime ainda que ausentes os requisitos objetivos.

Nesses termos, ainda que a autoridade policial detenha relevante papel no combate à corrupção, a regra é que as autocomposições administrativa (leniência) e penal (colaboração premiada) não se amalgamem. Assim,

²⁸BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.508, rel. Ministro Marco Aurélio, julgamento em 20.06.2018.

eventual conjunção entre ambos os institutos, bem como a interface entre os diversos órgãos de controle, deve ser precedida de atos administrativos fundamentadores da atuação conjugada levando em consideração, entre outros aspectos, a eficiência no combate à corrupção, o ressarcimento ao erário, a sobrevivência das pessoas jurídicas de direito privado e, por fim, suas especificidades, o que pode ocorrer, por exemplo, diante de empresas com características marcadamente familiares e situações de desconsideração da personalidade jurídica.

Conselho Administrativo de Defesa Econômica

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), em conjunto com a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, integra o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), destinado a exercer competências na prevenção e a repressão às infrações à ordem econômica, consoante a Lei nº 12.529/2011. Compete ao Cade, precipuamente, decidir sobre a existência de infração à ordem econômica, aplicar as penalidades, ordenar providências que conduzam à cessação de infrações e, com relação à autocomposição, celebrar acordos de leniência e termos do compromisso de cessação de prática.

Especificamente com relação à interface com outros órgãos de controle, compete ao Cade requisitar dos órgãos e entidades da administração pública federal e requerer às autoridades dos estados, municípios, do Distrito Federal e dos Territórios as medidas necessárias ao cumprimento da Lei nº 12.529/2011; requerer à Procuradoria Federal junto ao Cade a adoção de providências administrativas e judiciais; requisitar informações de quaisquer pessoas, órgãos, autoridades e entidades públicas ou privadas, bem como determinar as diligências que se fizerem necessárias ao exercício das suas funções; requisitar vista e cópia de documentos e objetos constantes de inquéritos e processos administrativos instaurados por órgãos ou entidades da administração pública federal; e, ainda, requerer vista e cópia de inquéritos policiais, ações judiciais de quaisquer natureza, bem como de inquéritos e processos administrativos instaurados por outros entes da federação.

Saliente-se, ademais, que o Cade possui um modelo de autocomposição que não se confunde com aqueles ora examinados. São requisitos e benefícios específicos. De todo modo, é inegável que o Cade assume relevante papel no combate à corrupção, especialmente quando ocorrida no contexto da formação de carteis em contratações públicas. Nessas hipóteses, uma interface mais efetiva entre a AGU e o Cade para compartilhamento de provas ao longo da instrução processual, e não apenas por provocação e após decisão, tende a ser mais efetiva.

Judiciário

A Lei nº 12.846/2013 não prevê, expressamente, qualquer ato do Judiciário como condição de eficácia dos acordos de leniência anticorrupção. Por outro lado, o acordo

de colaboração premiada deve ser homologado pelo Judiciário. Na ocasião da homologação do acordo de colaboração o magistrado verifica a regularidade, a legalidade e a voluntariedade do acordo²⁹, não exercendo qualquer juízo de valor sobre os fatos relatados³⁰.

No ato de prolação da sentença, o magistrado, fundamentadamente, emitirá juízo de valor sobre os termos do acordo homologado³¹. Assim, poderá haver dois desdobramentos jurídicos possíveis: a condenação do colaborador, hipótese em que a pena poderá ser reduzida, substituída ou ser admitida a progressão de regime. Poderá haver, ainda, a extinção da punibilidade do agente, caso seja concedido o perdão judicial.

A sentença que concede o perdão judicial declara, nos termos do art. 107, inciso IX, do Código Penal, e da Súmula 18³² do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a extinção da punibilidade do colaborador, encerrando a pretensão punitiva (*ius puniendi*) do Estado em face do agente. Nesse sentido, o colaborador não mais poderá ser processado pelos fatos que deram ensejo à persecução penal, sob pena de violação ao princípio do *ne bis in idem*.

Assim considerando, o acordo de leniência anticorrupção é um instituto de autocomposição administrativa que não requer a atuação do Judiciário. Por outro lado, na medida em que admitida a autocomposição relativa à improbidade administrativa, será necessária a homologação judicial nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação, consoante o art. 36, § 4º, da Lei nº 13.140/2015.

²⁹ Lei nº 12.850/2013. Art. 4º, § 7º: realizado o acordo na forma do § 6º, o respectivo termo, acompanhado das declarações do colaborador e de cópia da investigação, será remetido ao juiz para homologação, o qual deverá verificar sua regularidade, legalidade e voluntariedade, podendo para este fim, sigilosamente, ouvir o colaborador, na presença de seu defensor.

³⁰ Guilherme de Souza Nucci, ao referir-se à homologação do acordo, esclarece que cabe ao magistrado tão somente “analisar a regularidade (se foram preenchidos os requisitos do art. 6º), a legalidade (se a colaboração se deu nos termos do art. 4º) e a voluntariedade (se o delator não foi pressionado de alguma forma a cooperar). Havendo alguma dúvida quanto à liberdade do colaborador, pode o juiz ouvi-lo, sigilosamente, embora na presença de seu defensor (art. 4, § 7º, da Lei 12.850/2013)”. (NUCCI, Guilherme de Souza. *Organização criminosa*. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 68). Na mesma linha ensina Marcelo Batlouni Mendroni: “o Juiz somente deve analisar o acordo do seu aspecto formal, não podendo intervir nas questões relativas ao seu conteúdo”. (MENDRONI, Marcelo Batlouni. *Comentários à Lei de combate ao crime organizado*: Lei nº 12.850/13. São Paulo: Atlas, 2014, p. 44). Do mesmo modo: “não cabe ao Judiciário, nesse momento, examinar aspectos relacionados à conveniência ou à oportunidade do acordo celebrado ou as condições nele estabelecidas, muito menos investigar ou atestar a veracidade ou não dos fatos contidos em depoimentos prestados pelo colaborador ou das informações trazidas a respeito de delitos por ele revelados” (palavras do Ilustre Ministro Teori Zavascki exaradas no bojo do julgamento do HC nº 127.423/PR).

³¹ NUCCI, G. de S. *Organização criminosa*. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 68.

³² “A sentença concessiva do perdão judicial é declaratória da extinção da punibilidade, não subsistindo qualquer efeito condenatório”.

Banco Central do Brasil e Comissão de Valores Mobiliários

A Lei nº 13.506/2017 instituiu mecanismos de autocomposição no âmbito do sistema financeiro nacional. O Termo de Compromisso, conduzido pelo Banco Central do Brasil, e não pela Comissão de Valores Mobiliários, em processos administrativos sancionatórios, pressupõe o preenchimento dos seguintes requisitos:

- não incidência sobre infrações graves ao sistema financeiro nacional, assim entendidas aquelas que produzam ou sejam capazes de produzir os seguintes efeitos:
 - a. causar dano à liquidez, à solvência ou à higidez ou assumir risco incompatível com a estrutura patrimonial de pessoas físicas e jurídicas integrantes do sistema financeiro nacional ou que sejam submetidas à sua regulação, tais como auditores independentes;
 - b. contribuir para gerar indisciplina no mercado financeiro ou para afetar a estabilidade ou o funcionamento regular do Sistema Financeiro Nacional, do Sistema de Consórcios, do Sistema de Pagamentos Brasileiro ou do mercado de capitais;
 - c. dificultar o conhecimento da real situação patrimonial ou financeira de instituições financeiras, às demais instituições supervisionadas pelo Banco Central do Brasil e aos integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro;
 - d. afetar severamente a finalidade e a continuidade das atividades ou das operações no âmbito do Sistema Financeiro Nacional, do Sistema de Consórcios ou do Sistema de Pagamentos Brasileiro.
- antes que seja proferida decisão de primeira instância;
- cessação da prática dos atos e seus efeitos lesivos, sem que implique em confissão quanto à matéria de fato e em reconhecimento da ilicitude da conduta;
- correção das irregularidades;
- pagamento de indenização e recolhimento de contribuição pecuniária.

As consequências da celebração do Termo de Compromisso são as seguintes:

- a. não instauração ou suspensão de processos administrativos sancionatórios;
- b. publicação do termo no sítio eletrônico do Banco Central do Brasil no prazo de cinco dias;

- c. comunicação aos órgãos de controle e Ministério Público quando da ocorrência de crime definido em lei como de ação pública;
- d. constituição de título executivo extrajudicial;
- e. celebrado o acordo, suspensão dos prazos prescricionais previstos na Lei nº 9.873/1999, que dispõe sobre a ação punitiva da administração pública federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia;
- f. cumprido o acordo, arquivamento dos processos administrativos.

A Lei nº 13.506/2017, ao alterar a Lei nº 6.385/1976, aprimorou o Termo de Compromisso instituído pela Lei nº 9.457/1997. Assim considerando, o Termo de Compromisso, conduzido pela Comissão de Valores Mobiliários, em processos administrativos sancionatórios, pressupõe o preenchimento dos seguintes requisitos:

- a. antes que seja proferida decisão de primeira instância;
- b. cessação da prática dos atos e seus efeitos lesivos, sem que implique em confissão quanto à matéria de fato e em reconhecimento da ilicitude da conduta;
- c. correção das irregularidades;
- d. pagamento de indenização.

As consequências da celebração do Termo de Compromisso são as seguintes:

- a. não instauração ou suspensão de processos administrativos sancionatórios;
- b. publicação do termo no sítio eletrônico;
- c. constituição de título executivo extrajudicial.

Além do referido mecanismo de autocomposição, a Lei nº 13.506/2017 instituiu o Acordo Administrativo em Processo de Supervisão a ser celebrado pelo Banco Central do Brasil e pela Comissão de Valores Mobiliários. Os requisitos são:

- a. ocorrer em processo de supervisão;
- b. confissão quanto à matéria de fato e em reconhecimento da ilicitude da conduta;
- c. cooperação para a apuração dos fatos, da qual resulte utilidade para o processo, assim entendida como a identificação dos demais envolvidos na prática da infração e a obtenção de informações e de documentos que comprovem a infração noticiada ou sob investigação;
- d. em se tratando de pessoa jurídica colaboradora, for a primeira a se qualificar com respeito à infração noticiada ou sob investigação. Em não sendo a primeira colaboradora, não poderá ser concedido o benefício da extinção da ação punitiva do Banco Central do Brasil, mas apenas

a redução de 1/3 (um terço) da penalidade aplicável;

- e. cessação do envolvimento na infração noticiada ou sob investigação a partir da data de propositura do acordo;
- f. o Banco Central do Brasil não dispuser de provas suficientes para assegurar a condenação administrativa das pessoas físicas ou jurídicas por ocasião da propositura do acordo.

As consequências da celebração do Acordo Administrativo em Processo de Supervisão são:

- a. extinção da ação punitiva do Banco Central do Brasil ou redução de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços) da penalidade aplicável;
- b. celebrado o acordo, suspensão dos prazos prescricionais;
- c. publicação do termo no sítio eletrônico do Banco Central do Brasil no prazo de cinco dias.

Note, portanto, que os referidos acordos não afetam a atuação do Ministério Público e dos demais órgãos públicos no âmbito de suas correspondentes competências, tais como a AGU. Do mesmo modo, há previsão expressa de que, ainda que a proposta de acordo permaneça em sigilo até a sua celebração, o Banco Central do Brasil exercerá seu dever legal de realizar a comunicação aos órgãos públicos competentes tão logo recebida a proposta de acordo administrativo em processo de supervisão.

Com efeito, nos termos do art. 9º da Lei Complementar n.º 105/2001, quando verificada a ocorrência de crime definido em lei como de ação pública, o Banco Central do Brasil realizará a comunicação ao Ministério Público. Ademais, ainda que não haja previsão expressa, entendemos que, diante elementos que evidenciem responsabilidade em outras searas, é dever do Banco Central do Brasil realizar a comunicação aos órgãos de controle. Em não havendo referidas comunicações, entendemos que os órgãos de controle, entre os quais se incluem a AGU, podem solicitar, administrativamente, o compartilhamento das provas obtidas.

Responsabilidade

CAPÍTULO 2

A responsabilidade administrativa, cível e penal por atos de corrupção

Considera-se responsabilidade administrativa aquela decorrente de norma administrativa, bem como sancionamento no exercício de uma função administrativa. Considera-se responsabilidade penal aquela decorrente da prática de um crime, abarcando, conseqüentemente, a atuação jurisdicional e dos órgãos de controle respectivos (autoridade policial e Ministério Público). Por fim, adota-se o critério residual para a responsabilidade civil anticorrupção.

Para José dos Santos Carvalho Filho, os âmbitos de responsabilidade decorrem da constatação de que “a responsabilidade se origina de uma conduta ilícita ou da ocorrência de determinada situação fática prevista em lei e se caracteriza pela natureza do campo jurídico em que se consuma”³³.

De acordo com o princípio da independência das instâncias administrativa, penal e civil³⁴, uma mesma conduta pode ensejar sua responsabilização em mais de uma esfera, desde que referida conduta esteja descrita em todas elas³⁵. Ou seja, as esferas penal e administrativa são independentes entre si, o que não obsta que uma mesma conduta seja sancionada tanto na esfera administrativa, como na esfera penal³⁶ sem que tal situação caracterize *bis in idem*.

Frise-se, ademais, que o âmbito administrativo é caracterizado pela atuação de diversos órgãos de controle, cujo regime jurídico, especialmente demarcação de competências e regime sancionatório, permite categorizar o exercício da função estatal de cada um deles à luz dos bens jurídicos tutelados, a ensejar, conseqüentemente, regimes sancionatórios diversos, sem que implique em *bis in idem*.

Em relação à independência entre as esferas administrativa e penal, Diogo de Figueiredo Moreira Neto entende que ela é justificada em face da natureza das punições. Enquanto a sanção administrativa “visa manter a ordem dentro do grupo sujeito a determinado estatuto”³⁷, a sanção penal “visa a defender um sistema de valores sociais reputados indispensáveis à convivência humana, pela imposição de medidas aflitivas e segregadoras, consistindo numa retribuição política da sociedade contra o criminoso”³⁸.

A responsabilidade objetiva anticorrupção

A Lei Anticorrupção foi inovadora ao atribuir a responsabilidade objetiva, administrativa e civil, às pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Operou-

³³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2014, p. 1.109.

³⁴ Id. p. 1.109.

³⁵ Nesse sentido: FERREIRA, Daniel. *Sanções administrativas*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 133.

³⁶ Rafael Munhoz de Mello ensina que: “Uma mesma conduta pode ser tipificada pelo legislador como infração administrativa e como crime. Uma vez configurada, a conduta dará margem à imposição de sanção administrativa pela Administração e à imposição da sanção pelo Poder Judiciário. (...) Sendo possível a cumulação de sanção administrativa e sanção penal pela prática de uma mesma conduta, tal qual ocorre no ordenamento jurídico brasileiro, pode ocorrer que dois procedimentos sejam instaurados para investigar o mesmo comportamento: um procedimento administrativo, para apurar infração administrativa; e um procedimento judicial, para apurar a prática de crime e aplicar a correspondente sanção penal, em caso de condenação”. (DE MELLO, Rafael Munhoz. *Princípios de Direito administrativo sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1998*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 213).

³⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 323.

³⁸ Id. p. 323.

se, no combate à corrupção, o mesmo salto evolutivo que ocorreu no Direito privado, no qual se identifica, em linhas gerais, uma mudança que partiu, inicialmente, da culpa provada para a culpa presumida e, posteriormente, responsabilidade objetiva indireta (por atos de outrem) e, ao final, consagração da responsabilidade objetiva, ainda que como exceção à subjetiva³⁹

Trata-se, portanto, da instituição de uma regra de responsabilidade que independe da constatação de dolo ou culpa, bastando a comprovação do nexo de causalidade entre a conduta⁴⁰ e o dano⁴¹. O nexo causal consiste na relação estabelecida entre a conduta e o dano por ela causado, configurando-se, pois, como elemento de concatenação lógica para configuração da responsabilidade⁴².

De acordo com a exposição de motivos do projeto da Lei Anticorrupção, optou-se pela responsabilidade administrativa e civil das pessoas jurídicas já que “o Direito Penal não oferece mecanismos efetivos ou céleres para punir as sociedades empresárias, muitas vezes as reais interessadas ou beneficiadas pelos atos de corrupção”.

A responsabilidade objetiva atribuída à pessoa jurídica é um tema controverso na doutrina e na jurisprudência. Aqueles que entendem pela impossibilidade de sua aplicação partem da premissa de que a pessoa jurídica, como ente coletivo, é formada por diversas pessoas, dentre as quais se encontram aquelas alheias à prática do ilícito e que, portanto, não poderiam sofrer as consequências da sanção. Como ente fictício, a pessoa jurídica é despicienda de faculdade psíquica, não contando seus atos com o elemento da vontade, essencial para que seja atribuída sanção pelo ato ilícito. De todo modo, é inegável que a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica, já existentes em outras searas (tais como, exemplificativamente, no Direito ambiental), representou um avanço.

³⁹ TARTUCE, Flávio. *Responsabilidade civil objetiva e risco: a teoria do risco concorrente*. Rio de Janeiro: Forense, p. 65-79.

⁴⁰ Para Maria Helena Diniz, “a ação, elemento constitutivo da responsabilidade, vem a ser o ato humano, comissivo ou omissivo, ilícito ou lícito, voluntário e objetivamente imputável do próprio agente ou de terceiro, ou o fato de animal ou coisa inanimada, que cause dano a outrem, gerando o dever de satisfazer os direitos do lesado” (DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro: responsabilidade civil*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 43).

⁴¹ O dano é a consequência da conduta do agente, o qual faz nascer o dever de reparação. Segundo Fernando Noronha, é o prejuízo, de natureza individual ou coletiva, econômico ou não-econômico, resultante de ato ou fato antijurídico que viole qualquer valor inerente à pessoa humana, ou atinja coisa do mundo externo que seja juridicamente tutelada” (NORONHA, Fernando. *Direito das obrigações*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 473).

⁴² Sergio Cavalieri Filho assevera que “o conceito de nexo causal não é exclusivamente jurídico; decorre primeiramente das leis naturais. É o vínculo, a ligação ou relação de causa e efeito entre a conduta e o resultado” (CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 47).

As sanções administrativas por atos de corrupção

As sanções administrativas passíveis de serem aplicadas àqueles responsabilizados por atos lesivos são multa, publicação extraordinária da decisão condenatória, as quais não excluem a obrigação de reparação integral do dano causado pelo ato lesivo. Referidas sanções devem ser aplicadas em processos administrativos específicos e com parecer opinativo da Advocacia Pública ou do órgão de assistência jurídica do ente público.

A aplicação das sanções da Lei Anticorrupção, sejam elas administrativas ou judiciais, não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes da Lei nº 8.429/1992 e os atos ilícitos alcançados pelas normas de licitações e contratos da administração pública, como, por exemplo, a Lei nº 8.666/1993, o regime geral de licitações e contratos administrativos, e a Lei nº 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC.

Portanto, caso os atos lesivos envolvam infrações administrativas às normas de licitações e contratos administrativos, a pessoa jurídica também estará sujeita a sanções administrativas que vedem a participação em licitações e a celebração de contratos com a administração pública. Para que seja aplicada referidas sanções administrativas, será preciso a instrução e julgamento conjuntos, de acordo com a previsão do art. 12 do Decreto nº 8.420/2015.

As sanções de multa e publicação extraordinária da decisão condenatória poderão ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa, a depender das peculiaridades do caso concreto, o que inclui, por uma obviedade, a gravidade da infração.

Especificamente com relação à multa, considerados tais parâmetros – peculiaridades do caso concreto e gravidade da infração – o dispositivo prevê-se que o valor poderá variar entre 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, desde que, com isso, o valor da multa não seja inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação. Em não sendo possível utilizar o critério do valor do faturamento, a multa poderá variar entre R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais).

Outro elemento para a fixação da multa, que constava do § 6º do então projeto de lei, e que foi vetado pela Presidência da República, seria o valor da obra ou serviço contratado. Prevvia-se que “o valor da multa estabelecida no inciso I do caput não poderá exceder o valor total do bem ou serviço contratado ou previsto”. Referido dispositivo foi vetado sob o fundamento de que haveria limitação da responsabilidade administrativa da empresa, ao passo que os efeitos danosos do ilícito podem ser superiores ao valor do contrato.

Consideramos acertada a decisão pelo veto na medida em que os efeitos danosos do ato lesivo podem ser mais expressivos. Além disso, os benefícios econômicos do ato lesivo podem, igualmente, ser maiores. Por essa razão, devem ser consideradas todas as vantagens econômicas dele decorrentes e os danos a concorrentes e prejuízo aos usuários. A modulação do valor da multa permitirá a aferição da sanção mais compatível com as peculiaridades do caso concreto.

Com relação ao que podemos chamar de base de cálculo da multa, qual seja o faturamento bruto da pessoa jurídica, a fixação de sanção deveria guardar relação com o ato lesivo praticado, e não com o faturamento. O distanciamento do ato lesivo fica mais evidente quanto se impõe que o faturamento considerado será o do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, quando seria razoável supor que, no mínimo, o faturamento do exercício em que foi praticado o ato lesivo garantiria uma maior relação entre a reprimenda – a sanção estatal – e o ato ilícito. Assim, optou-se pelo maior desestímulo possível às práticas contrárias aos bens jurídicos tutelados pela lei, em detrimento de uma maior relação possível entre a repressão sancionatória e a conduta praticada. De todo modo, outro aspecto a se considerar é que, em tese, os atos de corrupção tendem a acarretar ganhos em escala para o grupo econômico, inclusive para projetos sem relação direta com os atos lesivos. Nas referidas hipóteses, é recomendável que sejam colhidos elementos de prova nesse sentido, a fundamentar, à luz das regras da dosimetria e da proporcionalidade, a relação entre a sanção e o ato lesivo praticado.

De todo modo, o Decreto nº 8.420/2015 representou um avanço na busca de privilegiar os elementos peculiaridades do caso concreto. Conforme seus arts. 17 e 18, o cálculo da multa depende da análise dos seguintes elementos: (a) continuidade dos atos lesivos no tempo, (b) tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica, (c) interrupção no fornecimento de serviço público ou na execução de obra contratada, (d) índice de Solvência Geral – SG – e de Liquidez Geral – LG –, (e) reincidência, (f) valor do contrato mantido ou pretendido com o órgão ou entidade lesado, (g) consumação da infração, (h) ressarcimento dos danos causados, (i) colaboração com a investigação ou a apuração do ato lesivo, (j) comunicação espontânea antes da instauração do processo administrativo acerca da ocorrência do ato lesivo e, por fim, (k) existência e aplicação de programa de integridade.

Prescreve o § 1º do art. 20 do Decreto nº 8.420/2015 que o valor da multa terá como limite mínimo o maior valor entre o da vantagem auferida e o previsto no art. 19. Seu valor máximo será o menor valor entre vinte por cento do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, ou três vezes o valor da vantagem pretendida ou auferida.

Conforme antecipado, outra sanção administrativa consiste na publicação extraordinária da decisão condenatória, ela ocorrerá na forma de extrato de sentença,

às custas da pessoa jurídica, em meios de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional, bem como por meio de afixação de edital, pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias, no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, de modo visível ao público, e no sítio eletrônico na rede mundial de computadores.

Conclui-se, portanto, que o dispositivo em análise elenca as sanções administrativas passíveis de serem aplicadas àqueles responsabilizados por atos lesivos – multa e publicação extraordinária da decisão condenatória – e, ainda, fornece critérios para, contemplados os primados da regra da proporcionalidade, realização de modulação da sanção a ser aplicada. Entretanto, a detida compreensão da extensão do regime dependerá, decisivamente, da compreensão dos critérios que devem ser considerados para a aplicação das sanções administrativas elencado no art. 7º da Lei nº 12.846/2013, cujo intuito foi o de modular a repressão da ordem jurídica às condutas lesivas. Assim é que, ainda que o elemento culpabilidade seja afastado na responsabilidade objetiva, a lei procurou modular a sanção pela contrariedade ao ordenamento jurídico. Identificada a relação de antagonismo, serão levados em consideração na dosimetria das sanções os parâmetros elencados.

A Instrução Normativa CGU/AGU nº 2/2018 instituiu metodologia e planilha para cálculo da multa administrativa prevista no art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013, a ser aplicada no âmbito dos acordos de leniência. Restou salientado que, quanto ao ressarcimento aos entes lesados, a orientação vigente seria no sentido de que o valor deve compreender: (a) multa administrativa da Lei Anticorrupção; (b) ressarcimento, assim entendido como a vantagem indevida auferida ou pretendida no âmbito de suas relações com a administração pública. O ressarcimento compreende: (a) somatório de eventuais danos incontroversos atribuíveis às empresas colaboradoras; (b) somatório de todas as “propinas” pagas; e, por fim, (c) o lucro ou enriquecimento que seria razoável se não houvera o ato ilícito.

Especificamente com relação à metodologia de apuração da multa administrativa da Lei Anticorrupção, entendemos ser acertada a metodologia proposta. De todo modo, ainda que não tenha sido o objetivo precípuo tratar dos demais valores objeto de compromisso pela pessoa jurídica colaboradora, o detalhamento das chamadas “rubricas” de ressarcimento padeceu de rigor técnico-jurídico. Assim, parece-nos que a reparação deve compreender o dano e o enriquecimento ilícito, bem como as vantagens indevidas/valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio.

Por fim, relevante destacar que a multa administrativa aplicada no Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), caso não adimplida no prazo de 30 dias, o órgão ou entidade que a aplicou encaminhará o débito para inscrição em Dívida Ativa da União ou das autarquias e fundações públicas federais, sem prejuízo das medidas judiciais cabíveis.

Autocomposição

CAPÍTULO 3

A função estatal de autocomposição

A função do Estado reflete fim, tarefa ou incumbência, correspondente a certa necessidade coletiva ou a certa zona da vida social. Expressa, ainda, atividade com características próprias, modelo de comportamento⁴³. Nesse segundo sentido, a função do Estado expressa atos e atividades que ele desenvolve em harmonia com as regras que o condicionam e conformam⁴⁴.

Em ambas as acepções de função, “exibe-se um elemento finalístico: directamente, na função como tarefa; indirectamente, na função como actividade”⁴⁵. A função no sentido de atividade relaciona-se a um complexo ordenado de atos, interdependentes uns em relação aos outros, destinados à prossecução de um fim ou de vários fins conexos. É a atividade, desenvolvida pelo Estado, por meio de seus órgãos e agentes, na realização das incumbências que lhe são atinentes constitucional ou legalmente.

As funções estatais implicam, necessariamente, na edição de normas jurídicas⁴⁶. A função administrativa consiste na edição de normas jurídicas, mas com uma característica mais específica: volta-se à concretização dos princípios constitucionais, sempre com vistas ao interesse público. Portanto, a função administrativa, sob o aspecto formal, consiste na “edição de um veículo introdutor de normas genericamente denominado de ato administrativo”⁴⁷. Assim considerando, o exercício válido da função administrativa restringe-se à edição de atos administrativos.

Entretanto, referida visão formalista é insuficiente para caracterização precisa da função, sendo fundamental compreender seus aspectos substanciais, o que contribuirá, decisivamente, para definir o regime jurídico incidente.

Entendido o ato administrativo na sua acepção lata, todos os veículos introdutores de normas administrativas são atos administrativos. Referidos veículos introdutores, nos casos em que são utilizados para o exercício da função administrativa, são típicos atos administrativos, ainda que privativos, por exemplo, do Legislativo ou do Judiciário⁴⁸.

A relevância de tais premissas está em permitir entender que a função administrativa “consiste na edição de atos administrativos, seja pelo Legislativo, seja pelo Judiciário,

nas matérias relacionadas a sua organização e atuação funcional, seja pelo Executivo, para todas as demais matérias”⁴⁹. Ademais, é pressuposto para compreensão do significado material da função administrativa o exame do princípio da legalidade, o qual, na sua visão clássica, é no sentido de que a administração limita-se a executar as leis editadas pelo Legislativo. Ou seja, administrar é, de acordo com referida concepção, “editar atos individuais e concretos que cumpram as leis, gerais e abstratas”.

Contemporaneamente, é preciso compreender que a função administrativa como ponderação, no caso concreto, tendo em vista aquela realizada pelo legislador. Portanto, sob o ponto de vista formal, a função administrativa consiste na edição de atos administrativos. Por outro lado, pelo aspecto substancial, ela “consiste na apuração da medida constitucional da exigência de cumprimento de determinados fins, tendo em vista as circunstâncias do caso concreto, a atividade legislativa até então exercida e as diferenças de peso efetuadas pelo constituinte; bem como a fixação para o caso concreto, de acordo com a medida apurada, dos meios necessários para realização desses fins”⁵⁰.

O ato administrativo, por sua vez, “é um ato jurídico e, portanto, veículo de introdução no sistema de norma jurídica”. Por essa razão, por meio do ato administrativo “se expede imperativo autorizante em que o antecedente é ligado ao consequente por meio de um vínculo deôntico”⁵¹. Trata-se de um conceito estrito de ato administrativo.

De todo modo, frise-se que há corrente doutrinária no sentido de que o ato administrativo “é gênero abrangente de todas as espécies de veículos introdutores de normas administrativas. Por isso, todas as normas administrativas, sejam estas individuais e gerais, individuais e concretas, gerais e abstratas, gerais e concretas, unilaterais, bilaterais, são introduzidas pelos atos administrativos”. Veja-se, portanto, que o ato administrativo costuma ser entendido, na sua acepção lata, como “veículos introdutores de normas administrativas”⁵².

Constata-se, portanto, que não há função do Estado sem que haja um complexo ordenado de atos. Especificamente com relação à função administrativa, essa consiste na edição de atos administrativos⁵³. O ato administrativo é um ato jurídico, ou seja, um “veículo de introdução de norma jurídica no sistema”⁵⁴. A juridicização do fato é fruto “do resultado da ponderação, expressa ou implícita, efetuada pela Administração”⁵⁵. Referida ponderação é um pressuposto para a edição do ato, já que por meio dela é que a Administração identifica a norma incidente, o fato

⁴³ MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo V, Coimbra: Coimbra, 2004, p. 8.

⁴⁴ Id. p. 8-9.

⁴⁵ Id. p. 9.

⁴⁶ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Efeitos dos vícios do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros, p. 37 e seguintes.

⁴⁷ Id. p. 75 e seguintes.

⁴⁸ MARTINS, R. M. Op. cit. p. 109 e seguintes.

⁴⁹ Id. p. 78.

⁵⁰ Id. p. 93.

⁵¹ Id. p. 105 e seguintes.

⁵² MARTINS, R. M. Op. cit. p. 109 e seguintes.

⁵³ Id. p. 109.

⁵⁴ Id. p. 109.

⁵⁵ Id. p. 110.

que foi juridicizado e as situações instituídas⁵⁶. Conclui-se, portanto, que apenas por meio do ato administrativo é que há a introdução de uma norma jurídica no exercício da função administrativa. Por meio dele expede-se o chamado imperativo autorizante⁵⁷.

Fixado o conceito de função administrativa do Estado e de ato administrativo, podemos afirmar que a atividade estatal de autocomposição é permeada de atos administrativos. Por essa razão, é dever-poder da AGU valer-se do regime jurídico dos atos administrativos nas tratativas tendentes à celebração de acordo de leniência anticorrupção. Portanto, a atividade estatal de autocomposição deve seguir o regime jurídico inerente aos atos administrativos em geral, sem prejuízo de regras específicas decorrentes da sua natureza jurídica, bem como da principiologia correlata.

Com relação aos princípios constitucionais atrelados ao regime jurídico administrativo, destaque-se o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, da legalidade, da finalidade, da razoabilidade, da proporcionalidade, da motivação⁵⁸, da impessoalidade⁵⁹, da publicidade⁶⁰, do devido processo legal, da ampla defesa⁶¹, da moralidade⁶², do controle judicial⁶³, da responsabilidade do Estado⁶⁴, da improbidade⁶⁵, da eficiência⁶⁶, da segurança jurídica e o da economicidade⁶⁷.

São princípios do regime jurídico administrativo: o princípio da legalidade⁶⁸, da obrigatoriedade do desempenho de atividade pública⁶⁹, do controle administrativo ou tutela, da isonomia ou igualdade dos administrados em face da Administração⁷⁰, da publicidade dos atos administrativos⁷¹, da inalienabilidade dos direitos concernentes à interesses públicos, do controle jurisdicional dos atos administrativos⁷², da hierarquia e o princípio da especialidade.

Dada a natureza jurídica do acordo de leniência,

⁵⁶ Id. p. 110.

⁵⁷ Id. p. 110.

⁵⁸ Art. 1º, inciso II e seu parágrafo único; art. 5º, inciso XXXIV e art. 93, inciso X, da Constituição.

⁵⁹ Art. 37, *caput*, e art. 5º, *caput*, da Constituição.

⁶⁰ Art. 37, *caput*, e art. 5º, incisos XXXIII e XXXIV, alínea “b”, da Constituição.

⁶¹ Art. 5º, incisos LIV, LV e LXXVIII da Constituição.

⁶² Art. 37, *caput*, §4º e §5º; art. 85, inciso V; art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição.

⁶³ Art. 5º, inciso XXXV, da Constituição.

⁶⁴ Art. 37, §6º, da Constituição.

⁶⁵ Art. 37, §§ 4º e 5º, da Constituição.

⁶⁶ Art. 37 *caput*, da Constituição.

⁶⁷ Art. 70 da Constituição.

⁶⁸ Art. 37, *caput*; art. 5º, inciso II; art. 84, inciso IV, da Constituição.

⁶⁹ Inclusive seu derivado, o princípio de continuidade do serviço público.

⁷⁰ Art. 5º, incisos I e XLI; art. 37, *caput*, e incisos I, II e XXI, da Constituição.

⁷¹ Art. 37, *caput*, XXI e §1º; art. 5º, incisos XIV, LX, XXXIII, XXXIV, alínea ‘b’ e parágrafo único, da Constituição.

⁷² Art. 5º, inciso XXXV, da Constituição.

determinados princípios específicos são incidentes, os quais mitigam referidos princípios gerais. Do mesmo modo, relevante destacar que a maior ou menor incidência dos referidos princípios dependerá da ponderação e, portanto, das especificidades do caso concreto. São eles, sigilo ou publicidade restrita, impulso oficial restrito, boa-fé, confiança, expectativa legítima, lealdade, cooperação, formalismo moderado, segurança jurídica e extraterritorialidade. Portanto, as tratativas tendentes à celebração do acordo de leniência compreendem um procedimento administrativo *sui generis*, bem como uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos, permeado por inflexões, que tendem a um determinado resultado, qual seja a autocomposição.

Confiança, expectativas legítimas e boa-fé

Especificamente com relação ao princípio da confiança e da boa-fé, dada a relevância para a autocomposição administrativa que ora se examina, convém que realizemos um cotejamento mais detido. Como mecanismo que define os limites e as interações na sociedade, o Direito é indispensável à estabilização de expectativas que se criam legitimamente. O Direito, conforme Niklas Luhmann, neutraliza a contingência das ações individuais, permitindo que cada ser humano possa esperar, com um mínimo de garantia, o comportamento do *alter*⁷³.

Tércio Sampaio Ferraz, na apresentação da obra “*Legitimação pelo Procedimento*” do referido autor, apresenta sua análise sobre a produção luhmanniana, bem como sobre o papel do Direito como estrutura indispensável à estabilização de expectativas. Assim é que, resume o autor, “contra esta contingência temporal que afeta as expectativas recíprocas, é o estabelecimento de normas que irá dar a elas a garantia requerida. Normas, segundo Luhmann, garantem as expectativas (mas não o comportamento correspondente) contra desilusões”⁷⁴.

A confiança e a expectativa legítimas apresentam o papel de garantir segurança jurídica e de preservar valores que sustentam a base das relações. Assinala Gerson Luiz Carlos Branco:

O valor confiança é um dos pilares centrais de todo o direito. Somente existe a possibilidade de convivência social se o valor confiança está presente. Os mecanismos de proteção deste valor são muitos e, regra geral, existem leis e procedimentos para sua proteção. E, justamente em razão da crescente valorização da confiança e da consciência do fenômeno, o valor confiança passou a ser considerado como *um valor econômico*.⁷⁵

⁷³ Segundo o autor, “le aspettative che qualcuno nutre in relazione al comportamento di altri”. Na expressão de Niklas Luhmann, “sostenere, in caso di pericoli o di delusioni, le aspettative che qualcuno nutre in relazione al comportamento di altri.” (LUHMANN, Niklas. *La differenziazione del diritto*. Bologna: Il mulino, s.d., p. 81).

⁷⁴ FERRAZ, Tércio Sampaio. “Apresentação”. In: LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo procedimento*. Brasília: UNB, 1980, p. 1-5.

⁷⁵ BRANCO, Gerson Luiz Carlos. A proteção das expectativas legítimas derivadas das situações de confiança: elementos formadores do princípio da confiança e seus efeitos. *Revista de Direito Privado*, n.º 12/169.

Há quem pontue, do mesmo modo, que a confiança resguarda a expectativa legitimamente despertada, limitando a ação daquele que a suscitou:

A expressão “princípio da confiança (legítima)” indica o limite ao exercício de direitos e poderes formativos (dimensão negativa) quando violadores de uma confiança legitimamente suscitada e/ou a fonte produtora de deveres jurídicos (dimensão positiva), tendo em vista a satisfação das legítimas expectativas criadas, no *alter*, pela própria conduta.⁷⁶

A boa-fé, por sua vez, relaciona-se, consoante lições de Judith Martins-Costa, a um modelo de conduta segundo o qual cada pessoa deve ajustar a própria conduta agindo como atuaria um *homem reto*, com honestidade, lealdade e probidade⁷⁷. Por essa razão, a mesma autora ressalta que a boa-fé deve pautar as relações intersubjetivas regradas pelo Direito enquanto *standard* de lisura, correção, probidade, lealdade e honestidade:

A expressão boa-fé objetiva designando princípio atuante no domínio do direito das obrigações, exprime o *standard* de lisura, correção, probidade, lealdade, honestidade - enfim, o *civilliter agere* que deve pautar as relações intersubjetivas regradas pelo Direito. Daí a razão pela qual a boa-fé objetiva atue, concomitantemente, como (i) fonte de deveres de conduta (deveres de prestação e deveres de proteção); (ii) baliza para a averiguação da licitude no modo de exercício de direitos, vedando, por exemplo, o comportamento contraditório ou desleal; e (iii) cânone para a interpretação dos negócios jurídicos, tríplice função hoje perfeitamente discernida nos arts. 113; 187; e 422 do CC brasileiro. Nas relações obrigacionais (notadamente as relações contratuais), o que se exige é uma atitude positiva de cooperação, e, assim sendo, o princípio é a fonte normativa impositiva de comportamentos cooperativos que se devem pautar por um específico *standard* ou arquétipo, qual seja, a conduta segundo a boa-fé.⁷⁸

Ou seja, enquanto que a boa-fé relaciona-se ao dever de cooperação, impondo, para tal fim, pautas de correção, lealdade, probidade e consideração aos interesses legítimos de outrem (*civilliter agere*), a confiança prende-se, precipuamente, à geração de expectativas legítimas cuja manutenção pode constituir um dever jurídico – o dever de manter a confiança suscitada – e cuja frustração ocasiona responsabilidade⁷⁹.

⁷⁶ MARTINS-COSTA, Judith. Princípio da confiança legítima e princípio da boa-fé objetiva. *Revista dos Tribunais*, n.º 852/87.

⁷⁷ BRANCO, Gerson Luiz Carlos. A proteção das expectativas legítimas derivadas das situações de confiança: elementos formadores do princípio da confiança e seus efeitos. *Revista de Direito Privado*, n.º 12/169.

⁷⁸ MARTINS-COSTA, J. Op. cit. p. 87.

⁷⁹ Id. p. 87.

O princípio da confiança, no plano da sua eficácia, apresenta duas dimensões. Na sua dimensão negativa, ele limita o exercício de direitos quando violadores de uma confiança legitimamente suscitada. Na sua dimensão positiva, o princípio da confiança atua como fonte produtora de deveres jurídicos tendo em vista a satisfação das legítimas expectativas criadas⁸⁰.

Especificamente com relação à aplicação do referido princípio na seara do Direito Público e, especificamente nas relações estabelecidas entre a administração pública e o particular, há uma expressiva produção doutrinária, legislativa⁸¹ e jurisprudencial que atesta a sua importância.

Assim é que, para Judith Martins-Costa, na relação entre particulares e a administração pública “à ‘lealdade e cooperação’ como notas características do conceito de boa-fé operante nas relações interprivadas, agregam-se com força exponencial os elementos ‘crença e confiança’ como elementos da segurança jurídica”⁸². Assinala a mesma autora que “no direito público se amalgamam (ora sob a denominação ‘boa-fé’, ora sob o nome ‘confiança’) os deveres positivos de lealdade e honestidade e os deveres negativos de não frustrar (ou de não suscitar levemente) as legítimas expectativas do administrado”⁸³.

Luciano Parejo Alfonso⁸⁴, Almiro do Couto e Silva⁸⁵, José Guilherme Giacomuzzi⁸⁶ e Edilson Pereira Nobre⁸⁷ visualizam na boa-fé, especialmente no sentido de lealdade e dever de atender às legítimas expectativas, uma expressão do princípio constitucional da moralidade administrativa previsto no art. 37, *caput*, da Constituição.

Há que se distinguir a moral administrativa da moral comum, já que aquela se refere a valores que informam o Direito positivo, como a lealdade, a boa-fé, a veracidade e a honestidade⁸⁸. A moralidade administrativa é o conjunto de regras de conduta segundo cânones da

⁸⁰ Id. p. 87.

⁸¹ A Lei n.º 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito federal, introduziu de forma expressa, o princípio da boa-fé, no inciso IV do parágrafo único do seu art. 2º, constando o dever da Administração Pública de atuar segundo os “padrões éticos da probidade, decoro e boa-fé”.

⁸² MARTINS-COSTA, J. Op. cit. p. 87.

⁸³ MARTINS-COSTA, J. Op. cit. p. 87.

⁸⁴ Prólogo à obra de CASTILLO BLANCO, Federico: *La protección de la confianza en el derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 1998, p. 9.

⁸⁵ COUTO E SILVA, Almiro. Princípios da legalidade e da segurança jurídica no estado de direito contemporâneo. *Revista de Direito Público*, n. 84, pp. 46-63.

⁸⁶ GIACOMUZZI, José Guilherme. *A moralidade administrativa e a boa-fé da Administração Pública: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa*. São Paulo: Malheiros, 2002.

⁸⁷ PEREIRA NOBRE JR, Edilson. *O princípio da boa-fé e sua aplicação no direito administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002.

⁸⁸ CAMMAROSANO, Márcio. *O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 95.

lealdade e da boa-fé⁸⁹ que obrigam a Administração Pública a proceder em relação aos seus administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe proibido o comportamento astucioso, malicioso⁹⁰.

O princípio da moralidade administrativa refere-se aos valores que informam as normas jurídicas, as quais “com seu ‘inevitável conteúdo axiológico’, seleciona valores que recolhe de outras ordens normativas do comportamento humano, como a lealdade, boa-fé, veracidade, honestidade”⁹¹. São esses os valores que devem ser prestigiados pela administração pública para dar efetividade ao princípio da moralidade administrativa.

Da moralidade inculpada no art. 37 da Constituição da República deve-se extrair deveres objetivos⁹² de conduta administrativa a serem seguidos, proibindo-se a contradição de informações, a indolência, a leviandade de propósitos⁹³. Em síntese, o princípio da moralidade administrativa “obriga a um dever de transparência e lealdade por parte da Administração Pública”⁹⁴.

O princípio da confiança e o da boa-fé objetiva ensejam, além do dever de atuação correta, digna e confiável, a vedação ao *venire contra factum proprium*, o qual proíbe o agir contra seus próprios atos quando estes não estão evitados de ilicitude⁹⁵. Sobre esse princípio, esclarece Francisco Ferreira Muniz destaca:

A locução *venire contra factum proprium* traduz o exercício de um direito em contradição com o comportamento assumido anteriormente pelo titular. (...) Infringe a boa-fé quem pretende fazer valer um direito em contradição com sua conduta anterior, na qual a outra parte confia.⁹⁶

Para Lucio Picanço Facci, a aplicação do princípio da vedação ao comportamento contraditório pressupõe a ocorrência cumulativa de quatro eventos: (a) uma conduta inicial (o *factum proprium*); (b) a confiança legítima de outrem na preservação do sentido objetivamente extraído do *factum proprium*; (c) o comportamento contraditório em relação ao sentido objetivo da conduta inicial; e, por

fim, o dano efetivo ou potencial⁹⁷. O objeto da tutela do princípio não é a coerência entre os comportamentos, mas, sim, a confiança legítima que a conduta inicial provocou, preservando-se a lealdade entre o agente e o destinatário da conduta⁹⁸.

Referida principiologia deve inspirar as tratativas tendentes à celebração de acordo de leniência. Sob o ângulo da pessoa jurídica compromitente colaboradora, a confiança, as expectativas legítimas e boa-fé decorrem da obrigação legal de colaboração efetiva, da necessária colaboração que deve se materializar, ao longo das tratativas, pela obediência aos prazos, entrega de documentos solicitados (salvo justificativa cabal), cessação dos atos de corrupção, reformulação ou implantação de programa de integridade e, por fim, identificação dos demais envolvidos na infração (quando o caso).

Autocomposição anticorrupção penal, administrativa e cível

No Direito Penal, incorporando algumas características do modelo da justiça criminal negociada – mas sem que isso represente a adoção, por exemplo, do *plea bargaining*⁹⁹ do sistema norte-americano – o art. 3º, inciso I, da Lei nº 12.850/2013, incidente exclusivamente sobre crimes praticados por *organizações criminosas*¹⁰⁰, instituiu a chamada colaboração premiada¹⁰¹.

Saliente-se, ademais, que há outros mecanismos de justiça criminal negociada no nosso ordenamento jurídico, os quais, ainda que de menor incidência para os crimes relacionados à corrupção, merecem destaque. Trata-se da Lei nº 9.807/1999, que dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal e, ainda, da Lei nº 9.613/1998, espécie normativa que dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, sendo que se admite a possibilidade de o juízo realizar o afastamento, redução ou substituição da pena caso haja colaboração espontânea.

⁸⁹ De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da moralidade implica no dever da Administração Pública de atuar em conformidade de princípios éticos (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 119).

⁹⁰ BANDEIRA DE MELLO. C. A. Op. cit. p. 119-120.

⁹¹ CAMMAROSANO, Márcio. Op. cit. p. 85.

⁹² Diogo de Figueiredo Moreira Neto identifica como vícios da moralidade administrativa “quando o agente público praticar ato administrativo (contrato administrativo ou ato administrativo complexo) fundando-se em motivo (a) inexistente, (b) insuficiente, (c) inadequado, (d) incompatível ou (e) desproporcional; ou visando a objeto (a) impossível, (b) desconforme ou (c) ineficiente” (MOREIRA NETO, D. de F. *Moralidade administrativa: do conceito à efetivação*. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 190, p. 1-44, Rio de Janeiro, out.-dez. 1992).

⁹³ GIACOMUZZI, J. G. Op. cit. p. 270.

⁹⁴ GIACOMUZZI, J. G. Op. cit. p. 270.

⁹⁵ SCHEREIDER, Anderson. *A proibição de comportamento contraditório: tutela da confiança e venire contra factum proprium*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

⁹⁶ MUNIZ, Francisco Ferreira. *Textos de Direito Civil*. Curitiba: Juruá, 1998, p. 41.

⁹⁷ FACCI, Lucio Picanço. A proibição de comportamento contraditório no âmbito da Administração Pública: a tutela da confiança nas relações jurídico-administrativas. *Forense*, vol. 411, ano 106, set.-out. 2010, p. 164.

⁹⁸ Id. p. 166.

⁹⁹ O “*plea bargaining*” compreende, essencialmente, uma declaração de culpa, “*guilty plea*”, ou, ainda, uma espécie de não questionamento da culpa imputada, o que ocorre negocialmente e pode implicar, por exemplo, na redução dos delitos levados à acusação, alteração para um delito de menor gravidade ou, ainda, a diminuição da pena (NEWMAN, Peter. *The new palgrave dictionary of economics and the law*. New York, 1998, p. 46).

¹⁰⁰ A configuração de uma organização criminosa requer, consoante art. 1º, § 1º, da Lei nº 12.850/2013, o preenchimento dos seguintes requisitos: (a) associação entre prelo menos, quatro pessoas físicas; (b) estrutura ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas; (c) busca de obter vantagens; e, por fim, (d) prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a quatro anos ou que sejam de caráter transnacional.

¹⁰¹ O acordo de colaboração premiada “consiste em um benefício concedido ao acusado que, admitindo a participação no delito, fornece às autoridades informações eficazes, capazes de contribuir para a resolução do crime”. (STF. HC nº 174.286/DF).

A colaboração premiada, para o Estado-persecutor, consiste em meio de obtenção de informações para instruir a investigação e o processo penal, enquanto que, para o colaborador, o acordo pode ser visto como um benefício de natureza penal. Com efeito, nas palavras de García-Pablos de Molina e Luiz Flávio Gomes, distingue-se, no processo penal, o “espaço de consenso” do “espaço de conflito”. O primeiro resolve o conflito penal mediante conciliação, transação, acordo, mediação ou negociação. O segundo, punitivista, impõe o clássico “devido processo penal”¹⁰².

Assim considerando, costuma-se classificar os modelos de resolução de conflitos penais em três espécies: (a) modelo dissuasório clássico, baseado na resposta punitiva retributiva; (b) modelo ressocializador, fundamentado na prevenção especial positiva; e, por fim, (c) modelo consensual, o qual se subdivide em modelo pacificador ou restaurativo e modelo da justiça criminal negociada¹⁰³.

Com relação à autocomposição administrativa, um importante marco ocorreu em 2000, no Direito Concorrencial, quando a Lei nº 10.149/2000 alterou a Lei nº 8.884/1994 para prever a possibilidade de celebração de acordo de leniência com pessoas físicas e jurídicas autoras de infração à ordem econômica.

Ademais, existem outros mecanismos de autocomposição em matéria de Direito Público, tais como a Lei nº 7.347/1985, a Lei da Ação Civil Pública, que prevê o compromisso de ajustamento de sua conduta e, ainda, a já citada Lei nº 13.140/2015, que dispõe sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

O acordo de colaboração premiada possui características específicas quando comparado com a leniência consubstanciada na Lei nº 12.846/2013. Entretanto,

¹⁰² MOLINA, García-Pablos de; GOMES, Luiz Flávio. *Criminologia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

¹⁰³ MOREIRA, Rafael Martins Costa. Solução consensual de conflitos penais no Brasil. *Interesse Público - IP*, Belo Horizonte, ano 14, n.º 73, maio/jun. 2012.

ambos os institutos possuem uma característica comum fundamental, qual seja, versam sobre colaboração relativa ao fornecimento de informações de atos ilícitos praticados em contrapartida a determinados benefícios.

O acordo de leniência anticorrupção instituído originalmente pela Lei nº 12.846/2013 foi alterado pela Medida Provisória nº 703/2015. Ainda que referida espécie normativa não tenha sido convertida em lei, convém realizarmos algumas considerações sobre referido regime.

Com o intuito de conferir maiores vantagens às empresas, previu-se que o acordo poderia conferir isenção ou atenuação de determinadas sanções, o sobrestamento de processos administrativos e, ainda, a vedação à propositura de ações judiciais específicas.

Além do mais, previa-se o estabelecimento de regras de atuação conjunta entre diversos órgãos. Caso o ato de corrupção acarretasse, simultaneamente, infração à ordem econômica, seria obrigatória a atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), do Ministério da Justiça e do Ministério da Fazenda. Diante da inexistência de órgão de controle interno na entidade pública, seria obrigatória, ainda, a atuação do Ministério Público concorrentemente com a autoridade máxima da mesma entidade. Apenas quando houvesse órgão de controle interno é que seria facultativa a atuação do Ministério Público. O acordo entabulado deveria ser encaminhado ao Tribunal de Contas competente, o qual poderia instaurar procedimento administrativo para apurar prejuízo ao erário quando entendesse que o valor acordado não foi o suficiente para reparação integral do dano causado.

A Medida Provisória nº 703/2015 afastou, ainda, a regra que obrigava a confissão na participação no ilícito. Entretanto, além da identificação dos demais envolvidos na infração e a obtenção célere de informações e documentos que comprovassem o ilícito em apuração, a empresa colaboradora deveria cooperar com as investigações e o comprometer-se com a implementação ou melhoria dos mecanismos internos de integridade.



Outro aspecto da Medida Provisória nº 703/2015 que merece destaque é a previsão da admissibilidade de vários acordos de leniência, por diversas pessoas jurídicas, tendo por objeto os mesmos atos de corrupção. A única diferença é que só a primeira empresa poderia gozar, integralmente, de todos os benefícios legais, ao passo que as demais, ainda que pudessem gozar das mesmas vantagens, só poderiam ter a redução da multa administrativa em, no máximo, dois terços.

Os benefícios legais da celebração do acordo de leniência no referido regime eram a isenção da sanção administrativa de publicação extraordinária da decisão condenatória; isenção de sanções restritivas ao direito de licitar e contratar previstas nos regimes geral e especiais de contratações públicas; isenção ou redução das sanções pecuniárias; sobrestamento de processos administrativos referentes a licitações e contratos que versem sobre o mesmo objeto do acordo de leniência.

Quanto aos efeitos do acordo de leniência para ações judiciais, vedava-se o ajuizamento de determinadas ações não criminais – aquelas fundamentadas na Lei Anticorrupção; na Lei de Improbidade Administrativa, exceto cautelares; e ações de natureza civil, como a Ação Civil Pública – por parte da Advocacia Pública e do Ministério Público, desde que eles participassem do acordo de leniência.

Veja-se, portanto, que a Medida Provisória nº 703/2015 instituiu um determinado regime que vigorou temporariamente. De todo modo, ainda que não convertida em lei, o que se nota é uma ilegal pretensão em se valer da referida sistemática legal para entabular acordos de leniência globais com fundamentos extraídos em espécies normativas e tratados diversos.

No regime jurídico atual, consubstanciado na vigente Lei nº 12.846/2013, os benefícios decorrentes da celebração do acordo de leniência são mais restritos. Outro aspecto a se considerar é que, no modelo atual, a atuação articulada entre os órgãos de controle encontra maiores obstáculos, o que demanda articulação interinstitucional espontânea, voluntarismo o qual tende a desestimular a eficácia dos mecanismos de autocomposição.

Isonomia e tratativas prioritárias

Ainda que, de acordo com o princípio da isonomia, as propostas de acordo de leniência devam, abstratamente, seguir a ordem cronológica de sua apresentação pela pessoa jurídica, é inegável que, em determinadas circunstâncias, é preciso conferir tratamento prioritário. Entretanto, é preciso cotejar, concretamente, o princípio da isonomia, o qual está insculpido na Constituição no seu art. 5º, *caput* e inciso I, no art. 3º, incisos III e IV, art. 7º, incisos XXX e XXI, art. 170, art. 193, art. 196, art. 205, além de outros não expressos, mas que decorrem da sua inteligência.

Celso Antonio Bandeira de Mello fornece três critérios para identificação do respeito ou desrespeito à isonomia. Para determinar se a diferenciação feita pela lei fere ou

não a isonomia é necessária a análise de três pontos: (a) tem-se que investigar, de um lado, aquilo que é adotado como critério discriminatório; (b) cumpre verificar se há justificativa racional, isto é, fundamento lógico para, à vista do traço acolhido, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade proclamada; e, por fim, (c) analisar se a correlação ou fundamento racional abstratamente é afinado com os valores protegidos no sistema normativo constitucional. Só a conjunção dos três aspectos é que permite análise concreta do problema. Isto é: a hostilidade ao preceito isonômico pode residir em quaisquer deles¹⁰⁴.

Com efeito, e nas palavras do mesmo autor, para detectar se determinada norma está ou não de acordo com o princípio da isonomia, deve-se verificar a existência ou não de correlação lógica entre o fator erigido em critério de discriminação e a discriminação legal decidida em função dele. Em outras palavras, deve-se investigar, de um lado, aquilo que é erigido em critério discriminatório e, de outro lado, se há justificativa racional para, à vista do traço promotor de distinção adotado, atribuir específico tratamento jurídico. Assim, é agredida a igualdade quando o fator diferencial adotado para qualificar os atingidos pela regra não guarda relação lógica com a inclusão ou exclusão no benefício ou restrição criados¹⁰⁵. Dito de outro modo, as discriminações são compatíveis com o princípio da igualdade apenas e tão-somente quando houver um vínculo de correlação lógica entre a peculiaridade diferencial e a desigualdade de tratamento em função dela conferida. Além do mais, tal correlação não deve ser incompatível com interesses prestigiados na Constituição¹⁰⁶.

Assim considerando, pode-se discutir a legalidade do estabelecimento de critérios para tratamento prioritário de determinados acordos de leniência tendo em vista a maior robustez dos elementos de prova presentes, exemplificativamente, em processos administrativos sancionatórios e em ações penais. Do mesmo modo, justificam, legitimamente, o tratamento prioritário, a incorporação, no que couber, do modelo de prescrição intercorrente do Direito Penal, a extensão dos atos de corrupção, dos prejuízos ao erário, da relevância econômica e social da pessoa jurídica que pretende colaborar e, por fim, a sua capacidade financeira em honrar compromissos.

Portanto, em nada fere o princípio da isonomia a adoção de critérios discriminatórios já que há fundamento lógico para, à vista do traço acolhido, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade proclamada. De todo modo, recomenda-se a edição de ato normativo regulamentador do referido tratamento prioritário e, até a sua superveniência, da edição de atos administrativos justificadores do tratamento específico no caso concreto.

A existência de comissões, cada uma das quais com um

¹⁰⁴ BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. São Paulo: Malheiros, 2011.

¹⁰⁵ Id.

¹⁰⁶ Id.

determinado fluxo de trabalho, não ilide a obrigação de tratamento isonômico a ser promovido pela instituição globalmente considerada. Por essa razão, recomenda-se a adoção de atos administrativos por meio dos quais os órgãos superiores, exercendo a competência de direção e controle, instituirão os mecanismos viabilizadores do tratamento isonômico e, apenas excepcionalmente e nas hipóteses previamente regulamentadas, o procedimento prioritário.

Exame de admissibilidade

A Instrução Normativa CGU nº 13/2019, ao definir os procedimentos para apuração da responsabilidade administrativa anticorrupção, regulamentou o exame de admissibilidade no Processo Administrativo de Responsabilização, a qual se destinaria ao exame de autoria e materialidade de ato lesivo à Lei Anticorrupção. Do mesmo modo, a Portaria Conjunta CGU/AGU nº 4/2019, que define os procedimentos para negociação, celebração e acompanhamento dos acordos de leniência anticorrupção no âmbito da CGU e dispõe sobre a participação da AGU, previu o exame de admissibilidade quanto às propostas de negociações de acordo de leniência.

Com efeito, referidas previsões representam significativo avanço no aperfeiçoamento das rotinas dos órgãos de controle em exame. À luz do princípio da eficiência administrativa, é dever-poder de ambos os órgãos realizar um cotejamento prévio da proposta de acordo. Diante da não regulamentação dos requisitos a serem verificados em sede do referido exame de admissibilidade, bem como da insuficiência e parcial incompatibilidade dos requisitos autoria e materialidade, detalharemos, a seguir, os requisitos que nos aparecem importantes para lastrear o exame de admissibilidade.

Especificamente com relação aos requisitos da responsabilidade objetiva, ela independe, conforme antecipado, da constatação de dolo ou culpa, bastando a comprovação do nexo de causalidade entre a conduta e o dano. Com relação à conduta, é preciso constatar a existência de ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846/2013 praticados no interesse ou benefício, exclusivo ou não, da pessoa jurídica. Em se tratando de responsabilidade objetiva, não é aplicável a teoria da antijuridicidade. A análise da prescrição – bem como causas interruptivas ou suspensivas – deve seguir as previsões da Lei Anticorrupção.

Autocomposições globais

Com relação à competência do órgão para, à luz dos atos lesivos, realizar a autocomposição, frise-se, inicialmente, que a AGU, reconhecendo suas limitações de competência na condução de acordos de leniência nos moldes delineados na Lei Anticorrupção, realiza atuação conjugada com a CGU e, em determinados casos, com o Ministério Público Federal (MPF) e a CGU para entabular acordos de leniência com objeto mais amplo que o previsto na Lei nº 12.846/2013. Na medida em que há uma ampliação de escopo, inclusive para realizar autocomposição

fundamentada em outras espécies normativas e restringir a atuação judicial da AGU, entendemos que a atuação conjugada deve ser justificada por meio do exame de admissibilidade que ora se examina.

Com efeito, não se tem notícias de atos administrativos ou correlatos estudos que demonstrem que a atuação conjugada com a AGU é a medida mais eficiente. Ou seja, ainda que, em tese, o esforço concentrado tenda a permitir uma atuação mais eficiente, entendemos que, em cada caso concreto, a AGU deve justificar a atuação conjugada. Portanto, a extensão dos atos lesivos, tanto para outros entes da federação, quanto para outros órgãos de controle, deve ensejar análise específica à luz do arcabouço normativo incidente.

Leniência e outros meios de autocomposição

Pode-se discutir, à luz da regra da proporcionalidade, se, dentre os mecanismos de autocomposição disponíveis, não haveria outro instrumento mais recomendável no caso concreto distinto do acordo de leniência da Lei Anticorrupção, tal como o Termo de Ajustamento de Conduta – TAC.

Com efeito, a proporcionalidade possibilita uma escolha racional das medidas adotadas pela administração pública¹⁰⁷, bem como se elas são acertadas nos meios e no fim¹⁰⁸. Na sua tríplice estrutura – adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito – a proporcionalidade deve guiar o itinerário lógico a ser percorrido pela administração pública.

Para que se configure sua regularidade, o ato estatal deve passar pelos exames da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito. A análise é feita dentro de uma relação de subsidiariedade. Isto é, o exame da adequação precede ao da necessidade, que, por sua vez, precede ao da proporcionalidade em sentido estrito¹⁰⁹.

Uma medida estatal é adequada quando o seu emprego faz com que o objetivo legítimo pretendido seja alcançado ou, ao menos, fomentado. Assim, para que uma medida seja considerada adequada não é necessário que o seu emprego leve à realização do fim pretendido, bastando apenas que o princípio que legitime o objetivo seja fomentado¹¹⁰.

Um ato estatal que limita um direito fundamental somente é necessário caso a realização do objetivo perseguido não possa ser promovida, com a mesma intensidade, por meio de outro ato que limite, em menor medida, o direito fundamental atingido¹¹¹.

¹⁰⁷ GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*. Tomo 1, Buenos Aires, F.D.A., 2003, p. 21.

¹⁰⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Dialética, 2012, p. 71.

¹⁰⁹ SILVA, Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais*, n.º 798, 2002, São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 25.

¹¹⁰ Id. p. 25.

¹¹¹ Id. p. 25.

Proporcionalidade em sentido estrito consiste no sopesamento entre a intensidade da restrição ao direito fundamental atingido e a importância da realização do direito fundamental que com ele colide e que fundamenta a adoção da medida restritiva¹¹².

Assim considerando, rememore-se a Lei nº 13.140/2015, ao dispor sobre a autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de Direito público, previu, no seu art. 35, para os conflitos envolvendo a administração pública federal direta, suas autarquias e fundações, a possibilidade de transação por adesão, com fundamento em autorização do Advogado-Geral da União, com base na jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal ou de tribunais superiores; ou parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República.

Admite-se, no âmbito federal, a autocomposição relativa à improbidade administrativa em razão do afastamento do art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/1992 (“Lei de Improbidade Administrativa”), que veda, expressamente, a transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade administrativa, o que será tratado mais adiante no presente estudo. Do mesmo modo, o art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985, a Lei da Ação Civil Pública, prevê o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Veja-se, portanto, que a leniência anticorrupção não é o único mecanismo de autocomposição disponível. Por essa razão, recomenda-se que, em cada caso concreto, seja cotejada a viabilidade da adoção de outros mecanismos, seja de forma isolada, seja combinada, quando couber.

Compromissos legais e providências acautelatórias consensuais

Pode-se discutir a adoção de providências acautelatórias consensuais no início das tratativas tendentes ao acordo fundamentadas na exclusiva vontade das partes, tais como contingenciamento de valores à luz de valor prévio e mínimo de ressarcimento, substituição de administradores, instituição ou aprimoramento de programa de integridade e realização de investigação privada. Objetiva-se, assim, aumentar a eficácia dos mecanismos de autocomposição e, conseqüentemente, o atingimento do interesse público.

Especificamente com relação aos compromissos pecuniários a serem assumidos, eles devem englobar a restituição de valores obtidos ilícitamente, multas previstas na Lei de Improbidade e na Lei Anticorrupção e, ainda, o dano (reconhecido e apurado).

Discute-se, ainda, a possibilidade de assunção de compromissos não previstos expressamente em lei. Cite-se, por exemplo, acordo de leniência celebrado pela Rodonorte – Concessionária de Rodovias Integradas S.A – com a Procuradoria da República no Paraná, no qual houve o compromisso de redução em 30% (trinta por cento) da tarifa de pedágio em favor dos usuários de todas as praças de pedágio por ela operadas e, ainda, de se submeter a um processo de monitoria externa de *compliance*.

Além do mais, discute-se o pagamento de indenizações (por exemplo, pela perda de bens confiscados pelas autoridades e por danos causados à sua reputação pessoal), honorários advocatícios e multas pelas pessoas jurídicas colaboradoras a seus executivos que colaboraram com investigações sobre corrupção.

Destaquem-se notícias veiculadas na grande mídia no sentido de que seis ex-funcionários da empresa Odebrecht que colaboram foram questionados sobre os pagamentos da empresa ao depor como testemunhas nos processos em andamento. Eles teriam admitido que continuaram recebendo valores da empresa após se tornarem delatores e serem demitidos. Do mesmo modo, noticia-se que a empresa CCR aprovou um pacote de indenizações para 15 ex-funcionários que aceitaram colaborar, sendo que o programa da empresa teria regras para pagamentos mensais aos executivos por cinco anos, além de despesas com multas e advogados.

Entendemos que referidas medidas são ilegais e maculam os acordos celebrados, bem como as provas correlatas em razão do nítido conflito de interesses, em prejuízo do conhecimento da extensão dos atos de corrupção.

O conflito de interesses, nas relações privadas, é conceituado como a situação na qual os negócios, finanças, famílias, interesses políticos ou pessoais podem interferir no julgamento de pessoas no exercício das suas obrigações para a organização¹¹³. O conflito de interesses, nas relações de direito público, é conceituado como a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados comprometedor do interesse coletivo ou influenciador, de maneira imprópria, do desempenho da função pública (Lei nº 12.813/2013). Ou seja, referidos mecanismos citados na grande mídia, uma vez realmente praticados por compromissárias colaboradoras, podem ensejar conflito de interesses em razão do possível comprometimento da espontânea e efetiva colaboração.

Investigação privada

Com relação à investigação privada, é recomendável que ela seja conduzida previamente ao início das tratativas tendentes à celebração do acordo de leniência, isso com vistas a aumentar a eficácia dos mecanismos de autocomposição e, conseqüentemente, o atingimento do interesse público. Assim considerando, pode-se realizar a suspensão do início das tratativas e exigir que a pessoa jurídica colaboradora implemente procedimentos que viabilizem que: (a) quaisquer casos de corrupção, ou violação dos controles, sejam detectados; (b) um Chefe de Departamento de Integridade seja destinatário de relatórios com suspeitas de corrupção; (c) seja determinada a responsabilidade para decidir como a questão será investigada e, ao final, avaliada; (d) a investigação seja conduzida externamente ou, para empresas de pequeno porte ou microempresas, por uma pessoa que não esteja envolvida na questão, tenha autoridade, recursos e acesso ao Chefe do Departamento de Integridade; e, por fim, (e) a pessoa que está

¹¹² Id. p. 25.

¹¹³ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 37001: sistemas de gestão antisuborno. Rio de Janeiro, 2017.

investigando tenha sido treinada ou tenha experiência anterior na condução de investigação privada¹¹⁴.

A compromitente colaboradora deve, ainda, comprometer-se em considerar os seguintes fatores durante a realização da investigação: (a) disposições legais aplicáveis; (b) segurança do pessoal; (c) risco de difamação ao fazer declarações; (d) sigilo que impeça a identificação do denunciante e de outros envolvidos ou mencionados; (e) potencial responsabilidade criminal, civil e administrativa, perda financeira e dano de reputação; (g) manutenção da confidencialidade da questão e da investigação; (h) a necessidade de requerer a cooperação dos colaboradores na investigação; e, por fim, (i) os resultados da investigação devem ser reportados ao Chefe do Departamento de Integridade e ao órgão público competente¹¹⁵.

Diante de uma não conformidade, a pessoa jurídica deve: (a) reagir prontamente à não conformidade e tomar medidas para controlá-la e corrigi-la; (b) tratar das consequências; (c) avaliar a necessidade de ações para eliminar as causas da não conformidade, de modo que ela não se repita; (d) implementar ações necessárias; (e) analisar criticamente a eficácia das ações corretivas; (f) se for o caso, realizar adequações no Programa de Integridade; (g) reter informação documentada como evidência da natureza das não conformidades e as ações subsequentes tomadas e, ainda, dos resultados das ações corretivas¹¹⁶.

Uma vez concluída a investigação pela organização e/ou se houver informação suficiente para tomar uma decisão, a organização deve implementar ações adequadas. Dependendo das circunstâncias e da gravidade, as ações podem incluir: (a) encerrar, cancelar ou modificar relações contratuais; (b) reembolsar ou reivindicar qualquer benefício indevido obtido; (c) instaurar um processo disciplinar contra pessoal responsável; (d) reportar o problema aos órgãos de controle; e, por fim, (e) se um ato de corrupção ocorrer, tomar as ações necessárias para evitar ou lidar com as eventuais consequências legais do ilícito em prazo razoável¹¹⁷.

Considerações Finais

A Lei nº 12.846/2013, a qual foi regulamentada pelo Decreto nº 8.420/2015, representou um importante marco no combate à corrupção no Brasil ao permitir avanços na investigação, prevenção e repressão da corrupção em cenário de maior transparência exigida do Estado e instituição de mecanismos resguardadores da moralidade administrativa. Por outro lado, a multiplicidade de órgãos competentes para realizar investigação, prevenção e repressão da corrupção, bem como promover o ressarcimento ao erário e autocomposição, gerou obstáculos para atuações mais efetivas.

¹¹⁴ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. Op. cit.

¹¹⁵ Id.

¹¹⁶ Id.

¹¹⁷ Id.

Em razão das inovações jurídicas trazidas, bem como da rejeição da autocomposição administrativa pela quase integralidade da nossa doutrina, são relativamente escassos os estudos da leniência. Do mesmo modo, o Judiciário enfrentou questões muito pontuais. Portanto, parcela significativa da evolução científica do tema da autocomposição administrativa decorre da prática administrativa dos órgãos competentes.

Assim considerando, procurou-se, no presente protótipo, enfrentar aspectos da responsabilidade e autocomposição administrativas, as competências dos diversos órgãos envolvidos e os procedimentos correlatos e, assim, contribuir para reflexões e debates públicos que permitam o aperfeiçoamento das rotinas internas da AGU, bem como a sua articulação com outros órgãos.

Parece-nos que o aspecto central mais relevante do presente estudo é enquadrar o acordo de leniência anticorrupção no contexto das funções estatais, bem como no exercício de função pública e, conseqüentemente, regida por atos administrativos e principiologia correlata, sem prejuízo de princípios específicos e mitigação daqueles comuns à função pública em geral. Por fim, são apresentadas pequenas notas à luz da inovação em governo que podem contribuir com o debate público. As propostas privilegiam, assim, a posição paritária entre público e privado e, ainda, a eficácia do combate à corrupção.

A AGU é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa, judicial e extrajudicialmente, a União, autarquias e fundações públicas federais, cabendo-lhe as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Executivo.

Especificamente com relação aos meios de autocomposição, compete à AGU desistir, transigir, acordar e firmar compromisso nas ações de interesse da União. Do mesmo modo, a Lei nº 13.140/2015, ao dispor sobre a autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de Direito público, previu, no seu art. 35, para os conflitos envolvendo a administração pública federal direta, suas autarquias e fundações, a possibilidade de transação por adesão.

Quanto aos conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, o art. 36 da Lei nº 13.140/2015 prevê que a AGU deverá realizar composição extrajudicial do conflito. Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do TCU, o mesmo dispositivo, no seu § 4º, prevê que a conciliação dependerá da anuência judicial expressa.

A Lei nº 9.469/1997 prevê que a AGU, por meio do Advogado-Geral da União e os dirigentes máximos das empresas públicas federais, em conjunto com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto, poderão autorizar a realização de acordos ou transações para prevenir ou encerrar litígios, inclusive judiciais. Ademais, quando o litígio envolver valores mais expressivos, fixados em regulamento, o acordo ou a transação, sob pena de nulidade, dependerá

de prévia e expressa autorização do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado a cuja área de competência estiver afeto o assunto, ou ainda do Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, de Tribunal ou Conselho, ou do Procurador-Geral da República, no caso de interesse dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário ou do Ministério Público da União, excluídas as empresas públicas federais não dependentes, que necessitarão apenas de prévia e expressa autorização dos dirigentes estatutários da área afeta ao assunto. Referida espécie normativa também prevê a possibilidade de celebração de termo de ajustamento de conduta para prevenir ou terminar litígios (art. 4º-A).

Especificamente quanto às competências atribuídas pela Lei nº 12.846/2013, as principais previsões relativas à competência da AGU são manifestar-se sobre a aplicação de sanções administrativas e ajuizar ações para fins de responsabilização judicial. Com relação ao acordo de leniência anticorrupção, a Medida Provisória nº 703/2015, que não chegou a ser convertida em lei, realizou determinadas alterações na Lei nº 12.846/2013 para tratar expressamente da competência da AGU para, conjuntamente, celebrar acordo de leniência, hipótese em que seriam ampliados os benefícios para a empresa colaboradora.

Atualmente, a AGU realiza atuação conjugada com a Controladoria-Geral da União (CGU). Atos administrativos regulamentam as competências da AGU nas principais matérias que lhe são afetas, permitindo, em tese, o desempenho eficiente de suas atribuições legais e, especialmente no que tange ao combate à corrupção, em importante instância de controle. Especificamente com relação ao acordo de leniência, a AGU, reconhecendo suas limitações de competência, realiza atuação conjugada com a CGU e, em determinados casos, com o MPF.

Os acordos de leniência entabulados possuem objeto mais amplo que o previsto na Lei nº 12.846/2013. Na medida em que há uma ampliação de escopo, inclusive para realizar autocomposição fundamentada em outras espécies normativas e restringir a atuação judicial da AGU, entendemos que a atuação conjugada deve ser justificada permanentemente. Com efeito, não se tem notícias de atos administrativos que demonstrem que a atuação conjugada com a AGU é a medida mais eficiente. Ou seja, ainda que, em tese, o esforço concentrado tenda a permitir uma atuação mais eficiente, entendemos que, em cada caso concreto, a AGU deveria justificar a atuação conjugada.

O art. 16, *caput*, da Lei nº 12.846/2013 prevê que a competência para a celebração de acordo de leniência é da autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública que tenha sofrido os atos lesivos. Portanto, a administração dos estados e dos municípios é competente para, no âmbito de suas competências federativas, celebrar acordos de leniência com pessoas jurídicas que tenham praticado atos lesivos contra a respectiva administração. Ademais, o mesmo artigo, no seu § 10, prevê que a CGU é o órgão competente para celebrar acordos de leniência no âmbito do Executivo federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira. Portanto, à luz do objeto do presente estudo, a CGU assume papel central na celebração de acordos de

leniência que versem sobre atos de corrupção contra a administração pública federal e estrangeira.

Portanto, nas hipóteses de prática de ato de corrupção que afete mais de um ente da federação, tal como União, estados e municípios, a celebração de acordo de leniência exclusivamente no âmbito federal deve ser precedida da tentativa de autocomposição conjunta, o que dependerá da manifestação de vontade da pessoa jurídica colaboradora e, ainda, dos demais entes públicos competentes.

Apenas diante da inviabilidade, assim atestada por meio de ato administrativo específico, é que a celebração de acordo de leniência exclusivamente no âmbito federal poderia ser realizada. Nesse caso, poderão ser fixados compromissos adicionais pela pessoa jurídica colaboradora, os quais podem consistir em obrigação de autocomposição no prazo especificado e contingenciamento de valor mínimo, sob pena de rescisão do acordo de leniência celebrado no âmbito federal.

Especificamente com relação à inviabilidade do entabulamento de autocomposição conjunta, ela pode materializar-se pelo fracasso de tratativas conjuntas ou mesmo pela inexistência de órgãos especializados em estados e municípios. Nas referidas hipóteses, a celebração de acordo de leniência no âmbito federal não deve ser obstada nem ensejar a fixação de compromissos adicionais, que pressupõem a razoável possibilidade da celebração de autocomposição nos outros entes federados.

A Lei nº 12.846/2013 não prevê, expressamente, qualquer competência do Ministério Público no tema dos acordos de leniência anticorrupção. Por outro lado, a Medida Provisória nº 703/2015, previa, em diversos dispositivos, a atuação do Ministério Público em atuação conjunta com outros órgãos.

Com relação aos acordos de colaboração premiada, a competência é, conforme previsão do art. 4º, § 6º, da Lei nº 12.850/2013, do Ministério Público, ao qual também compete manifestar-se em razão de acordos celebrados pelo delegado de polícia. Não obstante, em agosto de 2017, foi expedida a Orientação nº 07/2017, da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF para dispor sobre acordos de leniência.

A primeira questão que se coloca é que o termo leniência deveria circunscrever-se aos termos de autocomposição em que espécie normativa assim o intitule expressamente. A utilização indiscriminada da palavra, especialmente em cenário de elevada publicidade midiática, tende a ocasionar distorções na compreensão, pela sociedade, do instituto.

A Lei nº 12.846/2013 não prevê, expressamente, qualquer ato do Judiciário como condição de eficácia dos acordos de leniência anticorrupção. Por outro lado, o acordo de colaboração premiada deve ser homologado pelo Judiciário. Na ocasião da homologação do acordo de colaboração o magistrado verifica a regularidade, a legalidade e a voluntariedade do acordo, não exercendo qualquer juízo de valor sobre os fatos relatados.

Enquadrado o acordo de leniência anticorrupção no contexto das funções estatais, bem como no exercício de função pública, concluiu-se que a autocomposição anticorrupção é regida por atos administrativos e principiologia correlata, sem prejuízo de princípios específicos e mitigação daqueles comuns à função pública em geral.

Em outras palavras, a atividade estatal de autocomposição é permeada, invariavelmente, de atos administrativos. Por essa razão, é dever-poder dos órgãos competentes valer-se do regime jurídico dos atos administrativos nas tratativas tendentes à celebração de acordo de leniência anticorrupção. Portanto, a atividade estatal de autocomposição deve seguir o regime jurídico inerente aos atos administrativos em geral, sem prejuízo de regras específicas decorrentes da sua natureza jurídica, bem como da principiologia correlata.

Ainda que, de acordo com o princípio da isonomia, as propostas de acordo de leniência devam, abstratamente, seguir a ordem cronológica de sua apresentação pela pessoa jurídica, é inegável que, em determinadas circunstâncias, é preciso conferir tratamento prioritário.

Assim considerando, pode-se discutir a legalidade do estabelecimento de critérios para tratamento prioritário de determinados acordos de leniência tendo em vista a maior robustez dos elementos de prova presentes, exemplificativamente, em processos administrativos sancionatórios e em ações penais. Do mesmo modo, justificam, legitimamente, o tratamento prioritário, a incorporação, no que couber, do modelo de prescrição intercorrente do Direito penal, a extensão dos atos de corrupção, dos prejuízos ao erário, da relevância econômica e social da pessoa jurídica que pretende colaborar e, por fim, a sua capacidade financeira em honrar compromissos.

Portanto, em nada fere o princípio da isonomia a adoção de critérios discriminatórios, já que há fundamento lógico para, à vista do traço acolhido, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade proclamada. De todo modo, recomenda-se a edição de ato normativo regulamentador do referido tratamento prioritário e, até a sua superveniência, da edição de atos administrativos justificadores do tratamento específico no caso concreto.

A existência de comissões, cada uma das quais com um determinado fluxo de trabalho, não ilide a obrigação de tratamento isonômico a ser promovido pela instituição globalmente considerada. Por essa razão, recomenda-se a adoção de atos administrativos por meio dos quais os órgãos superiores, exercendo a competência de direção e controle, instituirão os mecanismos viabilizadores do tratamento isonômico e, apenas excepcionalmente e nas hipóteses previamente regulamentadas, o procedimento prioritário.

A Instrução Normativa CGU nº 13/2019, ao definir os procedimentos para apuração da responsabilidade administrativa anticorrupção, regulamentou o exame

de admissibilidade no Processo Administrativo de Responsabilização, a qual se destinaria ao exame de autoria e materialidade de ato lesivo à Lei Anticorrupção. Do mesmo modo, a Portaria Conjunta CGU/AGU nº 4/2019, que define os procedimentos para negociação, celebração e acompanhamento dos acordos de leniência anticorrupção no âmbito da CGU e dispõe sobre a participação da AGU, previu o exame de admissibilidade quanto às propostas de negociações de acordo de leniência.

Com efeito, referidas previsões representam significativo avanço no aperfeiçoamento das rotinas dos órgãos de controle em exame. À luz do princípio da eficiência administrativa, é dever-poder de ambos os órgãos realizar um cotejamento prévio da proposta de acordo. Diante da não regulamentação dos requisitos a serem verificados em sede do referido exame de admissibilidade, bem como da insuficiência e parcial incompatibilidade dos requisitos autoria e materialidade, detalharemos, a seguir, os requisitos que nos aparecem importantes para lastrear o exame de admissibilidade.

Especificamente com relação aos requisitos da responsabilidade objetiva, ela independe, conforme antecipado, da constatação de dolo ou culpa, bastando a comprovação do nexo de causalidade entre a conduta e o dano. Com relação à conduta, é preciso constatar a existência de ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846/2013 praticado no interesse ou benefício, exclusivo ou não, da pessoa jurídica. Em se tratando de responsabilidade objetiva, não é aplicável a teoria da antijuridicidade. A análise da prescrição, bem como causas interruptivas ou suspensivas, deve seguir as previsões da Lei Anticorrupção.

Com relação à competência do órgão para, à luz dos atos lesivos, realizar a autocomposição, frise-se, inicialmente, que a AGU, reconhecendo suas limitações de competência na condução de acordos de leniência nos moldes delineados na Lei Anticorrupção, realiza atuação conjugada com a CGU e, em determinados casos, com o MPF e a CGU para entabular acordos de leniência com objeto mais amplo que o previsto na Lei nº 12.846/2013. Na medida em que há uma ampliação de escopo, inclusive para realizar autocomposição fundamentada em outras espécies normativas e restringir a atuação judicial da AGU, entendemos que a atuação conjugada deve ser justificada por meio do exame de admissibilidade que ora se examina.

Com efeito, não se tem notícias de atos administrativos ou correlatos estudos que demonstrem que a atuação conjugada com a AGU é a medida mais eficiente. Ou seja, ainda que, em tese, o esforço concentrado tenda a permitir uma atuação mais eficiente, entendemos que, em cada caso concreto, a AGU deve justificar a atuação conjugada. Portanto, a extensão dos atos lesivos, tanto para outros entes da federação, quanto para outros órgãos de controle, deve ensejar análise específica à luz do arcabouço normativo incidente.

Pode-se discutir, à luz da regra da proporcionalidade, se, dentre os mecanismos de autocomposição disponíveis, não haveria outro instrumento mais recomendável no

caso concreto distinto do acordo de leniência da Lei Anticorrupção, tal como o TAC.

Assim considerando, rememore-se a Lei nº 13.140/2015, ao dispor sobre a autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de Direito público, previu, no seu art. 35, para os conflitos envolvendo a administração pública federal direta, suas autarquias e fundações, a possibilidade de transação por adesão, com fundamento em autorização do Advogado-Geral da União, com base na jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal ou de tribunais superiores; ou parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República.

Admite-se, no âmbito federal, a autocomposição relativa à improbidade administrativa em razão do afastamento do art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/1992 (“Lei de Improbidade Administrativa”), que veda, expressamente, a transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade administrativa, o que será tratado mais adiante no presente estudo. Do mesmo modo, o art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985, a Lei da ação civil pública, prevê o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Veja-se, portanto, que a leniência anticorrupção não é o único mecanismo de autocomposição disponível. Por essa razão, recomenda-se que, em cada caso concreto, seja cotejada a viabilidade da adoção de outros mecanismos, seja de forma isolada, seja combinada, quando couber.

Pode-se discutir a adoção de providências acautelatórias consensuais no início das tratativas tendentes ao acordo fundamentadas na exclusiva vontade das partes, tais como contingenciamento de valores à luz de valor prévio e mínimo de ressarcimento, substituição de administradores, instituição ou aprimoramento de programa de integridade e realização de investigação privada. Objetiva-se, assim, aumentar a eficácia dos mecanismos de autocomposição e, conseqüentemente, o atingimento do interesse público.

Especificamente com relação aos compromissos pecuniários a serem assumidos, eles devem englobar a restituição de valores obtidos ilícitamente, multas previstas na Lei de Improbidade e na Lei Anticorrupção e, ainda, o dano (reconhecido e apurado).

Com relação à investigação privada, é recomendável que ela seja conduzida previamente ao início das tratativas tendentes à celebração do acordo de leniência, isso com vistas a aumentar a eficácia dos mecanismos de autocomposição e, conseqüentemente, o atingimento do interesse público. Assim considerando, pode-se realizar a suspensão do início das tratativas e exigir que a pessoa jurídica colaboradora implemente procedimentos que viabilizem que: (a) quaisquer casos de corrupção, ou violação dos controles, sejam detectados; (b) um Chefe de Departamento de Integridade seja destinatário de relatórios com suspeitas de corrupção; (c) seja determinada a responsabilidade para decidir como a questão será investigada e, ao final, avaliada; (d) a investigação seja conduzida externamente ou, para empresas de pequeno porte ou microempresas, por uma pessoa que não esteja envolvida na questão, tenha autoridade, recursos e acesso

ao Chefe do Departamento de Integridade; e, por fim, (e) a pessoa que está investigando tenha sido treinada ou tenha experiência anterior na condução de investigação privada.

Referências Bibliográficas

ALVES, Francisco Sérgio Maia. Repercussão dos acordos de leniência e de colaboração premiada celebrados pelo Ministério Público Federal sobre as competências do Tribunal de Contas da União. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 71-103, nov. 2018.

CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. São Paulo: Atlas, 2010.

CORDARO, Cesar Antonio Alves. A Advocacia Pública dos Municípios: necessidade de tratamento constitucional. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de. *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro: responsabilidade civil*. São Paulo: Saraiva, 2005.

FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflito. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46, dez. 2017.

GARCIA, Maria. Constituição e Estado de Direito: refletindo sobre a teoria da corrupção, de John Patrick Dobel. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 70, p. 91-108, jan./mar. 2010.

GIACOMOLLI, Nereu José; DIETRICH, Eduardo Dalla Rosa. Necessidade e limites na cooperação jurídica internacional em matéria criminal: ordem pública e especialidade. In: PAGLIARINI, Alexandre Coutinho; CHOUKR, Fauzi Hassan (coords.). *Cooperação jurídica internacional*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

KATO, Mariana Almeida. Os acordos substitutivos e o termo de ajustamento de conduta (Lei nº 7.347/1985). *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 277, n. 1, p. 101-125, mai. 2018.

LEWANDOWSKI, Ricardo. Limites da colaboração premiada em face dos princípios da reserva legal e de jurisdição. *Revista dos Tribunais*, v. 1000, p. 385-393, fev. 2019.

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

MARTINS, Ricardo Marcondes. Aspectos controvertidos da advocacia pública. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, v. 8, p. 63-85, jan./mar. 2019.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Administração Pública, resolução extrajudicial de conflitos e compromisso de ajustamento de conduta. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, v. 8, p. 87-126, jan./mar. 2019.

- MELLO, Celso de. Poderes do relator em colaboração premiada. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 276, p. 261-289, dez. 2017.
- MENDRONI, Marcelo Batlouni. *Comentários à lei de combate ao crime organizado: Lei nº 12.850/13*. São Paulo: Atlas, 2014.
- MOLINA, García-Pablos de; GOMES, Luiz Flávio. *Criminologia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- MORAIS, Flaviane de Magalhães Barros Bolzan de; BONACCORSI, Daniela Villani. A colaboração por meio do acordo de leniência e seus impactos junto ao processo penal brasileiro: um estudo a partir da “Operação Lava Jato”. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 122, p. 93-113, set./out. 2016.
- MOREIRA, Rafael Martins Costa. Solução consensual de conflitos penais no Brasil. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 14, n. 73, maio/jun. 2012.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de. *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- NETTO, Alamiro Velludo Salvador; SOUZA, Luciano Anderson de. Limites jurídico-penais do acordo de leniência em casos de grupos econômicos. *Revista dos Tribunais*, v. 991, p. 301-315, mai. 2018.
- NEWMAN, Peter. *The new palgrave dictionary of economics and the law*. New York, 1998.
- NORONHA, Fernando. *Direito das obrigações*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- NUCCI, Guilherme de Souza. *Organização criminosa*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; WUNDER, Paulo. A revisão do acordo de colaboração premiada e o aproveitamento da prova já produzida. *Revista dos Tribunais*, v. 987, p. 289-316, jan. 2018.
- RIBEIRO, Diego Diniz. *Boletim do IBCCrim*, n. 121, dez. 2002.
- SABOYA, Keity Mara Ferreira de Souza; DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. *Ne bis in idem: limites jurídico-constitucionais à persecução penal*. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2006.
- SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. O acordo de leniência na Lei Anticorrupção. *Revista dos Tribunais*, v. 947, p. 157-177, set. 2014.
- TAVARES, João Paulo Lordelo Guimarães. A aplicação do instituto da colaboração premiada nas ações de improbidade administrativa. *Revista de Processo*, v. 284, p. 371-396, out. 2018.