

Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul



Sede PGE

Edição Especial nº 21

REVISTA DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

Escola Superior da Advocacia Pública

Edição Especial nº 21 - Campo Grande-MS, agosto/2026

ISSN 2319-068X

Revista da PGE/MS	Campo Grande-MS	n. 21	p. 1-155	agosto/2026
-------------------	-----------------	-------	----------	-------------

REVISTA DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

Escola Superior da Advocacia Pública

Av. Afonso Pena, 6134, Chácara Cachoeira – Campo Grande-MS. CEP: 79040-010
esap@pge.ms.gov.br

PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

Márcio André Batista de Arruda

PROCURADOR-GERAL ADJUNTO DO ESTADO DO CONTENCIOSO E DO CONSULTIVO

Ivanildo Silva da Costa

CORREGEDORA-GERAL DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Fabíola Marquetti Sanches Rahim

CORREGEDORA-GERAL ADJUNTA DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Judith Amaral Lageano

DIRETORA DA ESCOLA SUPERIOR DA ADVOCACIA PÚBLICA

Ludmila dos Santos Russi

Diagramação: PAG (Procuradoria de Assessoria ao Gabinete) / Assessoria Linguística

Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso
do Sul

Edição Especial nº 21

(agosto/2026)

Anual

ISSN 2319-068X

1979-1987 (1-9)

2002-2006 (10-13)

2013 (14)

2020-2023 (15-19)

2025 (20)

CDU 34(05)

As opiniões emitidas pelos autores são de sua exclusiva responsabilidade, não representando, necessariamente, o entendimento da PGE e/ou da ESAP.

É vedada a terceiros a reprodução total ou parcial do conteúdo da Revista da PGE, sem prévia e formal autorização da PGE/MS, a qual deverá estar embasada em autorização por escrito do autor do trabalho, para fins de repasse do conteúdo.

Procuradores do Estado - Ativos

1. Adalberto Neves Miranda
2. Adriano Aparecido Arrias de Lima
3. Ana Lígia de Paula Zanin
4. Ana Paula Ribeiro Costa
5. André Lopes Carvalho
6. Arlethe Maria de Souza
7. Beatriz Silva Schiller
8. Bruno Cesar dos Santos Pereira
9. Caio Gama Mascarenhas
10. Carla Cardoso Nunes da Cunha
11. Carlo Fabrizio Campanile Braga
12. Christiana Puga de Barcelos
13. Cláudia Elaine Novaes Assumpção
14. Cristiane da Costa Carvalho
15. Cristiane Müller Dantas
16. Daniela Corrêa Basmage
17. Diene Figueiral Lacerda
18. Doriane Gomes Chamorro
19. Eimar Sousa Schröder Rosa
20. Fábio Hilário Martinez de Oliveira
21. Fábio Jun Capucho
22. Fabíola Marquetti Sanches Rahim
23. Felipe de Quadro dos Santos Ramos
24. Felipe Marcelo Gimenez
25. Fernando Cesar Caurim Zanele
26. Fernando Rodrigues de Sousa
27. Filipe Rocha Drummond
28. Gabriel José Reis Nunes
29. Gabriel Souza de Vasconcelos
30. Gustavo Machado Di Tommaso Bastos
31. Henri Dhouglas Ramalho
32. Itaneide Cabral Ramos
33. Ivanildo Silva da Costa
34. Jaime Caldeira Jhunyor
35. Jean Santos Pinto
36. João Bahia de Holanda Sousa
37. João Cláudio dos Santos
38. Jordana Pereira Lopes Goulart
39. José Wilson Ramos Costa Junior
40. Jucelino Oliveira da Rocha
41. Judith Amaral Lageano
42. Juliana Nunes Matos
43. Julizar Barbosa Trindade Junior
44. Kaoye Guazina Oshiro
45. Karpov Gomes Silva
46. Kemi Helena Bomor Maro
47. Leandro Pedro de Melo
48. Leonardo Campos Soares da Fonseca
49. Leonardo da Matta Lavorato Schafflör Guerra
50. Lidiane Cristina Cornaccini Sallesse Lorenzoni
51. Ludmila dos Santos Russi
52. Luis Paulo dos Reis
53. Luisa Garcia Stehling
54. Luiza Iara Borges Daniel
55. Marcela Gaspar Pedrazzoli
56. Marcelo Rozendo Vianna
57. Márcio André Batista de Arruda
58. Marcos Costa Vianna Moog
59. Maria Fernanda Carli de Freitas Müller
60. Maria Sueni de Oliveira
61. Mariana Andrade Vieira
62. Mário Akatsuka Júnior
63. Natalie Brito Garcia
64. Nathália dos Santos Paes de Barros
65. Néelson Mendes Fontoura Júnior
66. Nilton Kiyoshi Kurachi
67. Norton Riffel Camatte
68. Oslei Bega Júnior
69. Pablo Henrique Garcete Schrader
70. Patrícia Figueiredo Teles
71. Pedro Henrique da Silva Mello
72. Priscilla de Siqueira Gomes
73. Rafael Antônio Mauá Timóteo
74. Rafael Coldibelli Francisco
75. Rafael Henrique Silva Brasil
76. Rafael Koehler Sanson
77. Rafael Saad Perón
78. Renata Corona Zuconelli

79. Renato Maia Pereira
80. Renato Woolley de Carvalho Martins
81. Rodrigo Campos Zequim
82. Rômulo Augustus Sugihara Miranda
83. Samara Magalhães de Carvalho
84. Sarah Filgueiras Monte Alegre de Andrade Silva
85. Senise Freire Chacha
86. Sérgio Wilian Anníbal
87. Shandor Torok Moreira
88. Sibebe Cristina Boger Feitosa
89. Suleimar Sousa Schröder Rosa
90. Thiago Henrique Teixeira Fernandes
91. Ulisses Schwarz Viana
92. Vaneli Fabrício de Jesus
93. Vanessa de Mesquita e Sá
94. Vinícius Spindola Campelo
95. Virgínia Helena Leite Barreira
96. Vitor André de Matos Rocha Martinez Vila
97. Wagner Moreira Garcia
98. Wilson Maingué Neto

Procuradores do Estado - Aposentados

1. Antonio de Souza Ramos Filho
2. Bernadete de Fátima Ferreira de Souza Alves
3. Carina Souza Cardoso
4. Elide Rigon
5. Eurildo Vieira Benjamim
6. Francisco de Paula e Silva
7. José Aparecido Barcello de Lima
8. José Luis de Aquino Amorim
9. Lúcia Helena da Silva
10. Lúcio Henrique Melke Bittar
11. Manuel Ferreira da Costa Moreira
12. Maria Celeste da Costa e Silva
13. Maria Madalena Santos
14. Neusa Miranda e Silva
15. Paulo César Branquinho
16. Regina Lúcia de Almeida e Souza
17. Rodrigo Silva Lacerda Cesar
18. Sandra Calligaris Baís
19. Sônia Tomás de Oliveira e Silva
20. Vera Luísa de Queiroz Rodrigues da Cunha
21. Waleska Assis de Souza

Procuradores do Estado - Falecidos

1. Acir Pires
2. Alberto Swards Lucchesi
3. Candemar Cecílio Fechner Victório
4. Francisco Antônio dos Santos e Silva
5. Jerônimo Olinto de Almeida
6. João Olegário Figueiredo
7. Nei Juarez Ribas
8. Olímpio dos Santos Nascimento
9. Ricardo Nascimento Araújo
10. Thais Gaspar
11. Dênis Cleiber Miyashiro Castilho

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	8
<i>Márcio André Batista de Arruda</i>	<i>9</i>
 PARTICIPAÇÃO ESPECIAL	 11
<i>Desembargador Claudionor Miguel Abss Duarte</i>	<i>12</i>
<i>Desembargadora Ana Carolina Ali Garcia</i>	<i>13</i>
 ARTIGOS	 14
MELHOR INTERESSE DO INCAPAZ PARA SOLUÇÃO DE PARTILHA EXTRAJUDICIAL <i>Claudionor Miguel Abss Duarte</i>	 <i>15</i>
ROYALTIES DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL: A CONTROVÉRSIA JURÍDICA QUE FUNDAMENTA O DEBATE ECONÔMICO <i>Ana Carolina Ali Garcia</i>	 <i>20</i>
A PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO E SUA RELAÇÃO COM O TRIBUNAL DE CONTAS: DIÁLOGO NECESSÁRIO À DELIMITAÇÃO DE COMPETÊNCIAS E RESPONSABILIDADES <i>Ivanildo Silva da Costa & Henri Dhouglas Ramalho</i>	 <i>24</i>
COMUNICAÇÃO EFICIENTE E LINGUAGEM SIMPLES COMO INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA NA ADVOCACIA PÚBLICA – PROJETO SIMPLIFIQUE (PGE/MS) <i>Jordana Pereira Lopes Goulart</i>	 <i>39</i>
ALÉM DO CURTO PRAZO: COMO A ESCOLHA DA MODALIDADE DE FOMENTO (SUBVENÇÃO OU FINANCIAMENTO) PELA FINEP MOLDA O FUTURO DA CT&I NO BRASIL <i>Ana Lígia de Paula Zanin & Kemi Helena Bomor Maro</i>	 <i>54</i>
COTAS RACIAIS E O DESAFIO DA EFETIVIDADE UM ESTUDO EMPÍRICO SOBRE O ACESSO DE CANDIDATOS NEGROS À CARREIRA DE PROCURADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL <i>Mariana Andrade Vieira</i>	 <i>72</i>

PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS: HARMONIZAÇÃO ENTRE A LEI ESTADUAL N. 6.526/2025, A LEI FEDERAL N. 14.119/2021 E O DECRETO FEDERAL N. 13.018/2026 <i>Senise Freire Chacha</i>	89
EMPRESAS ESTATAIS COMO INSTRUMENTOS DE SOBERANIA DIGITAL E REGULAÇÃO DE MERCADOS DE DADOS <i>Beatriz Silva Schiller</i>	108
JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA PANTANEIRA <i>Leonardo da Matta Lavorato Schafflör Guerra</i>	119
DO TERMO INICIAL DO PRAZO PARA EXPEDIÇÃO DAS NOTIFICAÇÕES DAS PENALIDADES PREVISTAS NO ART. 256, INCISOS III, V, VI E VII, DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO <i>Pablo Henrique Garcete Schrader</i>	140

Apresentação

É com grande honra e alegria que apresento à comunidade jurídica a Edição Especial nº 21 da Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul.

Esta edição reafirma o compromisso da Procuradoria-Geral do Estado com a produção, o incentivo e a difusão do conhecimento jurídico. Mais do que reunir estudos especializados, a Revista registra a experiência da Advocacia Pública, estimula a reflexão sobre temas atuais e contribui para o aperfeiçoamento das instituições.

Os artigos publicados resultam do trabalho dos Procuradores do Estado, que colocaram sua experiência, rigor técnico e dedicação a serviço desta obra. A eles, manifesto meu reconhecimento pela valiosa contribuição.

Os estudos abordam temas centrais do Direito Público, como garantias fundamentais, inclusão e acesso à justiça; comunicação, controle e governança; desenvolvimento, inovação e soberania digital; além da regulação econômica, administrativa e ambiental. Em conjunto, oferecem diferentes perspectivas sobre desafios contemporâneos da Administração Pública e fortalecem o debate jurídico.

A diversidade dos temas demonstra a maturidade da Advocacia Pública sul-mato-grossense. Também evidencia o compromisso da Instituição com a produção de conhecimento, a preservação da memória institucional e o fortalecimento do interesse público.

Esta edição conta, ainda, com a participação de dois juristas que enriquecem o debate proposto pela Revista.

O Desembargador Claudionor Miguel Abss Duarte, que participou da criação da Revista da PGE, retorna às suas páginas após uma trajetória de quase 35 anos na Magistratura estadual. Sua contribuição aproxima a história da Revista de seu permanente compromisso com a reflexão jurídica.

A participação da Desembargadora Ana Carolina Ali Garcia também confere especial significado a esta edição. Após mais de duas décadas de atuação como Procuradora do Estado, incluindo o exercício do cargo de Procuradora-Geral do Estado, passou a integrar o Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul pelo quinto constitucional. Seu artigo reflete a experiência e talento retratados na Advocacia Pública e sua vocação para defender posições de justiça e equidistância na construção de teses na Magistratura.

Essas participações especiais somam-se aos trabalhos dos Procuradores do Estado e reafirmam o propósito da Revista da PGE de promover o estudo, a pesquisa e o debate qualificado sobre temas de interesse público.

Finalizo agradecendo a honra de apresentar e entregar, no exercício da função de Procurador-Geral do Estado, esta edição à comunidade jurídica, à academia e a todos os que atuam na defesa do interesse público, com a convicção de que os estudos aqui reunidos contribuirão para o aprimoramento do Direito, das instituições e da Administração Pública.

Márcio André Batista de Arruda
Procurador-Geral do Estado

Participação Especial



Participação Especial

Claudionor Miguel Abss Duarte

Desembargador

Com especial reconhecimento, a participação do Desembargador Claudionor Miguel Abss Duarte na Edição Especial nº 21 da Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul possui singular significado histórico.

O Magistrado exerceu a Advocacia Pública como primeiro Procurador de Assuntos Administrativos em período decisivo para a organização jurídica e administrativa do recém-criado Estado de Mato Grosso do Sul.

Integrou a comissão editorial das três primeiras edições da Revista da PGE, publicadas em 1979, 1980 e 1981. Sua atuação inscreve-se, assim, na própria origem da publicação, concebida como espaço permanente de reflexão jurídica, debate doutrinário e preservação da memória intelectual da Procuradoria-Geral do Estado.

Em 1987, ingressou no Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul como Desembargador, pelo Quinto Constitucional. Ao longo de quase 35 anos de magistratura de segundo grau, foi voto-condutor ou participou, com o brilho comum aos juristas de estirpe, do julgamento de casos complexos e relevantes no Tribunal, onde ainda exerceu funções de elevada expressão, entre as quais a Corregedoria-Geral de Justiça e a Presidência.

Também serviu à Justiça Eleitoral como Corregedor, Vice-Presidente e Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul.

Advogado, Procurador, Magistrado, Professor e homem público, Claudionor Miguel Abss Duarte vivenciou o Direito em múltiplas dimensões e consagrou sua vida profissional ao serviço das Instituições e do Estado de Direito.

No artigo ***Melhor interesse do incapaz para solução de partilha extrajudicial***, o Desembargador analisa a aplicação do artigo 12-A da Resolução nº 35/2007 do Conselho Nacional de Justiça aos inventários extrajudiciais que envolvam interessado menor ou incapaz. Mediante interpretação teleológica e sistemática do regime normativo, reconhece a possibilidade de o Ministério Público, mediante parecer fundamentado, anuir com formas de partilha diversas daquela exemplificada na resolução, desde que vantajosas ao incapaz e consensuais.

Sua participação nesta edição não se limita à autoria. Ela representa a partilha de uma experiência que enriquece o debate jurídico e fortalece as instituições.



Participação Especial

Ana Carolina Ali Garcia

Desembargadora

A participação da Desembargadora Ana Carolina Ali Garcia abrilhanta a Edição Especial nº 21 da Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul.

A indiscutível capacidade de trabalho e autoridade intelectual da jurista, Consultora Legislativa, Chefe de Procuradorias Especializadas e, por seus próprios e reconhecidos méritos, Procuradora-Geral do Estado, se entrelaça à consolidação da Advocacia Pública sul-mato-grossense.

De 2005 até a posse no cargo de Desembargadora do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, pelo Quinto Constitucional, em junho de 2026, Ana Carolina Ali Garcia integrou a carreira de Procuradora do Estado. Nesse percurso, desempenhou funções de grande destaque, que culminaram na condução da Instituição como Procuradora-Geral do Estado, de 2022 a 2026.

O ingresso na Magistratura estadual amplia a contribuição que sua sólida experiência na Advocacia Pública oferece ao Sistema de Justiça.

No artigo ***Royalties do petróleo e gás natural: a controvérsia jurídica que fundamenta o debate econômico***, a agora Desembargadora dispõe sobre matéria palpitante e complexa, de relevante repercussão jurídica, política, social e econômica para o Estado e o país, que relaciona o Direito Público, o federalismo, a repartição de receitas e os fundamentos normativos da exploração de recursos naturais, e que foi tema de memorável sustentação oral por ela proferida perante o Plenário do Supremo Tribunal Federal neste ano de 2026, quando ainda era Procuradora do Estado.

Ao integrar este estudo ao seu acervo editorial, a Revista da PGE reafirma sua missão de difundir conhecimento jurídico de qualidade e de fomentar o debate sobre temas relevantes e contemporâneos para a Advocacia Pública, a Magistratura e a sociedade.

Artigos

MELHOR INTERESSE DO INCAPAZ PARA SOLUÇÃO DE PARTILHA EXTRAJUDICIAL

Claudionor Miguel Abss Duarte¹

É inegável que as recentes alterações promovidas na Resolução nº 35/2007² do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), notadamente pela Resolução nº 571/2024, representam um marco significativo no fomento à desjudicialização e na concretização do dever estatal de buscar, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos (artigo 5º, LXXVIII³, da Constituição c/c artigo 3º, §2º⁴, do Código de Processo Civil).

Ao permitir a realização de inventários extrajudiciais mesmo com a presença de interessados menores ou incapazes, condicionada à manifestação favorável do Ministério Público (artigo 12-A, *caput*⁵, da Resolução 35/2007-CNJ), o Conselho Nacional de Justiça abre portas para uma solução sucessória mais célere e eficiente.

Contudo, a prática notarial e registral se depara com um desafio interpretativo. O artigo 12-A, §1º⁶, da referida resolução, ao orientar o tabelião de notas a propor o pagamento do quinhão do incapaz em parte ideal de cada bem na partilha, e vedar atos de disposição, parece delinear um único caminho como condição para se obter a manifestação favorável do Ministério Público.

Surge, então, a interrogação: estaria essa diretriz a engessar a atuação do Ministério Público, cuja missão precípua é zelar pelo melhor interesse do incapaz, à luz de sua independência funcional constitucionalmente assegurada? Poderia a complexidade das

¹ Desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul.

² Resolução nº 35/2007-CNJ: Disciplina a lavratura dos atos notariais relacionados a inventário, partilha, separação consensual, divórcio consensual e extinção consensual de união estável por via administrativa.

³ Constituição Federal: Art. 5º (...) LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

⁴ Código de Processo Civil: Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. § 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

⁵ Resolução nº 35/2007-CNJ: Art. 12-A. O inventário poderá ser realizado por escritura pública, ainda que inclua interessado menor ou incapaz, desde que o pagamento do seu quinhão hereditário ou de sua meação ocorra em parte ideal em cada um dos bens inventariados e haja manifestação favorável do Ministério Público. (incluído pela Resolução n. 571, de 26.8.2024).

⁶ Resolução nº 35/2007-CNJ: Art. 12-A. O inventário poderá ser realizado por escritura pública, ainda que inclua interessado menor ou incapaz, desde que o pagamento do seu quinhão hereditário ou de sua meação ocorra em parte ideal em cada um dos bens inventariados e haja manifestação favorável do Ministério Público. (incluído pela Resolução n. 571, de 26.8.2024). § 1º Na hipótese do *caput* deste artigo é vedada a prática de atos de disposição relativos aos bens ou direitos do interessado menor ou incapaz. (incluído pela Resolução n. 571, de 26.8.2024).

situações fáticas demandar soluções diversas daquelas estritamente previstas, sem que isso obste a via extrajudicial consensual?

1. INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DO MP: PILAR DA PROTEÇÃO

A Constituição de 1988 erigiu o Ministério Público à condição de instituição permanente, essencial à função jurisdicional, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127, *caput*⁷, da Constituição). Dentre estes últimos, destaca-se a proteção dos interesses dos incapazes (artigo 178, II⁸, do Código de Processo Civil). Para o fiel cumprimento de seu mister, a Carta Magna assegurou aos seus membros a garantia da independência funcional (artigo 127, §1º⁹, da Constituição).

Essa independência, reiteradamente afirmada pelo Supremo Tribunal Federal¹⁰, não é um privilégio, mas uma ferramenta indispensável para que o membro do Ministério Público possa analisar cada caso concreto de forma isenta e autônoma, livre de pressões externas ou hierárquicas no mérito de sua atuação, buscando a solução que efetivamente melhor atenda aos direitos que lhe cabe proteger.

Significa que, ao analisar um plano de partilha em inventário extrajudicial, o membro do Ministério Público não está adstrito a fórmulas pré-concebidas, mas sim vinculado ao dever de encontrar a solução mais vantajosa e segura para o incapaz naquela específica situação.

2. PRINCÍPIO DO MELHOR INTERESSE DO INCAPAZ: BÚSSOLA DA ATUAÇÃO

Paralelamente, o princípio do melhor interesse do incapaz permeia todo o ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no Direito de Família e Sucessões.

⁷ Constituição Federal: Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

⁸ Código de Processo Civil: Art. 178. O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam: II – interesse de incapaz;

⁹ Constituição Federal: Art. 127. (...) § 1º – São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

¹⁰ Supremo Tribunal Federal: (...) O princípio da independência funcional está diretamente atrelado à atividade finalística desenvolvida pelos membros do Ministério Público, gravitando em torno das garantias: a) de uma atuação livre no plano técnico-jurídico, isto é, sem qualquer subordinação a eventuais recomendações exaradas pelos órgãos superiores da instituição; e b) de não poderem ser responsabilizados pelos atos praticados no estrito exercício de suas funções (...). HC 137637/DF, rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 6.3.2018. (HC-137637).

Consagrado na Constituição e em diplomas legais (como o Estatuto da Criança e do Adolescente e Estatuto da Pessoa com Deficiência) e robustecido pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça¹¹, esse princípio exige uma análise casuística e concreta. O que é “melhor” para o incapaz não se define por regras abstratas e inflexíveis, mas pela ponderação das circunstâncias fáticas.

Nessa ordem de ideias, não raro, a atribuição de uma fração ideal em múltiplos bens pode se revelar prejudicial ao incapaz. A formação de condomínios, como sabido, é frequentemente fonte de litígios, dificulta a administração do patrimônio e pode emperrar futuras alienações necessárias ao sustento ou educação do incapaz.

Lado outro, em certos cenários, a atribuição de um bem específico ou mesmo a alienação de um ativo com o depósito judicial da quota-parte pode ser a solução que manifestamente melhor atenda aos seus interesses. Impor a fragmentação ideal do patrimônio, nesses casos, seria um retrocesso à proteção que a norma visa garantir.

3. HARMONIZANDO NORMAS: INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA A SERVIÇO DA DESJUDICIALIZAÇÃO

Diante desse cenário, a interpretação meramente literal do §1º do artigo 12-A da Resolução 35/2007-CNJ pode levar a um paradoxo: a opção pela via extrajudicial, criada para simplificar e agilizar, seria inviabilizada justamente nos casos em que a análise concreta do Ministério Público, pautada no melhor interesse do incapaz e exercida com independência funcional, aponta para uma solução diversa da partilha prevista na resolução.

Propõe-se, assim, uma interpretação teleológica e sistemática da norma administrativa. O fim colimado pelo Conselho Nacional de Justiça é assegurar a proteção do incapaz mediante a chancela qualificada do Ministério Público. A forma de partilha sugerida no artigo 12-A e parágrafos da Resolução 35/2007-CNJ representa um modelo geral, uma presunção relativa de adequação, mas não a única via para atingir essa finalidade protetiva.

Quando o membro do Ministério Público, de forma fundamentada e no exercício de sua independência funcional, conclui que uma partilha alternativa (seja pela adjudicação de bens específicos, seja por outra modalidade consensual que resguarde o valor patrimonial do incapaz) atende melhor aos interesses daquele que deve proteger, e havendo consenso entre

¹¹ Superior Tribunal de Justiça: (...) O Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento de que nos processos que envolvam curatela deve prevalecer o interesse da pessoa interditada em detrimento de quaisquer outras questões, podendo ser mitigado, inclusive, o princípio da perpetuatio jurisdictionis, previsto no art. 87 do CPC. (...) (CC n. 134.097/DF, relator Ministro Raul Araújo, 2ª Seção, julgado em 28/10/2015, DJe de 5/11/2015.).

todos os herdeiros, não há razão lógica ou jurídica para obstruir a opção pela via extrajudicial, lançando os interessados, necessariamente, à via jurisdicional comum.

Impedir a lavratura da escritura e o subsequente registro do título, nesse contexto, significaria preterir o princípio do melhor interesse e a independência funcional do Ministério Público em favor de uma leitura restritiva da norma administrativa, contrariando o próprio espírito da desjudicialização.

A ponderação de interesses, similar àquela exigida na fundamentação das decisões judiciais (artigo 489, §2º¹², do Código de Processo Civil, por analogia), justifica que a análise concreta e fundamentada do Ministério Público, atestando a vantagem da solução proposta para o incapaz, prevaleça sobre a forma padrão, desde que garantida a segurança jurídica do ato.

4. PROCEDIMENTO SUGERIDO: SEGURANÇA E PREVISIBILIDADE

Para conferir segurança e previsibilidade a essa abordagem harmonizadora, sugere-se que, nos casos em que se vislumbre uma partilha diversa daquela estritamente delineada no §1º do artigo 12-A da Resolução 35/2007-CNJ, o tabelião submeta previamente o expediente, através do envio da minuta ou o plano de partilha detalhado ao membro do Ministério Público, com as devidas justificativas e documentos.

O parecer favorável do Ministério Público deverá conter, de forma explícita e fundamentada, as razões pelas quais a solução proposta atende ao melhor interesse do incapaz, justificando o afastamento do modelo padrão da Resolução. Somente após essa manifestação favorável específica e robusta, a escritura seria lavrada, com menção do parecer no corpo do ato notarial e, posteriormente, submetida a registro, acompanhada da íntegra do parecer.

Este procedimento mitiga riscos, evita a lavratura de escrituras potencialmente ineficazes e previne a necessidade de submissão do ato à apreciação do juiz corregedor ou o indesejado retorno das partes à via judicial por discordância ministerial (artigo 12-A, §4º¹³, da Resolução 35/CNJ c/c artigo 204¹⁴ da Lei nº 6.015/1973), garantindo que a vontade consensual e a proteção do incapaz caminhem juntas.

¹² Código de Processo Civil: Art. 489. (...) § 2º No caso de colisão entre normas, o juiz deve justificar o objeto e os critérios gerais da ponderação efetuada, enunciando as razões que autorizam a interferência na norma afastada e as premissas fáticas que fundamentam a conclusão.

¹³ Resolução nº 35/2007-CNJ: Art. 12-A. (...) § 4º Em caso de impugnação pelo Ministério Público ou terceiro interessado, o procedimento deverá ser submetido à apreciação do juízo competente. (incluído pela Resolução n. 571, de 26.8.2024).

¹⁴ Lei nº 6.015/1973: Art. 204 – A decisão da dúvida tem natureza administrativa e não impede o uso do processo contencioso competente.

5. CONCLUSÃO

Em suma, a louvável iniciativa do CNJ em ampliar o alcance dos inventários extrajudiciais deve ser interpretada em harmonia com os pilares constitucionais da independência funcional do Ministério Público e o primado do melhor interesse do incapaz.

Reconhecer a possibilidade de o MP, mediante parecer fundamentado, anuir com formas de partilha diversas daquela exemplificada na resolução, desde que vantajosas ao incapaz e consensuais, não significa afrontar a norma, mas sim aplicá-la de forma teleológica e sistemática.

É tempo de consolidar a via extrajudicial como um caminho eficaz e seguro, confiando na plena capacidade do Ministério Público de, exercendo sua independência funcional, tutelar adequadamente os interesses dos incapazes, mesmo diante da miríade de situações que a vida real apresenta, superando a rigidez de fórmulas abstratas em prol da justiça material no caso concreto.

A colaboração entre tabeliães, registradores, Ministério Público e Poder Judiciário, sob essa ótica harmonizadora, fortalecerá a desjudicialização e garantirá a efetiva proteção a quem mais precisa.

ROYALTIES DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL: A CONTROVÉRSIA JURÍDICA QUE FUNDAMENTA O DEBATE ECONÔMICO

Ana Carolina Ali Garcia¹

A discussão acerca da constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 12.734/2012, que alterou os critérios de distribuição dos *royalties* do petróleo e gás natural, ganha novos contornos com a inclusão das ações direta de inconstitucionalidade nºs 4916/DF; 4.917/DF; 4.918/DF; 4.920/DF; 5.038/DF e 5.621/DF no calendário de julgamento (06 de maio de 2026).

Desde a decisão cautelar, proferida há 13 anos, que suspendeu os efeitos de dispositivos da Lei nº 12.734/2012, o que se verifica é um cenário de insegurança jurídica e de distorção fiscal que impediu a repactuação gradual (2013 a 2019) dos critérios de rateio dos *royalties* e impede, até os dias de hoje, a redistribuição desses *royalties* sob um modelo mais adequado ao federalismo cooperativo.

A controvérsia jurídica sobre os *royalties* de petróleo e gás natural antecede e estrutura o debate econômico. A disputa tem origem nos dois modelos constitucionais de partilha dos *royalties* do petróleo e gás natural entre os entes subnacionais, enunciadas no §1º do art.20 da CF, a saber: “participação no resultado da exploração” ou “compensação financeira” pelos impactos da atividade. Modelos esses considerados pelo STF (RE nº 228.800-5/DF) como as “alternativas” constitucionais disponibilizadas ao legislador ordinário, que detém a prerrogativa político-normativa para eleger a mais condizente como nosso sistema federativo.

No regime de “participação no resultado da exploração” inexistente nexo de causalidade com os danos potenciais advindos da atividade econômica de exploração dos recursos minerais, sua causa e dimensionamento está ligada ao próprio resultado da atividade econômica (faturamento); ao passo que o modelo de “compensação financeira” tem como causa, justamente, os potenciais impactos econômicos e socioambientais causados no local ou na região afetada pela atividade.

Eis a questão jurídica a ser resolvida pelo STF no atual conflito: o modelo de partilha dos *royalties* de petróleo e gás natural instituído pela Lei nº 12.734/2012 tem qual fato causal?

¹ Desembargadora do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul e Ex-Procuradora-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET) e *Master of Business Administration* em Parcerias Público-Privadas e Concessões pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP).

Aqueles que são contra a partilha mais universal dessa riqueza brasileira, invocam a terminologia “compensação financeira”, usada no §1º do art. 42 da Lei nº 12.351/2010 (redação dada pela Lei nº 12.734/2012), para identificar os *royalties* como estando relacionados aos potenciais impactos econômicos e socioambientais causados e, portanto, à posição geográfica do ente em relação ao local da exploração.

Ocorre que, como bem sabemos, a natureza jurídica de exações desse tipo não se constrói a partir da nomenclatura a ela emprestada. Sabemos da sua causa ao identificar o fato que lhe dá origem. Essa a exegese de nossa Corte Suprema que, ao analisar a natureza jurídica da Contribuição Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), afastou a nomenclatura legal (compensação financeira) e se fiou na sua base de incidência (faturamento), para entender que aquela contribuição não media danos, mas estava direcionada como “participação no resultado da exploração” (STF, RE nº 228.800-5/DF).

E os *royalties*, em discussão, são calculados a partir do “volume total da produção”. O que revela sua causa efetiva como estando ligada à exploração econômica em si e a afasta dos potenciais impactos dessa exploração na localidade. Em outras palavras: os *royalties* são devidos independentemente da posição geográfica do ente em relação ao local da exploração e dos impactos econômicos e socioambientais que a atividade possa ocasionar na localidade.

Assim, se a União é remunerada pela exploração de petróleo e gás natural, via *royalties*, independentemente dos impactos econômicos e socioambientais dessa exploração, por que a partilha desses recursos com os entes subnacionais deveria sê-lo?

Ao condicionar tal partilha a esses impactos, sem olhar para seu fato causal e base de cálculo, a decisão cautelar concedida naquelas ações constitucionais, se revela conflitante, *mutatis mutandis*, com precedentes jurisprudenciais do STF.

A almejada, e justa, conciliação da exploração de petróleo e gás natural com a conservação ambiental possui instrumentos de controle específicos que servem para prevenir ou mitigar os danos decorrentes da atividade: compensação ambiental (ADI nº 3.3786/2008) e a reparação *in natura*.

Na decisão provisória, outros dois fundamentos jurídicos foram apontados para a suspensão dos efeitos da lei.

Um, refere-se à pretensão do aplicador do direito de “vincular” a norma constitucional de incidência do ICMS nas operações interestaduais envolvendo petróleo e gás natural com o critério de distribuição dos *royalties*, sob o pretexto de trazer um suposto “equilíbrio” na distribuição de receitas de naturezas diversas. A alegação não encontra autorização no texto constitucional, tampouco o Judiciário está legitimado a afastar

determinada garantia constitucional dos entes políticos pelo simples fato de serem esses entes detentores, também, de outros privilégios constitucionais previstos para matérias distintas.

Sem falar, ainda, da Emenda Constitucional nº 132/2023, que passa a adotar o modelo de tributação sobre o consumo baseado no critério do destino, auxiliando a mitigar as distorções no federalismo fiscal até aqui abordadas.

O outro, que repousa na alegação de que a aplicação imediata das novas regras de rateio dos *royalties* aos contratos de concessão vigentes causaria insegurança jurídica, resta esvaziado quando se segrega as categorias de relações obrigacionais. A repactuação da distribuição dos *royalties* entre, de um lado a União, e, de outro, os demais entes da federação, em nada atinge a relação de natureza contratual inaugural, firmada entre a União e o concessionário, da qual não participam os demais entes políticos, eis que inserida no campo das decisões políticas da União.

A demora do STF no enfrentamento da tese que confere direitos aos demais entes da federação afeta a estrutura do federalismo cooperativo e traz enormes distorções fiscais. As questões que vêm sendo lançadas com intuito de proteger a situação financeira de um ou outro ente não integram as opções eleitas pelo constituinte para a partilha dessa receita.

Percebemos que um deslinde para o tema se aproxima, tanto pelo instaurado diálogo e cooperação institucional, que oportunizou fosse posta na mesa proposta que externa enorme esforço federativo, fruto do consenso entre 20 Estados da federação e a Confederação Nacional dos Municípios; quanto pelo início do julgamento do tema, com as sustentações orais realizadas.

O rito proposto reacende a esperança de que serão corrigidos os deletérios efeitos gerados pela cautelar ao longo de mais de uma década, que acarretaram enormes prejuízos não apenas a um ou outro Estado, mas ao federalismo como um todo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

BRASIL. Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Institui compensação financeira pela exploração de petróleo, gás natural e outros recursos minerais. Brasília, DF: Presidência da República, 1989.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo e institui a Agência Nacional do Petróleo. Brasília, DF: Presidência da República, 1997.

BRASIL. Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção. Brasília, DF: Presidência da República, 2010.

BRASIL. Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012. Modifica as leis que tratam da distribuição dos royalties do petróleo. Brasília, DF: Presidência da República, 2012.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.378/DF.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 4.916/DF, 4.917/DF, 4.918/DF, 4.920/DF, 5.038/DF e 5.621/DF.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário n. 228.800/DF.

A PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO E SUA RELAÇÃO COM O TRIBUNAL DE CONTAS: DIÁLOGO NECESSÁRIO À DELIMITAÇÃO DE COMPETÊNCIAS E RESPONSABILIDADES

COSTA, Ivanildo Silva da¹
RAMALHO, Henri Dhouglas²

RESUMO: O presente artigo apresenta quais são os tipos de controle existentes na Administração Pública, quais são os papéis desempenhados pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e pelo Tribunal de Contas, como se dá a relação entre estes órgãos e os possíveis conflitos que surgem em razão de suas competências para, ao final, propor uma solução para os conflitos que preserve a competência constitucionalmente estabelecida para cada um. Para tanto, utilizou-se a metodologia hipotético-dedutiva, baseada na pesquisa bibliográfica em livros e artigos científicos publicados em revistas especializadas, sites, bem como na legislação brasileira e jurisprudência sobre o tema. Um dos resultados do presente artigo está na constatação de que questão que se apresenta não comporta solução una. E como resposta à problemática apresentada, evidencia-se que as balizas serão dadas pela situação posta, não havendo prevalência de entendimento, seja do Tribunal de Contas do Estado (TCE), seja da PGE, mas complementação das atuações, objetivo este pensado na Carta Magna, cabendo ao último a interpretação do direito sob o viés da constitucionalidade e legalidade, ao passo que ao primeiro a mesma análise recairá sob os aspectos técnicos, contábeis e fáticos da questão, não cabendo nem a um e nem a outro se imiscuir no âmbito de atuação de outro.

Palavras-chave: administração pública; competências constitucionais; conflitos decisórios; Procuradoria-Geral do Estado; Tribunal de Contas.

ABSTRACT: This paper presents what are the types of control existing in the Public Administration, what are the roles played by the Attorney General of the State (PGE) and by the Court of Auditors, how the relationship between these bodies occurs and the possible conflicts that arise due to their powers to, at the end, propose a solution to the conflicts that preserves the competence constitutionally established for each one. To do so, the hypothetical-deductive methodology was used, based on bibliographic research in books and scientific articles published in specialized magazines, websites, as well as Brazilian legislation and jurisprudence on the subject. One of the results of this article is the observation that there is no single solution to this question. And as an answer to the problem presented, it is evident that the guidelines will be given by the situation posed, with no prevalence of understanding, either of the State Court of Auditors (TCE) or the PGE, but complementation of performances, an objective thought in the Magna Carta, the latter being responsible for the interpretation of the law under the bias of constitutionality and legality, while the former the same analysis will fall under the technical, accounting and factual aspects of the issue, neither one nor the other being responsible for meddling in the scope of action of the other.

Keywords: public administration; constitutional competences; decision-making conflicts; Attorney General of the State; Court of Auditors.

¹ Procurador do Estado de Mato Grosso do Sul. Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (PROFIAP-UFMS). Especialista em Direito Administrativo (PUC/SP), Direito Processual (UNIP/SP); Gestão Pública (UCDB/MS); Direito Sanitário (FIOCRUZ/DF) e em Controle Externo da Administração Pública (Faculdade Insted/MS). Orcid: 0000-0003-3578-694X. E-mail: icosta.ms@hotmail.com.

² Procurador do Estado de Mato Grosso do Sul. Mestrando em Direito Político e Econômico (Mackenzie); Especialista em Direito Público (Faculdade Damásio) e em Controle Externo da Administração Pública (Faculdade Insted/MS). Orcid: 0009-0000-8272-9249. E-mail: henriramalho@gmail.com.

1 Introdução

Sabendo que o Direito Financeiro e o Direito Administrativo são ramos afetos tanto ao trabalho das Procuradorias Gerais dos Estados, quanto dos técnicos dos Tribunais de Contas, é possível que por vezes se possa deparar com conflitos de entendimentos a respeito daquelas matérias. O trabalho propõe a apresentar a problemática e tentar definir o papel dos atores envolvidos à luz da Constituição e legislação aplicável. Para tanto, serão analisadas a figura constitucional desses órgãos, a legislação que rege suas competências e a relação do controle externo com a denominada “paralisia decisória” ou “apagão das canetas”.

Na primeira parte serão abordados os fundamentos de controle na administração pública, explicitando os tipos mais aceitos na doutrina e uma breve descrição do histórico da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul.

Na segunda parte serão abordados aspectos das competências dos Tribunais de Contas, e, especialmente, do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul.

Por sua vez, na terceira parte, serão discorridos tópicos acerca de conflitos de entendimentos entre a Procuradoria-Geral do Estado e o Tribunal de Contas e as possíveis soluções.

Por fim, com as proposições apresentadas, se pretende firmar qual caminho de solução mais adequado na hipótese de eventual conflito de competência entre Procuradoria-Geral do Estado, enquanto órgão consultivo do estado, e Tribunal de Contas, enquanto órgão de controle externo.

2 Controle na administração pública e a Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul

A Administração Pública atua por meio de seus órgãos e seus agentes, os quais são incumbidos do exercício das funções públicas, ou seja, da atividade administrativa. É dentro da atividade administrativa, como função pública, que se encontra a gestão pública. O termo “gestão” tem sua origem na iniciativa privada, sendo posteriormente incorporada ao serviço público, tanto que “gestão pública” e “administração pública” se confundem em muitos aspectos.

De forma singela, podemos entender a gestão pública como mecanismo (políticas públicas, avaliações de desempenho e planejamento corporativo) para uma eficiente administração da coisa pública. Para Santos (2015, p. 47), “gestão pública refere-se às funções

de gerência pública dos negócios do governo”. Preferimos entender a “gestão pública” como mecanismo de ação (algumas oriundas do setor privado) dentro da “administração pública”, ou seja, esta última contém aquela primeira.

Em que pese a gestão pública ser mecanismo arraigado em todo serviço público, cabe ao Poder Executivo, como função típica, a tarefa de fazer gestão pública, em decorrência da forma de governo, que é uma República (Brasil, 1988, art. 1º) e da separação dos poderes (Brasil, 1988, art. 2º). República, do vocábulo *res publica*, quer dizer coisa pública, ou seja, a “administração pública – sentido operacional” feita pelo Poder Executivo nada mais é do que administrar algo alheio, de toda a sociedade. Por isso, a Constituição Federal expressamente enuncia que “todo o poder emana do povo” (Brasil, 1988, art. 1º, parágrafo único).

Todavia, no manejo dos instrumentos à busca do interesse público, no gozo e no uso dos poderes que são atribuídos aos agentes públicos para alcançar esse fim, podem estes ultrapassar os limites legais e se acometer em abusos e ilegalidades. Por tal razão, tornam-se necessários os meios de fiscalização (preventiva) e de controle dos atos da Administração Pública.

Importante lição acerca do controle da atividade estatal é trazida por Justen Filho (2011, p. 1100):

Em muitos países, os instrumentos de controle sobre a conduta dos governantes são informais e difusos. A sociedade exerce suficiente autoridade para impedir que os exercentes de funções estatais valham-se das oportunidades geradas pelos cargos que ocupam para a obtenção de benefícios indevidos ou para a adoção de condutas ética ou politicamente reprováveis. A natureza dos controles jurídicos varia em função dessas características sociais. Quanto menos eficientes os controles sociais para disciplinar a conduta dos agentes estatais, mais relevante se torna o controle jurídico formal.

O controle da atividade administrativa depende de instrumentos jurídicos adequados e satisfatórios. Mas nenhum instituto jurídico formal será satisfatório sem a participação popular. A democracia é a solução mais eficiente para o controle do exercício do poder. A omissão individual em participar dos processos de controle do poder político acarreta a ampliação do arbítrio governamental.

Os institutos que preveem a participação popular na atividade administrativa representam, por isso, a solução mais satisfatória e eficiente para promoção dos direitos fundamentais.

O agente estatal é um servo do povo, e seus atos apenas se legitimam quando compatíveis com o direito. Toda a disciplina da atividade administrativa tem de ser permeada pela concepção democrática, que sujeita o administrador à fiscalização popular e à comprovação da realização democrática dos direitos fundamentais.

É indispensável ampliar o instrumental de controle democrático, indo muito além dos institutos do direito de informação e do direito de petição. É imperioso instituir autoridades políticas e administrativas independentes, que sejam investidas de garantias contra os ocupantes do poder e que disponham de competência para fiscalizar a conduta de qualquer exercente de poder estatal.

Neste olhar, resta indubitado que o controle é inerente à atividade estatal e os governantes a ele devem se submeter como característica intrínseca da administração pública.

Quanto aos instrumentos de controle da administração pública, os tradicionais podem assim ser categorizados:

Quanto aos órgãos incumbidos do controle, que são exercidos de forma tripartite: controle legislativo, feito pelo Poder Legislativo com o auxílio do *Tribunal de Contas*; controle administrativo, feito no próprio âmbito administrativo, pode ser tutelar ou hierárquico; controle judicial, feito pelo Poder Judiciário, que tem fundamento constitucional no princípio do acesso à jurisdição (Brasil, 1988, art. 5º, inciso XXXV).

Quanto ao âmbito: interno, aquele feito por órgãos da própria Administração Pública, podendo ser hierárquico ou tutelar, mas não somente, quanto ao controle hierárquico, feito no seio da própria estrutura administrativa hierarquizada, que pressupõe, via de regra, desconcentração administrativa; controle tutelar, também chamado de supervisão, igualmente feito em âmbito administrativo, mas por pessoa jurídica diferente daquela de onde adveio o ato a ser controlado, também denominado de controle finalístico; e controle externo, aquele feito por estrutura diversificada, como, por exemplo, Poder Legislativo e Poder Judiciário (Justen Filho, 2011).

Nesse contexto, as Procuradorias Estaduais são os órgãos representativos da advocacia pública, com assento na Constituição Federal (art. 132). A Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul (PGE/MS) foi criada por meio do Decreto-Lei nº 25, de 1º de janeiro de 1979, assinado pelo engenheiro Harry Amorim Costa, governador nomeado do recém-criado estado de Mato Grosso do Sul (Lei Complementar Federal de Divisão de Estados nº 31, de 11 de outubro de 1977) e teve o advogado José Couto Vieira Pontes como primeiro Procurador-Geral (Mato Grosso do Sul, 2021).

Na década seguinte, o governo estadual voltou-se para estruturar os serviços públicos e mirar os problemas sociais, a educação e a saúde. Assim, em 1988, foi realizado o primeiro concurso público para ingresso na classe inicial de carreira de Procurador do Estado, conforme a Resolução PGE/MS/nº 001, de 22 de janeiro de 1988 (Mato Grosso do Sul, 2021).

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil no mesmo ano, seguiram-se novas Constituições Estaduais nas unidades federadas. Nesse caminho, a Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, promulgada em 5 de outubro de 1989, conferiu à Procuradoria-Geral do Estado a condição de instituição essencial à Administração Pública Estadual (artigos 144 a 146), com a função de representar em caráter exclusivo o estado, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe a defesa de seus direitos e interesses na área judicial e administrativa, além das atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 30, de 22 de novembro de 2005,

estabeleceu que o Procurador-Geral do Estado passasse a ser nomeado pelo governador dentre integrantes da carreira de Procurador do Estado em atividade com, no mínimo, 30 anos de idade e dez anos de efetivo exercício do cargo (Mato Grosso do Sul, 2021).

Inicialmente, a PGE/MS foi estruturada pela Lei Complementar Estadual nº 31, de 4 de dezembro de 1987, que dispunha sobre a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul, estabelecendo a competência, estrutura, organização e funcionamento de seus órgãos e o estatuto da carreira de seus membros, entre outras providências (Mato Grosso do Sul, 2021).

Atualmente, a PGE/MS é regida pela Lei Complementar nº 95, de 26 de dezembro de 2001, que “dispõe sobre a organização da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul, e o estatuto da carreira de seus membros, e dá outras providências”, regulamentada pela Resolução PGE/MS/nº194, de 23 de abril de 2010 (Regimento Interno). Dentre as funções da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul, destacam-se: a representação do Estado e a defesa de seus direitos e interesses nas áreas judicial, extrajudicial e administrativa, em caráter exclusivo, dentre as quais se enquadram a cobrança da dívida ativa estadual e das decisões do Tribunal de Contas em favor da Fazenda Pública Estadual; a propositura de ações discriminatórias e ação civil pública; a proposta e elaboração de ação de inconstitucionalidade de quaisquer normas; a consultoria e o assessoramento jurídico; a coordenação e supervisão técnico-jurídica do Poder Executivo e da Administração Indireta; a emissão de pareceres normativos, ou não, com vistas à fixação da interpretação administrativa na execução de leis ou de atos do Poder Executivo; a representação concorrente, judicial e extrajudicial, das entidades autárquicas, fundacionais ou empresas públicas; o exercício do controle interno da legalidade dos atos do Poder Executivo e da Administração Indireta; a transação, desenvolvida no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado pela Câmara Administrativa de Solução de Conflitos (Casc/PGE/MS) (Mato Grosso do Sul, 2021, recurso online).

Como se vê, então, a Procuradoria-Geral do Estado, naquilo que se refere ao controle da administração pública, possui relevante atuação na fixação da orientação jurídica que deve nortear a atuação dos gestores públicos, o que reflete não apenas no controle interno, mas, também, no controle externo.

3 Breves considerações sobre o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul e suas competências

O surgimento da figura dos tribunais de contas remonta a 1890, quando o então Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, Marechal Manoel Deodoro da Fonseca, editou o Decreto nº 966-A e criou o Tribunal de Contas da União (TCU). Ao Tribunal de Contas da União foi incumbido “o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes á receita e despesa da Republica” (Brasil, 1890, art. 1º; Brasil, 2021a).

Em seguida, com a primeira constituição republicana (CF/1891), o Tribunal de Contas da União ganhou assento constitucional, estando previsto em seu art. 89 a competência para “liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso” (Brasil, 1891, art. 89; Brasil, 2021a).

Com o passar do tempo, as competências do Tribunal de Contas da União foram ora ampliadas (v.g.: CF/1946) e ora reduzidas (v.g.: CF/1937 e CF/1967), até que se chegasse ao desenho atual, em que suas competências estão elencadas principalmente no art. 71 da Constituição Federal de 1988³ (Brasil, 2021a).

³ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, 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 público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Já o art. 75 da atual constituição dispôs que às Constituições estaduais é incumbido dispor sobre os respectivos tribunais de contas, aos quais se aplicam, no que couber, as normas sobre organização, composição e fiscalização aplicáveis ao Tribunal de Contas da União. Nesse cenário, a despeito de sua existência desde antes da Carta Cidadã, a Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul dispôs sobre as competências da Corte de Contas sul-matogrossense de forma similar às do Tribunal de Contas da União⁴.

Com efeito, observa-se que o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, assim como o Tribunal de Contas da União, apesar de auxiliar do Poder Legislativo, possui forte independência e, por isso, não deve ser considerado como órgão inserido na relação hierárquica dos três Poderes, conforme decidido pelo Excelso Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4190:

os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero

⁴ Art. 77. O controle externo a cargo da Assembléia Legislativa será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, através de parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta ou indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como a da concessão de aposentadoria, reforma e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento do ato concessório;

IV - realizar por iniciativa própria, da Assembléia Legislativa, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e de entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas das empresas de cujo capital o Estado participe, de forma direta ou indireta, nos termos do estatuto próprio;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado através de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Municípios ou outras entidades;

VII - prestar as informações solicitadas pela Assembléia Legislativa ou suas comissões, sobre fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei;

IX - se verificada a ilegalidade, assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembléia Legislativa;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pela Assembléia Legislativa, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se a Assembléia Legislativa, ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º Os danos causados ao erário pelo ato impugnado ou sustado serão imediatamente apurados e cobrados aos servidores responsáveis pela operação ou pelo ato, independentemente das penalidades administrativas cabíveis.

§ 4º As decisões do Tribunal de que resultar imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 5º O Tribunal de Contas encaminhará à Assembléia Legislativa relatórios trimestral e anual de suas atividades.

assessoramento técnico. A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República. Doutrina. Precedentes. (Brasil, 2010, recurso online).

Entretanto, sua competência é limitada pelo próprio texto constitucional, que define como seu mister o auxílio ao Poder Legislativo no que tange à “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial [...] das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas” (Brasil, 1988, art. 70⁵; Mato Grosso do Sul, 1989, art. 75⁶).

E isso se dá em razão da existência, no sistema constitucional, de um sistema especializado de controle interno e externo integrados, sujeitos aos princípios constitucionais da legalidade, legitimidade e economicidade aplicados à gestão financeira e orçamentária, cabendo ao Tribunal de Contas, no auxílio do controle externo, a fiscalização e correção de irregularidades em regra *a posteriori*, enquanto ao controle interno incumbe a fiscalização e correção durante o acompanhamento de toda gestão orçamentária, financeira e patrimonial (Moreira Neto, 2014).

Isto é, ainda que exista o controle externo, seara de atuação do Tribunal de Contas, atividade exercida precipuamente *a posteriori*, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração direta e indireta não é feita somente por si, pois a todo tempo essa também se verifica no âmbito do controle interno, que exerce os mesmos mistérios durante toda gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

4 Dos conflitos de entendimentos entre a Procuradoria-Geral do Estado e o Tribunal de Contas e as possíveis soluções

Por existir compartilhamento e sobreposição de competências constitucionais relativas ao controle da gestão financeira e orçamentária das entidades da administração direta e indireta, a despeito de o momento de atuação ser distinto como regra, é importante que se delimite o espaço de atuação dos órgãos envolvidos, mormente em relação à Procuradoria-Geral

⁵ Art. 70. A 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, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

⁶ Art. 75. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação de subvenções e a renúncias de receitas, será exercida pela Assembléia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

do Estado e ao Tribunal de Contas do Estado, visto que a forma de aplicação do direito no âmbito do estado é competência da advocacia pública e esta atividade influi diretamente na legalidade que deve nortear o controle externo.

Se não houver essa delimitação, há um risco potencial de existir grave conflito de entendimentos, prejuízo à segurança jurídica e ineficiência dos atos de gestão voltados ao atingimento do interesse público. E isso se verifica porque, especificamente na atuação de consultoria e de assessoramento jurídico prestado pela Procuradoria-Geral ao Estado, lhe é atribuído o mister de traçar as balizas de atuação do ente público, com orientação aos gestores, enquanto ao Tribunal de Contas do Estado é dada a competência de, no auxílio do Poder Legislativo, realizar o controle externo da gestão orçamentária, financeira e patrimonial no que se refere à legalidade.

Ou seja, durante o exercício da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, é atribuído à Procuradoria-Geral do Estado o papel de orientar, dentro da juridicidade, qual deve ser o norte, sob o viés da juridicidade, de atuação dos gestores para consecução dos interesses públicos, havendo, nesse momento, nítido controle interno da gestão; em outro momento, em um controle *a posteriori*, tem-se presente igualmente o Tribunal de Contas do Estado, avaliando a correção dos atos gerenciais, que, recorrentemente, possui entendimento diverso acerca do modo de atuação tido como juridicamente adequado.

De mais a mais, recentemente, verificou-se que o Tribunal de Contas da União, em julgamento de pedido de reexame, decidiu no Acórdão nº 2832/2020, que os pareceres da Advocacia-Geral da União (AGU) não vinculam os julgamentos do TCU, senão vejamos:

no sistema brasileiro, desse modo, o controle externo está a cargo do Congresso Nacional, para exercê-lo com o auxílio do Tribunal de Contas da União, de forma a garantir a existência de independência em relação ao Poder Executivo Federal. A contrario sensu, estar-se-ia diante de um controle interno, não externo. 16.4. Para realização desse desígnio, a Constituição Federal e a Lei 8.443/1992 conferiram ao TCU um conjunto nobre de competências, dentre as quais se destacam as competências para julgar contas, proceder a fiscalizações, aplicar sanções, dentre outras. Suas decisões têm natureza mandamental, não consultiva ou de assessoramento. [...] A determinação do Tribunal, por seu turno, tem caráter cogente. [...] A AGU, segundo art. 3º, da Lei Complementar 73/1993 tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República. O Advogado-Geral da União é o mais elevado órgão de assessoramento jurídico do Poder Executivo, submetido à direta, pessoal e imediata supervisão do Presidente da República. Na mesma linha, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, nos termos do art. 12 da Lei Complementar 73/1993, é órgão administrativamente subordinado ao titular do Ministério da Fazenda. 16.9. Veja-se que os órgãos da administração direta e indireta, nelas inseridas a AGU e a PGFN, prestam contas ao TCU. O próprio Presidente da República, a quem se submete, de forma direta, pessoal e imediata o chefe da AGU, tem suas contas apreciadas, mediante parecer prévio, pelo Tribunal. Na mesma linha, o titular do Ministério da Economia, a quem se subordina administrativamente a PGFN, é jurisdicionado do Tribunal. 16.10. Nessa esteira, não existiria controle externo efetivo e independente, caso fosse possível a limitação da atividade do TCU pela existência de um parecer da AGU ou da PGFN que tenha

tratado da matéria. O controle externo poderia, nessa absurda hipótese, ser continuamente limitado em seu poder de atuação, pela emissão de pareceres dos próprios jurisdicionados. 16.11. Assim, a decisão da Corte de Contas em sentido contrário ao parecer da AGU não representa qualquer forma de usurpação de competência constitucionalmente atribuída à AGU, uma vez que suas decisões não estão vinculadas aos pareceres da AGU, por decorrerem de mandamento expresso da Constituição Federal e da Lei 8.443/1992. (Brasil, 2021b, recurso online).

Ocorre que, independentemente da vinculação do Tribunal de Contas a pareceres de órgãos de consultoria jurídica, não se pode desconsiderar, por completo, as orientações jurídicas emitidas por estes órgãos, haja vista que se a estes foi conferida a competência constitucional para prestar o devido assessoramento jurídico, os atos pautados em seus pareceres não podem sofrer total repulsa.

Inclusive, a observância de pareceres dos órgãos de assessoramento jurídico com competência constitucional para tanto não significa vinculação a si, mas, apenas, uma deferência ao seu entendimento a respeito de determinado assunto, visto que essenciais à boa gestão pública.

Nesse sentido, é a lição de Cabral (2021, recurso online),

dizer que o TCU não se vincula aos pareceres da AGU não significa que estes pareceres sejam irrelevantes para a atuação da corte de contas. Pode-se apontar ao menos dois aspectos relevantes dos pareceres da advocacia pública, que não foram mencionados nem levados em consideração pelo TCU. O primeiro deles, e talvez o mais importante, é que, embora o TCU não se subordine nem se vincule aos pareceres da AGU, deve ao menos, a depender do caso, prestar-lhes deferência. Isso significa que não cabe à corte de contas adentrar em toda e qualquer seara analisada pela consultoria jurídica, sendo que questões que estejam dentro do aspecto da discricionariedade administrativa não podem ser livremente revisadas pela corte. A deferência às decisões e às escolhas do gestor não representam uma total impossibilidade de controle, mas, sim, um respeito à racionalidade administrativa e à reserva de Administração Pública. Além disso, certas questões que são analisadas pelos pareceres da AGU podem fugir da competência do TCU. Aqui, a deferência exigida do TCU em relação aos pareceres é justamente atuar de maneira autocontida no que tange aos limites do controle. [...] O segundo ponto que se deve trazer à tona é que o parecer emitido pela AGU possui relevância para a aferição de eventual responsabilização do agente público que praticou o ato em sintonia com o ato consultivo. Ainda que o TCU entenda pela incorreção do parecer, e seja uma análise que esteja dentro de suas competências, não se mostra acertado responsabilizar automaticamente o agente público que, por dever de obediência hierárquica e uniformização da atuação administrativa, seguiu a orientação institucional expressa por meio do parecer jurídico (em especial quando este se mostra vinculante, nos termos do artigo 40, §1º, da Lei Complementar nº 73, de 1993). [...] Em síntese, não obstante a adequada constatação de que o TCU não se vincula aos pareceres da AGU, deve-se lembrar que os referidos pareceres têm (deveriam ter) o condão de balizar a atuação do TCU, que não pode invadir espaços que fujam de sua competência, bem como devem ser levados em consideração nas eventuais hipóteses de responsabilização de agentes públicos. Complementando a conclusão do TCU, mais acertado seria se a corte tivesse consignado o seguinte enunciado: *"Os pareceres da AGU não vinculam os julgamentos do TCU, porém podem balizar e limitar certas análises da corte"*.

Até mesmo porque, se assim não for, ante a ausência de força vinculante das decisões das Cortes de Contas, não raro se verificará que, inobstante a decisão da Corte de

Contas, a orientação jurídica ao ente público continuará divergente e trará prejuízos à segurança jurídica e à eficiência administrativa.

Ressalte-se que a ausência de efeitos vinculantes e de definitividade da interpretação do direito realizada pelas Cortes de Contas já restou apreciada pelo Excelso Supremo Tribunal Federal, que consignou:

1. O Tribunal de Contas da União, órgão sem função jurisdicional, não pode declarar a inconstitucionalidade de lei federal com efeitos erga omnes e vinculantes no âmbito de toda a Administração Pública Federal. [...] 3. Impossibilidade de o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas trazer consigo a transcendência dos efeitos, de maneira a afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, não só para o caso concreto, mas para toda a Administração Pública Federal, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os erga omnes e vinculantes. [...]. (Brasil, 2021c, recurso online).

Para evitar essa situação, em que não há nenhuma vinculação de um órgão a outro, mas cuja atuação pode ensejar conflitos de entendimentos e prejuízos, ante a parcial comunhão de competências, é importante que se estabeleçam limites de atuação para os órgãos.

E os limites estão estabelecidos na própria Constituição Federal, que no art. 132 confere aos integrantes da advocacia pública a consultoria e assessoramento jurídico da administração pública direta e indireta das unidades federadas, incumbindo-lhes, ainda, por força do art. 70 do texto constitucional, participação no controle interno da gestão orçamentária, financeira e patrimonial no que se refere à legalidade, de sorte que não pode ser considerada incorreta a atuação do gestor público que segue orientação da advocacia pública do ente, a não ser que a orientação seja desgarrada do ordenamento jurídico ou se trate de orientação manifestamente ilegal.

Isso se dá porque a atuação em conformidade com orientação da advocacia pública do ente configura estrito cumprimento do dever legal, que exclui a ilicitude da conduta (Brasil, 1940, art. 23, inciso III) e impede qualquer sancionamento. Cite-se, nesse sentido, o Parecer nº 4/98-LRB, do então Procurador do Estado Luís Roberto Barroso, aprovado pelo Procurador Geral do Estado do Rio de Janeiro em 11 de dezembro de 1998 (Barroso, 1998, p. 11-13):

veja-se, então: a responsabilidade política pela linha de conduta seguida pela Secretaria de Saúde e demais Secretarias de Estado é do chefe do Poder Executivo [...]. Já a responsabilidade jurídica é do Estado, que, pelo órgão próprio - sua Procuradoria Geral --, manifestou-se pela legalidade do procedimento adotado. Da Secretária de Estado de Saúde não seria exigível, em nenhuma hipótese, conduta diversa da que adotou. De efeito, atente-se para sua situação; se cumprisse a determinação do TCE - que a PGE afirmava indevida -, violaria a do seu superior hierárquico; como obedeceu ao seu chefe, sofre a investida do TCE. O enredo é Katkiano. 16. Deve-se ter em linha de conta que a decisão do Tribunal de Contas, não obstante o seu caráter administrativo, tem, no particular, natureza penal, por isto que se consubstancia na aplicação de uma sanção pecuniária a um servidor público, por suposta falta funcional. E, em direito em geral, e em matéria pena] em particular, a possibilidade de exigir-se conduta diversa é pressuposto da culpabilidade [...]. 17. O dever de obediência, como é princípio incontestável, afasta a culpabilidade. A obediência hierárquica, ensina a doutrina, "é causa excludente da culpabilidade". No

mesmo sentido é a pacífica jurisprudência dos Tribunais [...]. 18. Desborda de todos os limites da justiça, da legalidade e da razoabilidade a punição de um agente público que, por força de um conflito entre Poderes ao qual não deu causa nem poderia dirimir, viu-se sem alternativa entre duas desobediências: ao seu Chefe - Chefe de um Poder do Estado - ou ao órgão auxiliar de um outro Poder. Naturalmente, se se tratasse de decisão judicial, não haveria conflito, pois o Judiciário é o intérprete final da lei, e sua decisão, ao dizer o direito, tranca a situação contenciosa. Mas não foi o que se passou. 19. Com o respeito devido e merecido parece fora de propósito que o longo conflito institucional entre o Poder Executivo e o Tribunal de Contas se resolva, melancolicamente, com a discussão sobre a punibilidade ou não de um agente público que não o criou nem poderia evitá-lo. 20. Em conclusão: encontra-se caracterizada a existência de um conflito entre Poderes. Inexistindo decisão judicial a respeito, cabe ao agente público integrante da estrutura do Poder Executivo' obediência à determinação do Governador do Estado, seu superior hierárquico. A única exceção seria a hipótese de ordem manifestamente ilegal. Não pode, todavia, ser caracterizada como tal decisão fundada em parecer da Procuradoria Geral do Estado, ao qual foi dado caráter normativo. Por tais razões, demonstrada a inexigibilidade de conduta diversa pela Secretária de Estado de Saúde, a multa é nula.

Por outro lado, ao Tribunal de Contas, conforme arts. 70 e 71 da Constituição Federal, compete, no auxílio do exercício do controle externo da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, no que toca à legalidade do ato praticado em conformidade com orientação da advocacia pública, em sua deferência, a sua repulsa somente se se tratar de orientação manifestamente ilegal ou de orientação desconforme o ordenamento jurídico.

Frise-se que por orientação desconforme com o ordenamento jurídico deve ser entendida não aquela com a qual a Corte de Contas não concorda, mas aquela impossível a partir da interpretação do direito, porquanto a ciência jurídica não é exata, cabendo aos aplicadores do direito, a todo tempo, o exercício da exegese.

Aqui é importante mencionar recente alteração legislativa levada a efeito pela Lei nº 14.230/2021, que inseriu o §8º no art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa, e explicitou a conduta comissiva ou omissiva baseada em jurisprudência, independentemente de esta ser pacificada ou restar superada posteriormente, não configura ato improbidade.

Em tal condição, não haverá vinculação de um órgão ao outro, mas, apenas, delimitação de atuações, já que se preservará a competência para consultoria e assessoramento jurídico da advocacia pública, trazendo segurança jurídica para atuação dos gestores, e restará preservada competência do Tribunal de Contas para verificar a legalidade dos atos dos gestores, repelindo aqueles fulcrados em entendimentos manifestamente ilegais e em desconformidade com o ordenamento jurídico, merecendo destaque, outrossim, as balizas interpretativas das normas sobre gestão pública estabelecidas no art. 22 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro⁷.

⁷ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Se assim não for, a insegurança do gestor restará instalada, refletindo diretamente na atuação administrativa, resultando inclusive no fenômeno chamado de “apagão das canetas”, caracterizado pela paralisia decisória como consequência do medo que os agentes públicos têm do controle externo por suas decisões, optando por nada decidirem para evitarem riscos decisórios (Valgas, 2021).

6 Considerações Finais

Tanto a Procuradoria-Geral do Estado quanto o Tribunal de Contas desempenham relevante papel no controle da administração pública, este no auxílio do controle externo e aquele no controle interno, mormente por participar da formação de atos administrativos, com orientação da atuação da administração pública.

Em razão do compartilhamento e sobreposição de competências constitucionais relativas ao controle da gestão financeira e orçamentária das entidades da administração direta e indireta, não raras vezes podem surgir conflitos de entendimentos com potencial risco aos gestores públicos e, conseqüentemente, à atividade administrativa.

Para solução dos conflitos, conclui-se que a questão que se apresenta não comporta solução una. Em casos específicos as balizas serão dadas pela situação posta, mas o fato é que a potencial divergência de entendimentos entre ambos órgãos de controle da administração pública (consultoria jurídica *versus* controle externo) pode levar à insegurança de atuação do gestor público, refletindo diretamente na atuação administrativa, resultando inclusive no fenômeno chamado de “apagão das canetas”, caracterizado pela paralisia decisória.

Com efeito, à luz dos apontamentos doutrinários e jurisprudenciais já apontados, alguns caminhos a seguir na solução de eventual divergência podem ser traçados: às consultorias jurídicas da administração pública cabe a interpretação do direito sob o viés da constitucionalidade e legalidade, ao passo que, às Cortes de Contas, a mesma análise recairá sob os aspectos técnicos, contábeis e fáticos da questão, não cabendo nenhum nem a outro se

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

imiscuir no âmbito de atuação de outro. Não haveria prevalência de entendimento, seja do TCE, seja da PGE, mas complementação das atuações, objetivo este pensado na Carta Magna.

Além disso, atos dos gestores públicos em desconformidade com o direito poderão ser sancionados, mas se deve observar que atuação do gestor que segue orientação da advocacia pública do ente não é incorreta, salvo se a orientação for desgarrada do ordenamento jurídico ou manifestamente ilegal, que não aquela com a qual a Corte de Contas não concorda, mas aquela impossível a partir da interpretação do direito.

Em todo caso, se inconciliáveis os posicionamentos dos órgãos, a discussão acerca de qual deve ser a orientação a ser seguida deve ser apresentada ao Poder Judiciário, que, no exercício da jurisdição, é o órgão incumbido de dizer o direito com definitividade para solução de conflitos.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. **Parecer nº 4/98-LRB**. Rio de Janeiro: Procuradoria-Geral do Estado, 1998. Disponível em: <https://documentacao.pge.rj.gov.br/bnportal/pt-BR/search/895>. Acesso em: 21 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional Constituinte, 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890**. Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica. [S. l.]: Governo Provisorio da Republica dos Estados Unidos do Brazil, 1890. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d00966-a.html. Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4190**. Requerente: Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON. Interessado: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 10 de março de 2010. Diário de Justiça, Brasília, DF, 11 jun. 2010.

Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur179251/false>. Acesso em 25 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 35410**. Impetrante: Sindicato Nacional dos Analistas-Tributarios da Receita Federal do Brasil. Impetrado: Presidente do Tribunal de Contas da União. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 13 de abril de 2021. Diário de Justiça, Brasília-DF, 6 maio 2021c. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur446764/false>. Acesso em: 25 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **História do TCU**. Brasília, DF: TCU, 2021a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/historia/historia-do-tcu.htm>. Acesso em: 16 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Representação nº 026.994/2018-6. Acórdão nº 2832/2020**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, DF, 21 out. 2021b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2411427%22>. Acesso em: 1 dez. 2021.

CABRAL, Flávio Garcia. **O Acórdão TCU 2532/2021 e os pareceres da AGU**: entre a vinculação e a indeferência. [S. l.]: Consultor Jurídico, 13 nov. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-13/flavio-cabral-acordao-tcu-25322021-pareceres-agu>. Acesso em: 25 nov. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 7. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

MATO GROSSO DO SUL. **Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul. (05 de outubro de 1989)**. Campo Grande: Assembleia Estadual Constituinte, 1989. Disponível em: https://www.al.ms.gov.br/upload/Pdf/2019_07_15_05_15_11_constituicao-do-estado-de-mato-grosso-do-sul-1989.pdf. Acesso em: 25 nov. 2021.

MATO GROSSO DO SUL. Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul. **História**. PGE: Campo Grande, 2021. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/contato/historico/>. Acesso em: 18 nov. 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SANTOS, Clézio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

VALGAS, Rodrigo. **Direito Administrativo do Medo e o “apagão das canetas”**. [S. l.]: Sollicita Portal, 12 jan. 2021. Disponível em: https://sollicita.com.br/Noticia/?p_idNoticia=17193&n=direito-administrativo-do-medo-e-o-%E2%80%9Capag%C3%A3o-das-canetas%E2%80%9D. Acesso em: 8 dez. 2021.

COMUNICAÇÃO EFICIENTE E LINGUAGEM SIMPLES COMO INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA NA ADVOCACIA PÚBLICA – PROJETO SIMPLIFIQUE (PGE/MS)

Jordana Pereira Lopes Goulart¹

RESUMO

Este artigo explora a importância da linguagem simples e da comunicação eficiente para o exercício das funções institucionais da advocacia pública. Nesse contexto, surge o Projeto Simplifique para implantar o uso da linguagem simples na Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul, promovendo comunicação mais clara, objetiva e acessível, contribuindo para maior eficiência da gestão pública, para justiça social e inclusão cidadã.

PALAVRAS-CHAVE

Linguagem simples, inovação pública, comunicação institucional, advocacia pública, governança democrática.

1. INTRODUÇÃO

A comunicação eficiente é um dos pilares da governança democrática, uma vez que o direito à informação clara e acessível é condição para a participação cidadã, para a efetividade das políticas públicas e, conseqüentemente, para a promoção da justiça social.

Além disso, a comunicação é fundamental para a Advocacia Pública exercer suas funções institucionais e para prestar o serviço público. No entanto, a comunicação só é efetiva se a informação transmitida for compreendida pelo destinatário, o que muitas vezes não ocorre devido ao uso de linguagem burocrática, excessivamente formal e complexa pela Procuradoria-Geral do Estado e pelos demais órgãos da Administração Pública.

Nesse cenário, identificou-se na Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul (PGE/ MS) que a dificuldade de compreensão das manifestações jurídicas por gestores, servidores públicos e cidadãos gera retrabalho, insegurança jurídica e morosidade nos processos.

¹ 1 Procuradora do Estado de Mato Grosso do Sul (PGE/MS). Procuradora-chefe da Procuradoria de Assessoria ao Gabinete da PGE/MS. Graduada em direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Pós-graduada em Advocacia Pública pela Escola da Advocacia-Geral da União (AGU). Pós-graduada em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Estácio de Sá. Especialista em Linguagem simples. Gerente do Projeto Simplifique da PGE/MS.

Assim, surgiu a necessidade de repensar a forma como a PGE/MS se comunica com seus diversos públicos-alvo: os gestores, os Poderes e a sociedade, composta por pessoas de diferentes níveis de escolaridade, faixas etárias e formação profissional.

Diante de sua missão constitucional de assessorar, orientar e prestar consultoria jurídica aos gestores, a PGE/MS precisa emitir pareceres e orientações jurídicas de fácil compreensão para que os agentes públicos, que não necessariamente possuem formação jurídica, tomem decisões informadas e implantem as políticas públicas com segurança. Quanto mais clara, objetiva e direta for a linguagem adotada, mais célere e eficiente será o andamento dos processos.

De igual modo, o juiz tem que compreender os argumentos apresentados pela PGE/MS em suas manifestações judiciais, que devem ser claras, objetivas e técnicas. Peças extensas e com informações desnecessárias não são lidas e, quando lidas, não são entendidas. A partir do momento em que o julgador lê e entende os argumentos do Estado, maiores serão as chances de uma decisão favorável e de se efetivar o devido processo legal.

A falta de compreensão dos documentos públicos atinge o direito fundamental ao acesso à informação dos cidadãos (público externo) e, ainda, a compreensão dos servidores que conduzem os processos, pois o uso de palavras complexas e que não são comuns para quem lê dificulta a realização do trabalho cotidiano. E, ainda, gera mais trabalho, pois dependerá de pesquisa ou auxílio de outras pessoas para entender a informação e mais tempo para prestação de um serviço.

Em razão disso, a PGE/MS implantou o Projeto Simplifique por meio da Resolução PGE/MS/Nº 445, de 04 de abril de 2024², com o objetivo de promover uma transformação cultural na linguagem institucional da Procuradoria, priorizando a clareza, a objetividade e a empatia, sem perder a técnica, a argumentação jurídica e a formalidade exigida em cada tipo de manifestação.

Este trabalho explorará o conceito, as diretrizes e os objetivos da linguagem simples, apresentará iniciativas internacionais e nacionais, detalhará as ações e a forma de implementação do "Projeto Simplifique" na PGE/MS e discutirá os desafios inerentes a essa mudança cultural.

² **PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL – PGE/MS.** Resolução nº 445, de 4 de abril de 2024: institui o “Projeto Simplifique” e estabelece diretrizes para a adoção de linguagem simples. Campo Grande, 04 abr. 2024. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2024/04/Resolucao-445-2024-Projeto-Simplifique.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2025.

2. CONCEITO, OBJETIVOS E DIRETRIZES DA LINGUAGEM SIMPLES

De acordo com Heloísa Fischer (2021), a linguagem simples é uma técnica de comunicação usada para transmitir informações de maneira direta, clara, objetiva e inclusiva, e um movimento social.

Como movimento social, surgido em 1940 e presente em mais de 30 países, defende o direito de cidadãos e consumidores compreenderem as informações que orientam o cotidiano. Prega o uso de um estilo de escrita simples, direto e objetivo como alternativa à linguagem técnica e burocrática, desnecessariamente complicada, de organizações e governos (FISCHER, 2021).

De igual modo, no “Manual de linguagem simples da Câmara dos Deputados”, coordenado por Patrícia Roedel (2024), a linguagem simples é definida como um conjunto de técnicas de redação e design da informação para produzir textos claros. Seu objetivo imediato é que o público-alvo consiga encontrar, compreender e utilizar as informações de que necessita sem precisar reler ou buscar auxílio especializado.

Nos países de língua espanhola ela é conhecida como “*Lenguaje Claro*”; em Portugal, “Linguagem Clara”; e nos países de língua inglesa, “*Plain Language*” (o termo “*plain*” tanto tem valor de algo despretensioso, padrão, como de claro e simples). No Brasil, os termos “Linguagem Clara” e “Linguagem Cidadã” já foram tratados como sinônimos, mas caíram em desuso (ROEDEL, 2024, p.13).

É evidente que o principal objetivo da técnica é a clareza e não a simplicidade, embora no Brasil tenha prevalecido o termo “Linguagem Simples”, que induz ao senso comum e gera interpretações equivocadas acerca de suas características. Nesse sentido, vale destacar que a linguagem simples não é: simplória, infantil, informal, gramaticalmente nem tecnicamente errada.

Além disso, escrever em linguagem simples não se restringe a trocar palavras ou eliminar termos técnicos, a técnica engloba diretrizes relacionadas à arquitetura da informação, à estrutura das frases, à escolha de palavras e ao design. Não há regras absolutas e rígidas para aplicação da técnica, pois depende de identificar o público-alvo, suas características e necessidades, para definir o que deve ser comunicado, como e onde (etapa de planejamento).

Se o público-alvo for o poder judiciário, por exemplo, não é necessário eliminar ou explicar termos técnicos, já que o destinatário detém conhecimentos jurídicos, devendo-se aplicar as demais diretrizes de forma estratégica para reduzir o tempo e as dificuldades para compreensão da informação pelo julgador.

A elaboração de um documento em linguagem simples inclui três etapas: planejar (definir público, canal e conteúdo relevante), desenvolver (aplicar diretrizes de estrutura textual, vocabulário, arquitetura da informação e design) e avaliar (validar compreensão e usabilidade com o público), conforme propõe o “Manual de linguagem simples da Câmara dos Deputados”. O desenvolvimento é composto pelas seguintes diretrizes:

1. Identificar o que precisa ser dito e o que pode ser excluído;
2. Definir a arquitetura da informação:
 - a) escreva o mais importante primeiro;
 - b) escreva uma ideia por parágrafo;
 - c) esquematize a informação.
3. Estruturar as frases:
 - a) prefira a voz ativa e a ordem direta;
 - b) evite frases intercaladas
 - c) use frases afirmativas.
4. Escolher as palavras:
 - a) evite substantivar verbos;
 - b) troque termos imprecisos;
 - c) use palavras comuns;
 - d) troque ou explique termos técnicos;
 - e) evite estrangeirismos pouco usuais;
 - f) explique siglas.
5. Diretrizes de design: escolha de fontes, cores, espaçamento, ícones, gráficos, dentre outros recursos.

Portanto, os objetivos da linguagem simples transcendem a mera simplificação textual, configurando-se como um movimento social e uma ferramenta estratégica para a governança e a inclusão. Entre os principais objetivos, destacam-se:

- a) **Democratização do acesso à informação:** Garante que todos os cidadãos, independentemente de seu nível de escolaridade ou formação, possam compreender as informações públicas, exercendo plenamente seus direitos e deveres.
- b) **Promoção da transparência:** Ao tornar a comunicação governamental mais clara, a linguagem simples contribui para a transparência das ações do Estado, fortalecendo a confiança da população nas instituições.

c) **Aumento da eficiência e celeridade:** Textos claros e objetivos reduzem a necessidade de retrabalho, esclarecimentos e interpretações equivocadas, agilizando processos e otimizando a prestação de serviços públicos.

d) **Redução da burocracia:** A simplificação da linguagem contribui para desmistificar o ambiente burocrático, tornando as interações com o poder público mais fluidas e menos intimidadoras.

e) **Inclusão social:** Ao remover barreiras linguísticas, a linguagem simples promove a inclusão de grupos que historicamente foram marginalizados ou excluídos devido à complexidade da comunicação oficial.

f) **Fortalecimento da cidadania:** Cidadãos bem-informados e capazes de compreender as políticas e serviços públicos estão mais aptos a participar ativamente da vida democrática e a fiscalizar as ações governamentais.

Em suma, a linguagem simples não se confunde com informalidade, mas sim com a busca por clareza e eficácia na comunicação, respeitando as normas da Língua Portuguesa e garantindo que a mensagem seja compreendida por seu destinatário final.

3. INICIATIVAS INTERNACIONAIS E NO PODER PÚBLICO BRASILEIRO

Como mencionado no capítulo anterior, a linguagem simples surgiu como uma causa social na década de 1940 nos Estados Unidos e no Reino Unido, impulsionada pela defesa do direito dos cidadãos de compreenderem as informações públicas.

Esse movimento ganhou força nas décadas seguintes, especialmente na Suécia e no Canadá nos anos 1970, e expandiu-se para mais de cinquenta países, muitos dos quais estabeleceram leis e normativos que exigem o uso da linguagem simples no setor público.

Diversos marcos históricos delineiam a trajetória da linguagem simples no cenário global, evidenciando que se trata de movimento já estabelecido internacionalmente (ROEDEL, 2024, p.16-17):

1940 – Reino Unido: O primeiro-ministro Winston Churchill publicou o memorando "Brevidade", enfatizando a necessidade de concisão e clareza na comunicação oficial para evitar desperdício de tempo e energia na busca por informações essenciais.

1966 – EUA: John O'Hayre, do Bureau of Land Management, lançou o livro "Gobbledygook has gotta go" (Chega de jargão), que inspirou o movimento Plain Language.

1976 – Canadá: A Conferência de Harmonização das Leis iniciou discussões sobre o uso da Linguagem Simples.

1976 – Suécia: O governo sueco contratou o primeiro linguista para modernizar a redação das leis. Desde 1980, a Suécia mantém uma equipe de linguistas e juristas na Divisão de Revisão Linguística e Legal do Ministério da Justiça.

1978 – EUA: O presidente Jimmy Carter emitiu decretos visando a clareza das regulamentações governamentais para facilitar a compreensão por parte dos cidadãos.

1979 – Reino Unido: A campanha da sociedade civil "Plain English Campaign" pressionou o governo para revisar os documentos do setor público, buscando maior clareza nas informações.

1990 – Reino Unido: A "Plain English Campaign" criou um selo de aprovação para comunicações no Reino Unido.

1996 – África do Sul: A Constituição sul-africana foi redigida com a consultoria de especialistas em Linguagem Simples.

1998 – EUA: Bill Clinton publicou o "Memorandum on Plain Language in government writing". O então vice-presidente Al Gore defendeu que a abordagem promovia confiança dos cidadãos no governo, afirmando que "Linguagem Simples é um direito civil" e lançando o prêmio "No Gobbledygook Awards" para funcionários públicos que traduzissem informações burocráticas para a Linguagem Simples.

2006 – Canadá: O governo federal tornou obrigatório o uso de Linguagem Simples em comunicados ao público.

2009 – Suécia: Entrou em vigor a Lei da Linguagem, que estabelece que a linguagem da Administração Pública deve ser simples e compreensível.

2010 – EUA: Barack Obama sancionou o "Plain Writing Act", uma lei que obriga o Poder Público a utilizar Linguagem Simples ao se comunicar com os cidadãos. O dia 13 de outubro, data da publicação da lei, é celebrado como o Dia Internacional da Linguagem Simples.

No Brasil, o tema da linguagem simples começou a ganhar maturidade a partir da década de 2010, embora a Constituição Federal de 1988 já tenha lançado as bases ao estabelecer a cidadania como princípio fundamental e assegurar o direito à informação.

Décadas após a promulgação da Constituição, leis federais passaram a exigir que os órgãos públicos se comunicassem de forma compreensível. Três dessas leis fazem menção explícita à "linguagem simples" ou "linguagem clara":

2011: Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) - regulamenta o direito de acesso dos cidadãos às informações públicas, o qual deverá ocorrer, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

2015: Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) - menciona "linguagem simples".

2017: Lei dos direitos do usuário do serviço público (Lei nº 13.460/2017) - dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública, e estabelece no art. 5º, XIV, a utilização de linguagem simples e compreensível, evitando o uso de siglas, jargões e estrangeirismos;

2018: Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) - refere-se à "linguagem compreensível".

2021: Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021) - determina o uso de "linguagem clara".

2023: Recomendação CNJ nº 144, de 25 de agosto de 2023 - sugere aos tribunais o uso da linguagem simples nas comunicações e atos que editem;

2023: Portaria Presidência nº 351, de 04 de dezembro de 2023 - institui no Conselho Nacional de Justiça o Selo Linguagem Simples;

2024: Norma NBR ISO de linguagem simples para o Brasil (NBR ISO 24495-1) - a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) publicou a NBR ISO 24495-1, consolidando as diretrizes para a aplicação da linguagem simples no país e reforçando seu caráter técnico e normativo;

2025: Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025: criou a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e nas entidades da administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e entrou em vigor em 17 de novembro de 2025.

Um marco histórico para a linguagem simples no Brasil foi a publicação, em 2019, do Programa Municipal de Linguagem Simples da cidade de São Paulo (Lei nº 17.316/2020). Após essa iniciativa pioneira, surgiram leis e programas em outros locais, como no Distrito Federal, nos estados do Ceará, Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Norte, e nos municípios de Araraquara, Cabreúva, Jundiaí, Limeira e São Paulo, com essa lista em constante atualização.

No Poder Judiciário, destaca-se o Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples³, que consiste na adoção de iniciativas e ações por todos os segmentos da Justiça, com o objetivo de usar linguagem simples, direta e compreensível a todos os cidadãos nas decisões judiciais e na comunicação geral com a sociedade.

O Pacto teve a adesão de 92 tribunais e apresenta sete regras, entre elas a eliminação de termos excessivamente formais e dispensáveis, a adoção de linguagem direta e concisa, a explicação, sempre que possível, do impacto da decisão para a sociedade e a utilização da versão resumida dos votos nas sessões de julgamento.⁴

No âmbito da advocacia pública, a Advocacia-Geral da União (AGU) lançou em agosto de 2023 o projeto “Parecer Nota 10” e a Boa Prática Consultiva Fundamental nº 1. As iniciativas têm como objetivo aperfeiçoar a atividade consultiva a partir da adoção de uma linguagem simples, precisa, concisa e direta nas manifestações jurídicas, de modo a facilitar sua compreensão pelos gestores públicos – destinatários imediatos que não necessariamente possuem formação jurídica⁵.

Essas experiências demonstram que a linguagem simples deixou de ser apenas uma diretriz teórica, passando a integrar políticas públicas e projetos institucionais comprometidos com a transparência, a inclusão e a inovação.

Além disso, com a Política Nacional de linguagem simples, todos os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário deverão adotar comunicação clara, direta e acessível para permitir que qualquer cidadão encontre, compreenda e utilize informações públicas sem intermediários.

Assim, é importante que a advocacia pública atue ativamente para concretizar os princípios que orientam a política nacional, tais como: foco no cidadão, transparência, facilitação do acesso dos cidadãos aos serviços públicos e facilitação do exercício dos seus direitos.

³ **BRASIL. Conselho Nacional de Justiça.** *Referências normativas – Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples*. Brasília, [202–]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-da-justica/acessibilidade-e-inclusao/pacto-nacional-do-judiciario-pela-linguagem-simples/referencias-normativas/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

⁴ **BRASIL. Supremo Tribunal Federal.** *Selo Linguagem Simples 2024 é entregue em cerimônia realizada no STF*. Brasília, 2024. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/selo-linguagem-simples-2024-e-entregue-em-cerimonia-realizada-no-stf/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

⁵ **ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU).** *AGU lança projeto para simplificar linguagem jurídica em manifestações consultivas*. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-lanca-projeto-para-simplificar-linguagem-juridica-em-manifestacoes-consultivas>. Acesso em: 17 jun. 2025.

4. PROJETO SIMPLIFIQUE: ETAPAS DE IMPLANTAÇÃO E AÇÕES REALIZADAS PELA PGE/MS

O Projeto Simplifique foi instituído na PGE por meio da Resolução PGE/MS/Nº 445/2024, como uma iniciativa inovadora e inclusiva, para implantar o uso da linguagem simples e de elementos visuais que facilitem a compreensão da informação nas comunicações e manifestações jurídicas da Instituição.

O Projeto está em harmonia com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), principalmente o ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes e foi estruturado em cinco eixos principais:

I - Uso da linguagem simples nos documentos e comunicações institucionais, tais como: instrumentos jurídicos do consultivo, peças judiciais, atos administrativos e normativos; correspondências oficiais; notícias, informativos e publicações destinadas ao público externo.

II – Incentivo à brevidade nas comunicações:

- a) elaboração de documentos e manifestações jurídicas com menor número de páginas;
- b) criação de protocolos para eventos que evitem, sempre que possível, formalidades excessivas.

III - Capacitação continuada de procuradores e servidores;

IV - Uso de recursos tecnológicos e visuais para facilitar a compreensão;

V - Reestruturação do site institucional.

A linguagem é um problema estrutural que exige mudança na cultura da organização, desconstrução das técnicas aprendidas ao longo dos anos e apreensão de novas técnicas. Em razão disso, após a institucionalização do projeto, o primeiro passo foi a formação inicial de procuradores e servidores em redação jurídica e linguagem simples. Desde então já foram capacitadas 162 pessoas, dentre procuradores, servidores, estagiários e residentes jurídicos.

Como forma de incentivar a adesão ao projeto e avaliar os resultados, a PGE/MS criou o “selo simplifique” para ser inserido nas manifestações jurídicas do consultivo e do contencioso submetidas à análise do Gabinete da PGE e que observem as diretrizes da linguagem simples.

Além disso, como a linguagem simples é centrada no público-alvo, e reconhecendo a relevância de compreender as demandas e percepções de um dos principais destinatários da atividade de consultoria e assessoramento jurídico da PGE/MS, foi aplicada uma pesquisa de satisfação voltada aos gestores públicos.

O instrumento avaliou aspectos como:

- a) clareza dos pareceres e orientações jurídicas;

- b) adequação da linguagem utilizada;
- c) uniformidade dos entendimentos;
- d) resolutividade das manifestações jurídicas;
- e) facilidade de acesso às minutas-padrão e aos pareceres referenciais disponíveis no site institucional.

A adoção da pesquisa permitiu a obtenção de indicadores relevantes para o monitoramento e a avaliação da evolução do Projeto Simplifique.

Outras ações implementadas foram:

- a) divulgação do projeto nos canais institucionais, tanto para o público interno quanto externo. Destaca-se a publicação quinzenal de conteúdos no Instagram da instituição, com orientações baseadas nas diretrizes da linguagem simples, acompanhadas de exemplos práticos;
- b) revisão de todos os serviços da carta de serviços;
- c) reestruturação do site para facilitar a pesquisa e o acesso às informações;
- d) reformulação das comunicações enviadas pela Câmara Administrativa de Solução de Conflitos (CASC) aos cidadãos;
- e) reformulação dos modelos de requerimentos relativos à dívida ativa;
- f) criação do “PGE responde”, um programa com vídeos curtos quinzenais publicados no Instagram da instituição com explicações de termos jurídicos de forma acessível à população;
- g) elaboração de um guia de bolso com as principais diretrizes da linguagem simples para uso dos procuradores e servidores da PGE/MS;
- h) início da elaboração do novo regimento interno da PGE com o uso de linguagem simples;
- i) publicação do guia prático de ementas pautado na linguagem simples, a fim de garantir uniformização, facilitar a pesquisa e a compreensão da matéria abordada nos pareceres;
- j) contratação de mentoria para a reestruturar os pareceres referenciais.

Diante do avanço do uso de ferramentas de inteligência artificial (IA), está em fase de testes a utilização de um GPT (*Generative Pre-trained Transformer*) personalizado para reescrever textos em linguagem simples, treinado com base no Manual de linguagem simples da Câmara dos Deputados.

Por fim, o Projeto Simplifique conquistou em 2024 o primeiro lugar no XIX Prêmio Sul-Mato-Grossense de Inovação na Gestão Pública na modalidade “Ideias inovadoras

implementáveis”, eixo Governança e Gestão para resultados, reforçando sua importância para a modernização da Administração Pública. Em 2025, o Projeto foi reconhecido com o 2º lugar na Maratona Linguagem Simples para a Cidadania, promovida pela Câmara dos Deputados.

5. CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS E DESAFIOS

Apesar dos inegáveis benefícios e da crescente adesão à Linguagem Simples, sua implementação, especialmente no âmbito jurídico, não está isenta de críticas e resistências. Essas objeções, muitas vezes, refletem um apego à tradição e uma preocupação com a manutenção da precisão técnica, elementos que são centrais na cultura jurídica, conforme abordado por Marcos Paulo Santa Rosa Matos (2024) em seu artigo "Simplificação da linguagem jurídica e a falácia do espantalho".

O autor, citando Joseph Kimble, as divide em "velhas" e "novas" críticas. A mais recorrente e "empoeirada" é a ideia de que a linguagem simples seria anti-literária, anti-intelectual, pouco sofisticada, monótona, feia, infantil ou vulgar. Essas reações, muitas vezes, se apresentam como uma defesa contra o suposto empobrecimento da linguagem jurídica e em favor da manutenção de uma "tradição apostólica" (ou forense).

Uma das principais preocupações levantadas pelos críticos é a possível perda de precisão técnica. Argumenta-se que a simplificação poderia levar à imprecisão dos termos e conceitos jurídicos, comprometendo a segurança jurídica e a correta aplicação do direito. No entanto, defensores da Linguagem Simples argumentam que a clareza não se opõe à precisão, mas aprimora-a, tornando o conhecimento técnico acessível sem desvirtuá-lo. A complexidade desnecessária, muitas vezes, obscurece o sentido, enquanto a simplicidade bem aplicada pode realçar a exatidão.

Além disso, adotar a linguagem simples não significa suprimir conceitos técnicos-jurídicos como por exemplo: prescrição, coisa julgada, litispendência, mas sim explicá-los quando o destinatário do documento não possuir formação jurídica.

Outra crítica comum está na percepção de que a linguagem jurídica, com seu vocabulário específico e construções sintáticas complexas, é um elemento distintivo da identidade profissional dos juristas. A adoção de uma linguagem mais acessível poderia, para alguns, diluir essa identidade e desvalorizar o conhecimento técnico-jurídico.

Lenio Streck, renomado jurista e professor, tem uma visão crítica sobre a campanha pela "linguagem simples" no Direito, especialmente quando ela é promovida por órgãos como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A principal preocupação de Streck não é com a clareza

em si, mas com uma possível simplificação excessiva que pode comprometer a complexidade e a profundidade inerentes ao discurso jurídico.

Em seu artigo “Sobre a simplificação da linguagem do Direito que o CNJ deseja”⁶, ele sugere que a insistência na linguagem simples pode ser um sintoma de uma mediocridade no ensino jurídico. Se os profissionais do Direito não conseguem compreender e expressar conceitos complexos de forma clara, o problema pode estar na formação, e não na linguagem em si. Ele teme que a simplificação da linguagem seja usada como uma desculpa para a falta de rigor intelectual e para a incapacidade de lidar com a complexidade do Direito.

O professor associa, ainda, o incentivo ao uso da linguagem simples com a espetacularização do Direito nas redes sociais e a deterioração do ensino jurídico no Brasil. Embora suas preocupações sejam válidas e pertinentes, não se pode afirmar que a causa dos citados problemas seja o uso da linguagem simples.

Engana-se quem acredita que linguagem simples é sinônimo de superficialidade e simplismo. Pelo contrário, é uma atividade contraintuitiva que exige muito estudo das técnicas expostas no capítulo 2 e conhecimento jurídico aprofundado para expor de forma direta, sem rodeios, com objetividade e clareza a ideia resultante do raciocínio e argumentação jurídica e eliminando expressões desnecessárias (como as bajuladoras e autoritárias).

Além disso, exige a habilidade de traduzir de forma acessível para um público não jurídico a ideia construída, partindo-se da nobre experiência de se colocar no lugar do outro. Como dizia Clarice Lispector na obra “A hora da estrela”: “Que ninguém se engane, só consigo a simplicidade através de muito trabalho.”

Como já demonstrado, linguagem simples não corresponde a um estilo de linguagem simplório e pobre, mas a um sofisticado conjunto de princípios para a ação comunicativa e de parâmetros para a construção de textos. Segundo a *International Organization for Standardization* (ISO)⁷, a linguagem simples envolve a articulação de quatro princípios informacionais: relevância, localizabilidade, compreensibilidade e utilizabilidade.

De acordo com Marcos Paulo Santa Rosa Matos (2024), no caso da linguagem utilizada pelas instituições públicas ou no desempenho de funções públicas, no entanto, a questão precisa revestir-se de maior rigor, afinal, não se trata de atender aos gostos individuais,

⁶ STRECK, Lenio Luiz. Sobre a simplificação da linguagem do Direito que o CNJ deseja. Consultor Jurídico, 25 jan. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jan-25/sobre-a-simplificacao-da-linguagem-do-direito-que-o-cnj-deseja/>. Acesso em: 17 jun. 2025.

⁷ ISO. ISO 24495-1: First edition 2023-06 (Plain language – Part 1: Governing principles and guidelines). Geneva: ISSO, 2023.

mas de alcançar o bem comum. Ainda, é necessária a permanente atualização das línguas estatais para acompanhar as transformações sociais e político-administrativas: é incompatível com um Estado democrático a permanência de certos estilos autoritários de comunicação

Por fim, há desafios internos para a implementação do Projeto Simplifique, embora essencial para a modernização da Administração Pública e a democratização do acesso à informação. O Projeto reconhece que a mudança cultural é um processo complexo e que exige persistência, especialmente em ambientes tradicionalmente apegados a formalismos e jargões, como o jurídico.

Os principais obstáculos identificados na implementação de iniciativas de Linguagem Simples incluem:

a) Resistência à mudança de mentalidade e cultura: A Linguagem Simples busca romper com uma cultura organizacional arraigada, que valoriza a linguagem complexa como símbolo de erudição ou autoridade. Essa resistência pode vir de servidores e profissionais que se sentem desmotivados a abandonar práticas consolidadas ao longo do tempo.

b) Falta de engajamento das equipes: A ausência de engajamento por parte dos colaboradores pode comprometer a efetividade das ações. A mudança de um padrão de comunicação exige a participação ativa de todos os envolvidos, desde a alta gestão até os níveis operacionais.

c) Resultados lentos e graduais: A transformação de uma cultura comunicacional não ocorre de forma imediata. Os resultados da adoção da Linguagem Simples podem demorar a ser percebidos, o que pode gerar desmotivação se não houver um entendimento claro de que se trata de um processo de longo prazo.

d) Manutenção da tradição e identidade: Para muitos profissionais do Direito, a linguagem jurídica rebuscada é vista como parte da identidade da profissão e um elemento de sua tradição. A adoção da Linguagem Simples pode ser percebida como uma ameaça a essa identidade, gerando resistência por apego.

Para superar esses obstáculos, o "Projeto Simplifique" da PGE/MS prevê a realização de eventos de sensibilização e conscientização sobre a importância e os benefícios da inovação. Além disso, a divulgação constante do projeto e o compartilhamento de iniciativas semelhantes de sucesso de outras instituições e estados são estratégias para fomentar o engajamento e demonstrar a viabilidade da mudança.

6. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **propõe-se** que a adoção da Linguagem Simples na Advocacia Pública, exemplificada pelo "Projeto Simplifique" da PGE/MS, seja reconhecida como uma estratégia imperativa para a promoção de uma governança mais transparente, inclusiva e democrática.

A simplificação da comunicação jurídica não apenas desburocratiza o acesso à informação e aos serviços públicos, mas também fortalece a confiança do cidadão nas instituições estatais. Ao superar a resistência cultural e investir na capacitação contínua, a Advocacia Pública consolida seu papel como agente de transformação social, garantindo que o direito à informação seja efetivo e que os gestores tomem decisões informadas para implantar as políticas públicas com segurança, a partir de orientações jurídicas claras e objetivas.

A Linguagem Simples, portanto, transcende a mera técnica de redação, configurando-se como um pilar fundamental para: estimular uma nova cultura de linguagem no poder público, focada no público-alvo; melhorar a comunicação com os gestores, servidores e cidadãos para que eles compreendam as informações transmitidas; e ampliar a acessibilidade aos serviços e políticas públicas, garantindo inclusão social e aproximando os cidadãos do Governo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Lei de Acesso à Informação. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 jul. 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Institui a Lei do Governo Digital. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 mar. 2021.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Recomendação nº 144, de 25 de agosto de 2023**. Recomenda o uso da linguagem simples nas comunicações e atos do Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2023.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Portaria PRESI nº 351, de 4 de dezembro de 2023**. Institui o Selo Linguagem Simples no âmbito do CNJ. Brasília, DF: CNJ, 2023.

MATOS, Marcos Paulo Santa Rosa. **Simplificação da linguagem jurídica e a falácia do espantalho**. Consultor Jurídico – Conjur, 20 mar. 2024. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-mar-20/simplificacao-da-linguagem-juridica-e-a-falacia-do-espantalho/>>. Acesso em: 18 jun. 2025.

PIRES, Heloisa Fischer de Medeiros. **Impactos da linguagem simples na compreensibilidade da informação em governo eletrônico: o caso de um benefício do INSS**. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Artes e Design, Rio de Janeiro, 2021.

ROEDEL, Patrícia (Coord.). **Manual de linguagem simples da Câmara dos Deputados**. Brasília: Edições Câmara, 2024. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/items/706f93f7-3180-463c-a67a-47c57c2de847>>. Acesso em: 15 jun. 2025.

STRECK, Lenio Luiz. **Sobre a simplificação da linguagem do Direito que o CNJ deseja**. Consultor Jurídico – Conjur, São Paulo, 2023. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-jan-25/sobre-a-simplificacao-da-linguagem-do-direito-que-o-cnj-deseja/>>. Acesso em: 17 jun. 2025manual

VALIERIS, Laís Boni et al. **Apostila do curso Linguagem Simples no Setor Público**. Prefeitura de São Paulo. (011).LAB – Laboratório de Inovação em Governo da Prefeitura de São Paulo. Programa Municipal de Linguagem Simples. São Paulo, 2020.

ALÉM DO CURTO PRAZO: COMO A ESCOLHA DA MODALIDADE DE FOMENTO (SUBVENÇÃO OU FINANCIAMENTO) PELA FINEP MOLDA O FUTURO DA CT&I NO BRASIL

Ana Lígia de Paula Zanin¹
Kemi Helena Bomor Maro²

INTRODUÇÃO

A teoria evolucionária da inovação relata que o avanço tecnológico cumulativo impulsionado pela inovação é essencial para o crescimento econômico das nações³. Por essa razão, os investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) são catalisadores essenciais para o aumento da produtividade e capacidade de proporcionar competitividade no mercado, de modo a estimular o desenvolvimento econômico de longo prazo.

De fato, tem sido observada uma interdependência significativa entre o desempenho inovador dos países e sua riqueza nacional, conforme dados extraídos de estudos envolvendo 28 países da União Europeia. A análise revelou que o PIB *per capita* está fortemente associado ao desempenho de inovação medido pelo *European Innovation Scoreboard*⁴.

De forma complementar, pesquisas com 71 países no período de 1996 a 2020 identificaram uma relação bidirecional entre inovação tecnológica e crescimento econômico: a inovação tecnológica impacta positivamente o crescimento, enquanto o crescimento econômico também influencia (embora em alguns casos negativamente, devido à pressão por resultados imediatos) a capacidade de inovar⁵.

Segundo levantamento da OCDE, o Brasil ainda está distante dos países mais avançados, tanto no dispêndio em P&D como nos recursos humanos envolvidos, sendo imprescindíveis investimentos crescentes para que esse quadro seja alterado nos próximos anos⁶.

¹ Mestranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Mackenzie e UFMS (MINTER). Procuradora do Estado de Mato Grosso do Sul.

² Mestranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Mackenzie e UFMS (MINTER). Procuradora do Estado de Mato Grosso do Sul.

³ NELSON; WINTER, 1982 *apud* NASCIMENTO, Eduardo Castelã. A abordagem evolucionária da inovação e sua relação com a trajetória dos investimentos em P&D no Brasil do século XXI: uma reflexão sobre os nexos com a inovação e o crescimento econômico. **Revista americana de empreendedorismo e inovação**. v.6, n.1, mar. 2024, p. 20.

⁴ MY THI THI, D., & TRAN PHU DO, T. *The interrelationships between economic growth and innovation: international evidence*. **Journal of Applied Economics**, v. 27, n. 1, 2024.

⁵ *Idem, ibidem*.

⁶ BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016/2022**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2018, p. 12.

Esses elementos evidenciam a necessidade de o Poder Público fomentar políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) e assumir o risco inerente à inovação, considerando que a iniciativa privada dificilmente terá interesse e/ou condições de fazê-lo.

Nesse ponto, destaca-se a contribuição de Mariana Mazzucato⁷, para quem o papel do Estado vai muito além da produção de conhecimento em universidades e laboratórios públicos. Ele inclui, também, a capacidade de mobilizar recursos, articular redes e criar as condições necessárias para que o conhecimento e a inovação se disseminem por toda a economia.

A autora defende que o Estado não deve ser reduzido à função de simples “corretor de falhas de mercado”, mas compreendido como um agente orientador e impulsionador de inovações estruturais. Exemplos emblemáticos, como a consolidação da indústria biofarmacêutica nos Estados Unidos e o desenvolvimento da internet, demonstram que investimentos públicos estratégicos desempenham papel decisivo na geração de inovações de impacto sistêmico e transformador.

A Constituição Federal Brasileira parece se alinhar a esse propósito. O artigo 218 estipula o dever do Estado de promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.

Além disso, a CF confere ao Estado o dever de estimular o mercado, estipulando no artigo 219 que: “o mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País”.

Logo, o mercado, na Ordem Econômica, não é uma força deixada à própria sorte ou cujos resultados sejam indiferentes do ponto de vista social, mas se trata de elemento que integra o patrimônio nacional, sendo, portanto, papel do Estado e da sociedade incentivá-lo a produzir os resultados esperados, quais sejam: desenvolvimento cultural e socioeconômico, bem-estar da população e autonomia tecnológica do Brasil⁸.

Surge, portanto, a figura do Estado propulsor da economia, denominado Estado Empreendedor. E, na realidade econômica contemporânea, esse modelo tem se manifestado através de empresas estatais com variados enfoques econômicos e papéis estratégicos⁹.

⁷ MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

⁸ NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Governança e compliance nas estatais**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

⁹ Idem.

Nesse contexto, insere-se a Finep – Financiadora de Estudos e Projetos, empresa pública federal, vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) que tem por missão promover o desenvolvimento econômico e social do Brasil por meio do fomento público à Ciência, Tecnologia e Inovação em empresas, universidades, institutos tecnológicos e outras instituições públicas ou privadas.

No âmbito de sua atuação, a Finep concede financiamentos reembolsáveis e não reembolsáveis, agindo, ora como um banco estatal, mediante condições especiais de crédito, ora como agência de fomento, induzindo o desenvolvimento de novos produtos e serviços, mediante investimento público.

Os recursos de financiamento reembolsável são dirigidos a projetos e Planos Estratégicos de Inovação (PEI), com prazos e taxas de juros compatíveis com o apoio necessário às atividades inovadoras das empresas brasileiras e outras pessoas jurídicas do direito privado, podendo utilizar equalização de taxas de juros.

O financiamento não reembolsável é concedido a Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação nacionais, públicas ou privadas, sem fins lucrativos, para a execução de projetos de desenvolvimento científico e tecnológico, de infraestrutura de pesquisa, bem como de capacitação de recursos humanos.

A subvenção econômica¹⁰, por sua vez, concede recursos financeiros às empresas para a realização de atividades de pesquisa e desenvolvimento e inovação sem necessidade de retorno ao órgão governamental concedente. Existe compartilhamento dos riscos do projeto entre Estado e empresas, na medida em que estas devem apresentar contrapartida.

Enquanto o financiamento reembolsável e a concessão de crédito em condições especiais atendem à demanda por capital de giro e expansão de projetos com risco mitigado, alinhando-se a uma lógica mais próxima do banco de desenvolvimento e garantindo o retorno financeiro ao Fundo, a subvenção econômica e o financiamento não reembolsável representam o fomento *stricto sensu*. Estes últimos são essenciais para a superação das falhas de mercado, atuando na fase de pesquisa exploratória e de alto risco, sem a exigência de retorno imediato, mas com o objetivo de gerar externalidades positivas e conhecimento público.

Ante essa dicotomia, a escolha pela modalidade de fomento a ser priorizada não é apenas uma decisão técnica-econômica, mas uma decisão política e regulatória que define o papel do Estado na economia e a trajetória tecnológica do País. A priorização do fomento

¹⁰ A concessão de subvenção econômica à inovação, fundamentada pela Lei n. 10.973, de 2/12/2004 e pelo Decreto n. 9.283 de 7/2/2018, é operada pela Finep por meio de chamamento público.

reembolsável pode garantir a sustentabilidade financeira do FNDCT, mas pode falhar em induzir o risco radical necessário. Inversamente, a ênfase na subvenção maximiza a indução, mas exige maior sacrifício orçamentário e clareza nos mecanismos de prestação de contas e avaliação de impacto.

Diante disso, cumpre investigar qual modalidade de fomento (financiamento reembolsável ou subvenção) é mais estratégica para o Brasil a longo prazo e como isso se relaciona com a função regulatória do Estado.

2. O papel da FINEP na política de CT&I

Criada em 1967¹¹, a Finep surgiu no contexto de modernização do Estado brasileiro com a missão de promover o desenvolvimento econômico e social pelo fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação. Instituída como empresa pública federal, desempenha o relevante papel de gestora do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)¹²¹³ - a principal fonte de recursos federais destinados à CT&I no País.

A FINEP e o FNDCT inauguraram o financiamento para a inovação no Brasil como uma política pública explicitamente definida e permaneceram ativos desde a sua criação¹⁴.

Cabe destacar que O FNDCT é um fundo especial de natureza contábil e financeira, não se caracteriza como fundo de investimentos e não se vincula ao sistema financeiro e bancário nacional¹⁵.

Com a criação dos fundos setoriais, a partir de 1999¹⁶, as receitas do FNDCT foram fortalecidas e tornadas permanentes, o que possibilitou a expansão dos programas e das ações da Finep. Os fundos viabilizaram, de imediato, além da estabilidade ao fluxo de recursos,

¹¹ A FINEP foi criada através do Decreto-Lei n. 61.056, de 24 de julho de 1967, que regulamentou o art. 191 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, constituindo a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) como empresa pública, vinculada ao Ministério do Planejamento na época.

¹² O FNDCT foi instituído pelo Decreto-Lei n. 719, de 31/7/1969 e ratificado pela Lei n. 8.172, de 18/1/1991.

¹³ A FINEP, que já existia como agência voltada para o apoio a projetos de pré-investimento (engenharia de consultoria), foi tornada Secretaria Executiva do FNDCT pelo Decreto n. 68.748, de 15/7/1971.

¹⁴ DE MELO, Luis Martins. Financiamento à inovação no Brasil: análise da aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) de 1967 a 2006. *Revista Brasileira de Inovação*. v. 8, n. 1. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2009, p. 91.

¹⁵ BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007**. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT; altera o Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 9 de novembro de 2007.

¹⁶ O Marco Regulatório do Setor do Petróleo, Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997, criou o primeiro fundo setorial com recursos vinculados dos royalties do petróleo ao FNDCT, o CTPetro.

transparência na gestão de programas e incremento da competitividade das empresas brasileiras, fortalecendo, ainda, a relação entre os setores público e privado¹⁷.

Atualmente existem 15 fundos setoriais em operação no âmbito do FNDCT, sendo 13 relativos a setores específicos e dois transversais¹⁸.

Conforme previsto na Estratégia Nacional de CT&I (2016-2022)¹⁹ a Finep figura como um dos principais atores do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia, na qualidade de agência de fomento, ladeada pelo CNPQ (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e FAPs (Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa).

Suas atividades abrangem desde o financiamento de pesquisa básica até o desenvolvimento e a implementação de tecnologias inovadoras no mercado. A Finep apoia, ainda, a incubação de empresas de base tecnológica, a implantação de parques tecnológicos, a estruturação e consolidação dos processos de pesquisa, o desenvolvimento e a inovação em empresas já estabelecidas, e o desenvolvimento de mercados.

O papel da Finep ganhou novas diretrizes e mecanismos de atuação com o advento da Lei nº 13.243/2016 (Marco Legal da CT&I) e sua regulamentação (Decreto nº 9.283/2018) que buscou desburocratizar e estreitar a relação entre o setor público (ICTs) e o setor privado.

De outro lado, com a aprovação da Lei Complementar nº 177/2021, que transformou o FNDCT em um fundo de natureza contábil e financeira, foi vedada a imposição de quaisquer limites à execução da programação orçamentária e financeira relativa às fontes vinculadas do FNDCT.

¹⁷ BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Fundos setoriais**. [s. l.], [s.d.].

¹⁸ São Fundos Setoriais específicos: CT-Aeronáutico: Fundo Setorial Aeronáutico; CT-Agronegócio: Fundo Setorial do Agronegócio; CT-Amazônia: Fundo Setorial da Amazônia; CT-Aquaviário: Fundo Setorial de Transporte Aquaviário e de Construção Naval; CT-Biotecnologia: Fundo Setorial de Biotecnologia; CT-Energia: Fundo Setorial de Energia; CT-Espacial: Fundo Setorial Espacial; CT-Hidro: Fundo Setorial de Recursos Hídricos; CT-Info: Fundo Setorial de Tecnologia da Informação; CT-Mineral: Fundo Setorial Mineral; CT-Petro: Fundo Setorial de Petróleo e Gás Natural; CT-Saúde: Fundo Setorial de Saúde e CT-Transporte: Fundo Setorial de Transportes Terrestres e Hidroviários. São Fundos Setoriais Transversais: CT-Infra: Fundo de Infraestrutura (destinado a apoiar a melhoria da infraestrutura das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação - ICTs) e CT-Verde Amarelo (CT-FVA): Fundo Setorial Verde Amarelo (voltado à interação universidade-empresa). Fonte: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/findct/paginas/fundos-setoriais>.

¹⁹ A Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI 2016-2022) propõe a instauração de um paradigma de inovação colaborativa no Brasil, estimulando o estreitamento das relações entre Universidade e Empresa e a interação entre os mais diferentes componentes do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação - SNCTI. Ela orienta o SNCTI a buscar soluções para os grandes desafios sociais, ambientais e econômicos, contribuindo para a construção das bases do desenvolvimento sustentável do País (BRASIL, 2018, p.11).

Este marco legal foi consolidado pela derrubada do veto presidencial ao dispositivo que proibia a alocação dos recursos do Fundo em reservas de contingência, assegurando, em definitivo, a previsibilidade e a integralidade dos recursos para a Finep.

Com isso, reverteu-se a lógica de subordinação do FNDCT à política fiscal de austeridade, consolidando-o como o principal instrumento público de financiamento de ciência, tecnologia e inovação no Brasil. A partir da LC 177/2021, o Fundo passou a ter receitas provenientes também do retorno de suas aplicações financeiras e da reversão de saldos não utilizados, reforçando sua autonomia financeira.

A recente aprovação da Lei nº 15.184, de 4 de agosto de 2025, liberou o superávit financeiro acumulado do FNDCT (estimado em cerca de R\$ 22 bilhões na época)²⁰ para operações de crédito (financiamento reembolsável) pela Finep até 31 de dezembro de 2028, eliminando a limitação que existia sobre o uso desses recursos excedentes.

A trajetória da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e de sua função como Secretaria Executiva e principal gestora financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) revela uma instituição cuja relevância transcende a mera operacionalização de crédito e fomento.

Sua atuação se alinha a prioridades estratégicas nacionais, como a Nova Política Industrial e a transição energética, como o apoio ao marco legal do hidrogênio de baixa emissão de carbono²¹, e projetos de desenvolvimento regional como o Pró-Amazônia²², evidenciando seu papel como agência de desenvolvimento para além de mera financiadora de projetos.

Em um contexto global onde o dispêndio nacional em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) no Brasil (cerca de 1,19% do PIB)²³ ainda é modesto frente a potências inovadoras²⁴, a Finep se estabelece como a instituição-chave para mitigar o déficit de investimentos e promover a reindustrialização em bases sustentáveis.

Sua capacidade de mobilizar capital reembolsável e não reembolsável, aliada à capilaridade de seus instrumentos, a posiciona não apenas como um pilar da política econômica,

²⁰ JANARY JÚNIOR; LIBRELON, Rachel. **Nova lei libera recursos para investimentos de fundo científico e tecnológico.** Agência Câmara Notícias. [s. l.], 5 ago. 2025.

²¹ O marco legal do hidrogênio de baixa emissão de carbono foi instituído pela Lei nº 14.948, de 2 de agosto de 2024. A Finep está investindo R\$ 102,8 milhões, em recursos FNDCT de crédito reembolsável, no âmbito do programa Finep Mais Inovação, em um projeto da CSN – Companhia Siderúrgica Nacional de utilização de hidrogênio verde para descarbonização da indústria siderúrgica.

²² Trata-se de uma ação pioneira da Finep para a região amazônica, através da modalidade não-reembolsável, com o objetivo de interiorizar a infraestrutura de pesquisa científica e tecnológica na Amazônia Legal.

²³ BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **2.1.3 Brasil: dispêndio nacional em pesquisa e desenvolvimento (P&D) em relação ao total de P&D e ao produto interno bruto (PIB), por setor institucional, 2000-2023, 2022.**

²⁴ BRASIL, 2018, p.10.

mas como um instrumento de soberania nacional. A estabilidade financeira do FNDCT, garantida por lei, confere à Finep o poder de ser o motor que impulsiona o País em direção a uma economia de maior densidade tecnológica e, conseqüentemente, a um desenvolvimento econômico e social mais robusto e autônomo. O futuro da política de CT&I brasileira está intrinsecamente ligado à gestão eficaz e estratégica desses recursos pela Finep.

3. Modalidades de atuação da FINEP

A Finep concede as seguintes modalidades de apoio: financiamento reembolsável, financiamento não-reembolsável a Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs), subvenção econômica a empresas, financiamento não reembolsável a empresas, fundos de investimento em participações e aportes de capital via instrumentos conversíveis em participação no capital social, além de ações de capacitações e premiação.

Para os fins desse trabalho, o enfoque será restrito aos instrumentos de financiamento reembolsável e subvenção econômica.

3.1. Financiamento reembolsável

O financiamento reembolsável é um instrumento utilizado em benefício das empresas inovadoras, e permite acesso a financiamentos com taxas de juros mais baixas, similares as taxas do mercado internacional²⁵.

São apoiados projetos desenvolvidos integralmente por empresas instaladas no território nacional. Em caso de associação com empresa cujo controle de capital seja estrangeiro, deverão ser comprovadas as condições para que ocorram efetivamente a transferência e a absorção da tecnologia pela empresa proponente.

Os recursos para financiamento são originados do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel), além de recursos próprios da Finep.

Os dados dos Relatórios de Gestão da Finep²⁶ revelam que o financiamento reembolsável — essencialmente operacionalizado por meio da equalização de taxas de juros em operações diretas e descentralizadas — apresenta, no período de 2010 a 2018, um padrão de elevada estabilidade orçamentária e execução praticamente integral dos recursos. Em todos os anos analisados, a ação registrou execução orçamentária entre 98,5% e 100%, indicando

²⁵ BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Subvenção econômica para inovação**. [s. l.], [s.d.].

²⁶ BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Equalização**. [s. l.], [s.d.].

previsibilidade, continuidade institucional e forte capacidade operacional da Finep na concessão de crédito subsidiado para inovação.

O ciclo inicia em 2010 com um orçamento ainda reduzido (R\$ 215 mil), mas integralmente executado, o que revela que a ação então se encontrava em fase inicial de estruturação.

A partir de 2011, observa-se uma elevação significativa dos aportes: R\$ 191,7 milhões (2011) e R\$ 200,62 milhões (2012), ambos totalmente empenhados e liquidados. A tendência se intensifica em 2013, com orçamento de R\$ 308,3 milhões, seguido de recursos igualmente elevados em 2014 (R\$ 209 milhões) e 2015 (R\$ 198,09 milhões), sempre com 100% de execução.

Esse período evidencia uma política consistente de ampliação do crédito para inovação, alinhada com a estratégia da Finep de estimular investimentos empresariais em P&D por meio de condições favorecidas e equalização de encargos financeiros.

Entre 2016 e 2018, o volume orçamentário permanece alto e estável, variando entre R\$ 251,04 milhões (2016), R\$ 300 milhões (2017) e R\$ 294,9 milhões (2018), todos integral ou quase integralmente executados. Além do comprometimento total dos recursos, destaca-se a magnitude do impacto operacional: em 2017, cerca de 720 financiamentos receberam equalização mensalmente, número que sobe para aproximadamente 800 operações em 2018, considerando tanto operações diretas quanto indiretas por agentes financeiros credenciados.

Esses dados evidenciam forte capilaridade do instrumento e relevância para empresas de diferentes portes, que utilizam o crédito reembolsável para atividades de desenvolvimento tecnológico, escalonamento produtivo e inovação incremental.

3.2. Subvenção econômica (não-reembolsável)

A concessão de Subvenção Econômica para a inovação nas empresas é um instrumento de política de governo largamente utilizado em países desenvolvidos e é operado de acordo com as normas da Organização Mundial do Comércio/OMC²⁷.

Tem por objetivo promover um significativo aumento das atividades de inovação e incremento da competitividade das empresas e da economia do País.

Essa modalidade de apoio financeiro permite a aplicação de recursos públicos não-reembolsáveis diretamente em empresas, para o compartilhamento dos custos e riscos inerentes às atividades de inovação.

²⁷ BRASIL, [s. l.], [s.d.]c.

O marco-regulatório que viabiliza a concessão de subvenção econômica foi estabelecido a partir da aprovação da Lei nº 10.973, de 02.12.2004, regulamentada pelo Decreto nº 9.283, de 07.02.2018.

A subvenção é destinada à cobertura das despesas de custeio das atividades de inovação, incluindo pessoal, matérias-primas, serviços de terceiros, patentes, e ainda despesas de conservação e adaptação de bens imóveis com destinação específica para inovação, com assunção obrigatória de contrapartida por parte da empresa beneficiária, na forma estabelecida nos instrumentos de ajuste específicos²⁸.

Os recursos destinados a este apoio são provenientes do FNDCT²⁹.

A concessão da subvenção é operada pela Finep por meio de chamamento público. Os temas para habilitação dos projetos são definidos de acordo com a política industrial e tecnológica vigente. São elegíveis ao recebimento de recursos não reembolsáveis as empresas brasileiras, privadas ou públicas, de qualquer porte, individualmente ou em associação, para a execução de projetos de inovação tecnológica que envolvam risco tecnológico e oportunidades de mercado³⁰.

Os Relatórios de Gestão da Finep³¹ evidenciam que a trajetória orçamentária da Subvenção Econômica entre 2003 e 2018 passou por ciclos de expansão e retração que refletem o próprio comportamento do financiamento público à inovação no Brasil.

Nos primeiros anos (2003–2006), o instrumento ainda estava em fase de implantação. Em 2003, foram desembolsados R\$ 9,30 milhões para programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI) ou de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário (PDTA) -, valor que se manteve modesto em 2004 (R\$ 8,60 milhões) e 2005 (R\$ 2,84 milhões).

A virada estrutural ocorre em 2006, quando é criada oficialmente a Ação 0A29, com crédito suplementar de R\$ 209,60 milhões, embora apenas R\$ 40,03 milhões tenham sido autorizados para empenho. Este período marca a consolidação normativa do instrumento após a Lei da Inovação (Lei nº 10.973/2004).

Entre 2007 e 2010, inicia-se uma fase de forte expansão orçamentária, refletindo o aumento de aportes do FNDCT. Em 2007, a Ação 0A29 recebeu R\$ 416,79 milhões, com R\$

²⁸ Idem.

²⁹ BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 3 de dezembro de 2004.

³⁰ FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. **Condições operacionais**. [s. l.], [s.d.].

³¹ BRASIL, [s. l.], [s.d.].c.

155,66 milhões empenhados. Em 2008 e 2009, o orçamento aprovado cresceu para R\$ 322,50 milhões e R\$ 129,40 milhões (com suplementação de mais R\$ 100 milhões), mantendo níveis elevados de execução — 99% em 2008 e 99,9% em 2009.

O auge inicial ocorre em 2010, quando o orçamento autorizado alcança R\$ 526,15 milhões, praticamente integralmente empenhados (99,99%) e com pagamentos de R\$ 348,67 milhões, demonstrando alta capacidade operacional e demanda empresarial consistente por recursos não reembolsáveis.

A partir de 2011, observa-se nova fase de robustez, com orçamentos entre R\$ 365 e R\$ 500 milhões. Em 2012, o orçamento autorizado atinge seu ápice histórico (R\$ 500 milhões), embora a execução se reduza (32%) devido ao limite de empenho imposto ao FNDCT, afetando diretamente a subvenção — um sinal claro da vulnerabilidade do instrumento às restrições fiscais.

Em 2013 e 2014, os valores se mantêm elevados (R\$ 365,83 milhões e R\$ 266,10 milhões, respectivamente), com execução acima de 60% e centenas de projetos apoiados, sinalizando um período de maturidade institucional do mecanismo, especialmente durante o ciclo de políticas pró-inovação como o programa Inova Empresa.

A partir de 2015, inicia-se uma tendência de retração, que se acentua nos anos subsequentes. Em 2015, apesar do orçamento autorizado de R\$ 240,90 milhões, apenas R\$ 123,68 milhões foram pagos. Em 2016, a queda é ainda mais expressiva: o orçamento cai para R\$ 58,63 milhões — o menor desde 2007 — embora a soma de pagamentos no exercício e restos atinja R\$ 114,61 milhões, refletindo liquidações de anos anteriores.

Em 2017, sob forte contingenciamento do FNDCT, o orçamento autorizado recua para R\$ 137,78 milhões, e nenhuma nova chamada pública é lançada; apenas projetos antigos são atendidos. O movimento de restrição se mantém em 2018, quando o orçamento autorizado cai para R\$ 72,17 milhões, com pagamentos totais de R\$ 62,62 milhões, novamente priorizando contratos já firmados.

A instabilidade histórica observada nos aportes para subvenção econômica e, em menor medida, para o financiamento reembolsável, decorreu sobretudo do regime de contingenciamento orçamentário que incidia sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) até 2020.

Essa dinâmica foi substancialmente alterada pela aprovação da Lei Complementar nº 177/2021, que promoveu uma verdadeira reconfiguração institucional do Fundo. A norma modificou o art. 9º, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal para vedar a limitação de despesas

“relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade”.

Além disso, alterou profundamente a Lei nº 11.540/2007 ao reforçar a natureza contábil e financeira do FNDCT e ao estabelecer, de forma categórica, que seus créditos orçamentários “não serão objeto da limitação de empenho” (art. 11, §1º) e que “é vedada a imposição de quaisquer limites à execução da programação financeira relativa às fontes vinculadas ao FNDCT” (art. 11, §2º). Também proibiu a alocação de seus recursos em reservas de contingência (art. 11, §3º-A).

Com essa mudança normativa, o Fundo deixou de ser utilizado como mecanismo de ajuste fiscal e passou a operar de acordo com sua finalidade original: financiar, de modo contínuo e estável, programas, projetos e atividades de ciência, tecnologia e inovação, incluindo pesquisa básica e aplicada, desenvolvimento tecnológico, infraestrutura científica e apoio não reembolsável a empresas e ICTs.

Trata-se de uma inflexão institucional decisiva, que elimina as principais fontes de volatilidade observadas entre 2003 e 2018 e restabelece as condições para que instrumentos como a subvenção econômica recuperem seu potencial de indução de inovação de longo prazo no País.

4. Análise crítica: comparação entre o financiamento reembolsável e a subvenção econômica

Demonstrados os conceitos e dados sobre os financiamentos públicos através de financiamento reembolsável e subvenção não reembolsável pela Finep, cumpre analisar o que essas informações demonstram.

O financiamento reembolsável apresentou alta estabilidade. Entre 2010 e 2018, praticamente 100% dos recursos anuais dessa modalidade foram executados. Ou seja, o crédito subsidiado manteve fluxo constante de apoio ao longo dos anos, mostrando-se menos sujeito a contingenciamentos orçamentários e oscilações político-fiscais do que as verbas de subvenção.

Esse instrumento tem boa aderência a empresas já estabelecidas, que conseguem tomar empréstimos e arcar com parte dos riscos financeiros. Na prática, o crédito reembolsável favorece principalmente inovações incrementais — melhorias de processo, ganho de produtividade e expansão da capacidade produtiva — cujo retorno é mais previsível.

Isso ocorre porque, mesmo com juros subsidiados, os projetos financiados por empréstimos precisam demonstrar viabilidade de pagamento, o que naturalmente prioriza iniciativas de menor grau de incerteza tecnológica.

Como destaca a consultora Angelita Nepel³², em uma perspectiva do mercado privado, “a inovação de ruptura envolve riscos que nem sempre o setor privado pode ou quer assumir sozinho”. Assim, empresas tendem a buscar o crédito para projetos com maior segurança de retorno, enquanto projetos muito incertos dificilmente obtêm financiamento apenas reembolsável.

Portanto, é possível inferir que as vantagens do financiamento são: (i) a estabilidade e escala; (ii) a possibilidade de alcançar centenas de projetos em diferentes setores e regiões via bancos parceiros (equalização); (iii) a sustentabilidade fiscal, por serem retornáveis (os recursos geram menor risco fiscal e podem realimentar novos financiamentos ao serem pagos de volta). Além disso, ele dialoga bem com firmas de médio e grande porte, financiando planos de inovação alinhados à estratégia de negócios.

Por outro lado, existem limitações: por operar na lógica de crédito, não elimina totalmente o risco para o tomador. Assim, tende a excluir projetos de alto risco tecnológico ou de longo prazo, focando em inovação incremental com retorno mais certo. Consequentemente, traz menor impacto em rupturas, porque dificilmente viabiliza, sozinho, saltos tecnológicos ou projetos em áreas emergentes nas quais a incerteza é grande e o retorno, de longo prazo – justamente os casos em que o setor privado hesita investir apenas com empréstimos³³.

Por sua vez, a subvenção econômica é um instrumento distinto. Nessa modalidade, o Estado *compartilha os custos e riscos* dos projetos com o setor produtivo, financiando parcial ou totalmente despesas de P&D, enquanto a empresa aporta uma contrapartida – ou seja, há um mecanismo de divisão do risco tecnológico entre governo e empresa, conforme visto.

O objetivo explícito da subvenção é impulsionar iniciativas de alto risco tecnológico no setor privado, viabilizando projetos inovadores que não sairiam do papel sem apoio público. Trata-se, portanto, de fomentar inovações potencialmente radicais ou disruptivas, em áreas de vanguarda e de longo ciclo de maturação, cuja promessa de impacto econômico-social é elevada.

De fato, a subvenção econômica é considerada um instrumento poderoso para apoiar projetos cujo resultado é incerto, mas que, se bem-sucedidos, podem gerar enorme impacto na competitividade do país – por exemplo, desenvolvimentos em biotecnologia, novos fármacos, fontes de energia limpa, eletrônica avançada, inteligência artificial e outras tecnologias estratégicas.

³² NEPEL, Angelita. **Fundo perdido e editais Finep: inove com risco zero para o seu caixa**. Macke Consultoria, 28 jun. 2023.

³³ NEPEL, Ibidem.

Historicamente, entretanto, demonstrou-se que a execução orçamentária da subvenção no Brasil foi marcada por forte volatilidade. Após a criação desse instrumento em 2006, houve períodos de expansão significativa – sobretudo no início da década de 2010, quando os recursos anuais superaram os R\$ 250–300 milhões – seguidos por retrações abruptas na segunda metade da década.

Esse fluxo errático de recursos, com contingenciamentos e cortes frequentes, comprometeu a capacidade de investimento do programa nos últimos anos³⁴. A consequência dessa instabilidade foi a falta de previsibilidade tanto para as empresas quanto para a Finep, dificultando o planejamento de longo prazo e reduzindo o impacto estruturante que a subvenção poderia ter.

Estudos críticos apontaram problemas como a fragmentação dos recursos (muitos projetos de pequeno porte financiados) e até certa distorção de foco – na ausência de orçamento adequado, a subvenção acabou muitas vezes atuando como um mero “reduzidor de custo” para projetos de baixo risco, em vez de alavancar projetos realmente audaciosos³⁵. Em outras palavras, a instabilidade financeira impediu que o instrumento cumprisse todo seu potencial de induzir inovações de maior risco e impacto.

A aprovação da Lei Complementar nº 127/2021³⁶ representou uma inflexão importante nesse cenário de vulnerabilidade. Essa lei alterou o regime fiscal para proibir o contingenciamento dos recursos do FNDCT, assegurando que as verbas de ciência, tecnologia e inovação não sejam mais sequestradas para superávit primário. Na prática, a Lei reestabeleceu a natureza plena (contábil e financeira) do FNDCT, permitindo que os saldos não utilizados sejam mantidos no Fundo e executados em exercícios posteriores.

Com isso, desde 2021 a subvenção econômica passou a operar em um ambiente de maior estabilidade, previsibilidade e aderência ao planejamento estratégico nacional³⁷. O próprio Tribunal de Contas da União registrou que, nos meses seguintes à entrada em vigor da LC 177, houve um aumento substancial dos recursos orçamentários disponibilizados pelo FNDCT para investimentos em inovação³⁸. Essa mudança normativa encerra um ciclo de

³⁴ ANDRADE, Rodrigo de Oliveira. *REVISTA PESQUISA FAPESP. Subvenção da Finep não conseguiu ampliar o ritmo de inovação em empresas. Pesquisa Fapesp Online*, São Paulo, 1 ago. 2023.

³⁵ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Avaliando os impactos da política de subvenção econômica à inovação: evidências a partir de diferentes métodos empíricos*. Brasília: Ipea, 2023.

³⁶ BRASIL. Congresso Nacional. *Lei Complementar nº 127, de 14 de agosto de 2007*. Altera a Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006. Diário Oficial da União. Brasília, 15 de agosto de 2007.

³⁷ IPEA, Ibidem.

³⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TCU analisa mudanças no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico*. Secom. [s. l.], 15 fev. 2024.

instabilidade: agora, os gestores podem lançar editais de subvenção com a confiança de que os recursos prometidos estarão de fato disponíveis, sem interrupções arbitrárias.

Os efeitos já começaram a ser sentidos. Em 2024, já num contexto orçamentário mais robusto, a Finep anunciou 11 editais de subvenção dentro do programa *Mais Inovação*, totalizando mais de R\$ 2 bilhões voltados a temas estratégicos alinhados às “missões” da política industrial, como bioeconomia, semicondutores e saúde³⁹. Essa retomada indica que, com recursos estáveis, a subvenção econômica pode enfim assumir o papel para o qual foi concebida: o de uma política de inovação arrojada e orientada a missões, capaz de induzir desenvolvimentos tecnológicos de fronteira em áreas prioritárias para o país.

Como vantagens da subvenção econômica, pode-se citar: (i) seu alto potencial de indução tecnológica; (ii) a possibilidade de uso estratégico para setores de fronteira (saúde, energia limpa, TICs, defesa, etc.) e o (iii) risco compartilhado e incentivo à colaboração (ao cobrir parte dos custos de inovação, a subvenção diminui o risco para as empresas, incentivando-as a empreender projetos mais ousados).

E suas limitações também existem, especialmente antes da LC 177/2021, como os cortes frequentes por contingenciamento do FNDCT, causando descontinuidade de programas e perda de eficácia.

Além disso, existem desafios de implementação: a seleção via editais altamente competitivos requer projetos bem estruturados e pode ter burocracia significativa. Até 2020 observou-se redução do tempo médio dos projetos (de 4–5 anos para 2 anos)⁴⁰, possivelmente para adequá-los a ciclos curtos de orçamento, o que acaba sendo insuficiente para inovações de alto impacto.

CONCLUSÃO

Este trabalho buscou analisar criticamente o papel desempenhado pelas modalidades de financiamento reembolsável e subvenção econômica, operadas pela Finep, no contexto das políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) no Brasil.

A partir da literatura especializada, de dados empíricos e da trajetória institucional da Finep e do FNDCT, procurou-se compreender em que medida esses instrumentos contribuem para o desenvolvimento de capacidades tecnológicas de longo prazo e para a construção de trajetórias mais autônomas e soberanas de inovação no país.

³⁹ NEPEL, Ibidem.

⁴⁰ IPEA, Ibidem.

A análise permitiu identificar que o financiamento reembolsável tem se caracterizado, historicamente, por elevada estabilidade orçamentária, capilaridade operacional e forte aderência a empresas em estágios mais avançados de maturidade. Sua lógica de funcionamento, baseada na expectativa de retorno financeiro, favorece o apoio a inovações incrementais e a projetos com risco tecnológico mais controlado.

Por sua vez, a subvenção econômica cumpre papel estruturalmente distinto, ao permitir o compartilhamento de risco entre Estado e setor produtivo, viabilizando projetos de P&D com alto grau de incerteza, longo ciclo de maturação e elevado conteúdo estratégico para o país. Trata-se de um instrumento essencial para promover inovações radicais, explorar fronteiras tecnológicas e estimular setores emergentes com potencial transformador.

O histórico de execução orçamentária das duas modalidades revelou, entretanto, trajetórias assimétricas. Enquanto o crédito reembolsável manteve, ao longo da última década, padrões de execução quase integral dos recursos, mesmo em contextos fiscais adversos, a subvenção foi marcada por forte volatilidade, refletindo os ciclos de expansão e retração dos investimentos públicos em CT&I.

A aprovação da Lei Complementar nº 177/2021, ao assegurar a execução plena dos recursos do FNDCT, representa uma inflexão importante nesse cenário, ao restituir previsibilidade e estabilidade orçamentária à subvenção econômica — condição necessária para que ela possa cumprir seu papel de instrumento de indução de inovações de maior risco e impacto.

Diante disso, a comparação entre as duas modalidades evidencia que ambas são indispensáveis ao fortalecimento do ecossistema de inovação, mas sua escolha prioritária deve estar alinhada à natureza e à ambição estratégica da política pública em curso.

Se o objetivo for ampliar a competitividade sistêmica do setor produtivo, apoiar o ganho de eficiência e estimular o investimento privado com foco em resultados de curto e médio prazos, o financiamento reembolsável se mostra adequado, por oferecer condições atrativas de crédito e permitir a sustentabilidade financeira do sistema.

Por outro lado, se a meta for desenvolver tecnologias emergentes, reduzir dependências tecnológicas, explorar novos mercados e posicionar o país na fronteira do conhecimento, a subvenção se revela a ferramenta mais coerente, ao possibilitar a atuação do Estado como agente indutor de trajetórias transformadoras.

Importa destacar, no entanto, que a adoção de uma modalidade como prioritária não implica a desvalorização da outra. Em um sistema de inovação robusto, os instrumentos devem

ser complementares e articulados, operando em sinergia para apoiar diferentes estágios do processo inovativo.

A subvenção pode assumir o risco do desenvolvimento de tecnologias disruptivas, enquanto o crédito reembolsável pode viabilizar seu escalonamento industrial e inserção no mercado. Projetos com alto grau de incerteza precisam do fomento direto para sair do papel; projetos já validados demandam financiamento competitivo para ganhar escala. Ambos os instrumentos, portanto, cumprem papéis distintos, mas igualmente estratégicos.

Conclui-se, assim, que não há resposta única ou definitiva para a pergunta sobre qual estratégia é mais interessante a longo prazo. O que existe é a necessidade de coerência entre os objetivos da política pública e os instrumentos utilizados.

A construção de um futuro tecnológico soberano para o Brasil passa, inevitavelmente, pela valorização de uma política de CT&I estruturada, estável, orientada a missões e dotada da flexibilidade necessária para aplicar, de forma inteligente e estratégica, os instrumentos que melhor atendam às finalidades de cada ciclo de desenvolvimento. Cabe ao Estado, como agente orientador do processo de transformação produtiva e tecnológica, utilizar de forma sinérgica as ferramentas à sua disposição — equilibrando eficiência, indução e visão de longo prazo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Rodrigo de Oliveira. **REVISTA PESQUISA FAPESP. Subvenção da Finep não conseguiu ampliar o ritmo de inovação em empresas.** *Pesquisa Fapesp Online*, São Paulo, 1 ago. 2023. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/subvencao-da-finep-nao-conseguiu-ampliar-o-ritmo-de-inovacao-em-empresas/>. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Complementar nº 127, de 14 de agosto de 2007.** Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006. Diário Oficial da União. Brasília, 15 de agosto de 2007a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp127.htm. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.** Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 3 de dezembro de 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007.** Dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT; altera o Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 9 de novembro de 2007b. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11540.htm. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 15.184, de 4 de agosto de 2025**. Altera a Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), para aprimorar a destinação de recursos do Fundo. Diário Oficial da União. Brasília, 5 de agosto de 2025. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15184.htm. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).

Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016/2022. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2018. Disponível em:

https://antigo.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/ciencia/SEPED/Arquivos/PlanosDeAcao/PACTI_Sumario_executivo_Web.pdf. Acesso em: 17 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **2.1.3 Brasil: dispêndio nacional em pesquisa e desenvolvimento (P&D) em relação ao total de P&D e ao produto interno bruto (PIB), por setor institucional, 2000-2023, 2022**. Disponível em:

<https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/indicadores/paginas/recursos-aplicados/indicadores-consolidados/2-1-3-brasil-dispendio-nacional-em-pesquisa-e-desenvolvimento-em-relacao-pd-e-produto-interno-bruto-por-setor-institucional>. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Equalização**. [s. l.], [s.d.]a.

Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/fndct/paginas/equalizacao>. Acesso em: 17 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Fundos setoriais**. [s. l.], [s.d.]b.

Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/fndct/paginas/fundos-setoriais>. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Subvenção econômica para inovação**. [s. l.], [s.d.]c.

Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/fndct/paginas/subvencao-economica-para-inovacao>. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018**.

Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, o art. 24, § 3º, e o art. 32, § 7º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o art. 1º da Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, e o art. 2º, caput, inciso I, alínea "g", da Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e altera o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, para estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. Diário Oficial da União. Brasília, 8 de fevereiro de 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9283.htm#art83. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TCU analisa mudanças no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico**. Secom. [s. l.], 15 fev. 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-analisa-mudancas-no-fundo-nacional-de-desenvolvimento-cientifico-e-tecnologico/>. Acesso em: 18 nov. 2025.

DE MELO, Luís Martins. Financiamento à inovação no Brasil: análise da aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) de 1967 a 2006. **Revista Brasileira de Inovação**. v. 8, n. 1, 2009, p. 87-120. Campinas: Universidade Estadual de Campinas. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=641775972003>. Acesso em: 18 nov. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliando os impactos da política de subvenção econômica à inovação: evidências a partir de diferentes métodos empíricos**. Brasília: Ipea, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12309>. Acesso em: 18 nov. 2025.

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. **Condições operacionais**. [s. l.], [s.d.]. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/apoio-e-financiamento-externa/condicoes-operacionais>. Acesso em: 20 nov. 2025.

JANARY JÚNIOR; LIBRELON, Rachel. **Nova lei libera recursos para investimentos de fundo científico e tecnológico**. Agência Câmara Notícias. [s. l.], 5 ago. 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1184845-NOVA-LEI-LIBERA-RECURSOS-PARA-INVESTIMENTOS-DE-FUNDO-CIENTIFICO-E-TECNOLOGICO>. Acesso em: 17 nov. 2025.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MY THI THI, D., & TRAN PHU DO, T. *The interrelationships between economic growth and innovation: international evidence*. **Journal of Applied Economics**, v. 27, n. 1, 2024, p. 1-20. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/15140326.2024.2332975>. Acesso em: 15 nov. 2025.

NASCIMENTO, Eduardo Castelã. A abordagem evolucionária da inovação e sua relação com a trajetória dos investimentos em P&D no Brasil do século XXI: uma reflexão sobre os nexos com a inovação e o crescimento econômico. **Revista americana de empreendedorismo e inovação**. v. 6, n. 1, mar/2024.

NEPEL, Angelita. **Fundo perdido e editais Finep: inove com risco zero para o seu caixa**. Macke Consultoria, 28 jun. 2023. Disponível em: <https://www.mackeconsultoria.com.br/fundo-perdido-e-editais-finep-inove-com-risco-zero-para-o-seu-caixa/>. Acesso em: 15 nov. 2025.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Governança e compliance nas estatais**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

COTAS RACIAIS E O DESAFIO DA EFETIVIDADE

Um estudo empírico sobre o acesso de candidatos negros à carreira de Procurador do Estado de Mato Grosso do Sul¹

Mariana Andrade Vieira²

Introdução

Nos últimos anos, o debate sobre equidade racial nas instituições públicas brasileiras tem se intensificado, especialmente diante dos persistentes desafios à representatividade de pessoas negras em carreiras de prestígio e poder decisório. Na advocacia pública, os dados revelam um cenário de significativa sub-representação. Levantamento nacional realizado em 2023 pelo Fórum Permanente de Equidade e Diversidade (FONPED), vinculado ao Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal (CONPEG), mostrou que 82% dos 1.483 procuradores participantes da pesquisa se autodeclararam brancos, ao passo que apenas 13% se declararam pardos e 2% pretos ou amarelos, cada um.

Quando comparados aos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) de 2022 — segundo os quais 42,8% da população brasileira se declarou branca, 45,3% parda e 10,6% preta —, os resultados do FONPED evidenciam uma composição racial da carreira de procuradores dos Estados e do DF muito distante da realidade demográfica do país.

A realidade da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul (PGE/MS) reflete esse mesmo padrão. Em documento institucional intitulado “Perspectivas sobre a diversidade e a equidade na PGE/MS”, divulgado em 2024, verificou-se que 78% dos procuradores respondentes se autodeclararam brancos; 18%, pardos; 2%, pretos; e 2%, amarelos. No entanto, conforme o Censo 2022 do IBGE, a população sul-mato-grossense apresenta composição étnico-racial bastante distinta: 46,9% se declararam pardos, 42,4% brancos, 6,5% pretos, 3,5% indígenas e 0,7% amarelos.

Com o intuito de mitigar desigualdades históricas de acesso e promover maior representatividade, a Lei Estadual nº 3.594/2008 instituiu a política de cotas raciais para

¹ Este artigo foi apresentado e aprovado no 51º Congresso Nacional dos Procuradores do Estado e do Distrito Federal, ocorrido em 2025 em Fortaleza-CE.

² Procuradora do Estado de Mato Grosso do Sul. Secretária-Geral do Fórum Permanente de Equidade e Diversidade do CONPEG (FONPED). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Ceará – UFC.

concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos na Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul. Após a edição dessa lei, a PGE-MS realizou 04 (quatro) Concursos Públicos de Provas e Títulos para ingresso na carreira de Procurador do Estado: 11º concurso (2009); 12º concurso (2014), 13º concurso (2016-2017); e 14º concurso (2021-2022).

Entretanto, embora a lei tenha sido editada em 2008, a efetivação da reserva de vagas ocorreu apenas em parte dos concursos subsequentes. Apenas os dois últimos concursos para ingresso na carreira adotaram, de fato, a política de cotas. Ainda assim, no 13º concurso (2016-2017), nenhuma das vagas reservadas foi preenchida, cenário que se reverteu apenas no 14º concurso (2021-2022), com a aprovação e nomeação de candidatos cotistas.

Nesse cenário, o presente estudo analisa empiricamente os 13º e 14º concursos da PGE/MS, os quais efetivamente adotaram a política de cotas raciais e possibilitaram a inclusão de candidatos negros na carreira.

Inicialmente, o trabalho realiza uma análise quantitativa, examinando a taxa de permanência de candidatos negros e da ampla concorrência ao longo das fases dos 13º e 14º concursos para ingresso na carreira de Procurador do Estado de Mato Grosso do Sul. Em seguida, incorpora-se uma dimensão qualitativa, a partir de entrevistas com os candidatos aprovados pelas vagas reservadas no 14º concurso, com o objetivo de captar suas experiências vividas durante o processo seletivo.

A partir da sistematização dos dados dos 13º e 14º concursos da PGE/MS, busca-se compreender os fatores que influenciaram a permanência ou o afastamento de candidatos cotistas ao longo das etapas do concurso, identificando avanços, gargalos e potenciais caminhos para o aperfeiçoamento da política afirmativa.

Ao explorar os limites e as potencialidades da política de cotas raciais aplicada aos concursos da PGE/MS, o artigo busca contribuir com o aprimoramento de práticas institucionais comprometidas com uma governança mais inclusiva e representativa.

1. Evolução normativa e aplicação das cotas raciais nos concursos da PGE/MS

A reserva de vagas para candidatos negros nos concursos públicos do Estado de Mato Grosso do Sul foi instituída pela Lei Estadual n. 3.594, de 10 de dezembro de 2008. Quando foi promulgada, a lei garantia uma cota mínima de 10% (dez por cento) do total de vagas para pessoas negras. Com a mudança promovida pela Lei Estadual nº 4.900, de 27 de julho de 2016, a lei passou a impor ao Poder Executivo o dever de reservar 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas para candidatos negros, o que vige até hoje.

Ao contrário da Lei Federal nº 15.142/2025, que estabelece a política de cotas para os órgãos da administração pública federal³, a Lei Estadual nº 3.594/2008 não previu prazo temporário de vigência. Além disso, o legislador estadual reservou ao Poder Executivo a competência de elaborar todas as normas necessárias para a operacionalização da lei. Nesse sentido, atualmente, é o Decreto Estadual nº 15.788, de 7 de outubro de 2021, que operacionaliza a lei e regulamenta o procedimento de avaliação dos candidatos autodeclarados negros.

Todavia, a efetiva implementação da política de cotas raciais nos Concursos Públicos de Provas e Títulos para ingresso no cargo de Procurador do Estado da PGE/MS passou por um processo gradual.

Dos 04 (quatro) concursos para ingresso na carreira realizados após a edição da lei em 2008 (os 11º, 12º, 13º e 14º concursos), somente os dois últimos, realizados em 2016/2017⁴ e 2021/2022⁵, incluíram em seus editais a previsão de reserva de vagas para candidatos negros.

O Edital do 11º Concurso Público de Provas e Títulos, publicado em 11 de março de 2009, não previu a reserva de vagas, visto que foi lançado antes da regulamentação da lei, que se deu inicialmente pelo Decreto nº 12.810, de 8 de setembro de 2009.

O 12º Concurso Público de Provas e Títulos, aberto em janeiro de 2014, também não adotou a reserva de vagas para pessoas negras. Na época, a lei ainda exigia o mínimo de 10%

³ A Lei Federal nº 15.142/2025 foi publicada em 04 de junho em 2025, tendo em conta que a Lei Federal nº 12.990/2014, que a antecedeu, encerrou seu período de vigência no dia 10 de junho de 2024. Durante esse período, a obrigatoriedade da política de cotas em nível federal ficou assegurada por cautelar deferida pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7654. A lei nova previu, no seu art. 12, que o Poder Executivo federal promoverá a revisão do programa de ação afirmativa em novo prazo de 10 (dez) anos, contado da data de sua entrada em vigor.

⁴ Edital publicado no Diário Oficial n. 9.250, de 16 de setembro de 2016.

⁵ Edital publicado no Diário Oficial Eletrônico n. 10.654, 13 de outubro de 2021.

das vagas reservadas e o Decreto Estadual nº 13.141/2011⁶, em sua redação original, determinava que, ao aplicar esse percentual, qualquer fração deveria ser descartada, sem permissão para arredondamento⁷. Como o edital previa 9 (nove) vagas, 10% resultava em 0,9 vaga, de modo que a aplicação da política ficou prejudicada⁸.

As inscrições para o 13º Concurso Público de Provas e Títulos para ingresso no cargo inicial da carreira de Procurador do Estado de Mato Grosso do Sul foram abertas em 2016, quando já vigia o percentual de 20% para reserva de vagas para negros. Na época, a lei também já previa regra de que, na hipótese de quantitativo fracionado para o número de vagas reservadas a candidatos negros e a índios, esse seria aumentado para o primeiro número inteiro subsequente, em caso de fração igual ou maior que 0,5 (cinco décimos).

Das vagas 10 (dez) vagas oferecidas no edital de abertura, 07 (sete) vagas foram destinadas à ampla concorrência e 02 (duas), a candidatos negros. Todavia, conforme será explorado no tópico seguinte, nenhuma vaga reservada a pessoas negras foi preenchida no resultado final.

Foi somente no 14º Concurso Público de Provas e Títulos, mais de 13 (treze) anos depois da criação da política afirmativa por lei, que a política foi plenamente efetivada. Além da aprovação de 06 (seis) cotistas negros no resultado final, todos foram nomeados e ingressaram na carreira de Procurador do Estado de MS.

2. Análise comparativa da permanência de candidatos negros e da ampla concorrência ao longo das etapas dos 13º e 14º concursos da PGE/MS

A seguir, realiza-se uma análise da trajetória de permanência de candidatos negros e da ampla concorrência ao longo das etapas do 13º e do 14º concursos públicos para a carreira de Procurador do Estado do Mato Grosso do Sul. Os dados foram extraídos dos editais e documentos oficiais publicados no site da PGE/MS⁹ e do portal do Centro Brasileiro de

⁶ Revogou o Decreto nº 12.810, de 8 de setembro de 2009.

⁷ Art. 1º Ficam reservadas 10% (dez por cento) e 3% (três por cento), respectivamente, para negros e índios, das vagas oferecidas em todos os concursos públicos realizados pelo Poder Executivo Estadual para provimento de cargos e empregos públicos da administração direta e indireta.

[...]

§ 3º Na aplicação do percentual estabelecido no caput será desprezada a fração, se houver.

⁸ Situação esclarecida no EDITAL DE CONCURSO PÚBLICO/XIICP/PGE/MS/Nº 022, de 20 de fevereiro de 2015, publicado no Diário Oficial n. 8.866, de 23 de fevereiro de 2015.

⁹ <https://www.pge.ms.gov.br/xiii-concurso-procurador-do-estado/>

Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (Cebbraspe)¹⁰, banca contratada para organizar o último concurso.

2.1. Estrutura comparada dos concursos

Para contextualizar a aplicação da política de cotas raciais, especialmente no que se refere à convocação de candidatos cotistas e à etapa de heteroidentificação, apresenta-se um quadro comparativo com os principais elementos estruturais dos dois certames:

Quadro Comparativo – 13º e 14º Concursos para Procurador do Estado da PGE/MS

Elemento	13º Concurso (2016-2017)	14º Concurso (2021-2022)
Execução	Executado pela própria PGE/MS	Executado pelo CEBRASPE e pela Comissão Organizadora do Concurso da PGE/MS
Número de vagas	10 (7 ampla, 1 PcD, 2 negros)	6 (4 ampla, 1 PcD, 1 negro)
Fases do concurso	1. Prova Objetiva 2. Provas Escritas (4 grupos) 3. Entrevista de verificação da autodeclaração 4. Inscrição definitiva 5. Prova Oral 6. Títulos 7. Investigação social e exames	1. Prova Objetiva 2. Verificação da autodeclaração 3. Provas Escritas (5 grupos) 4. Inscrição definitiva 5. Prova Oral 6. Títulos 7. Investigação social e exames
Critério de convocação para a prova escrita	Classificados até a 140ª (ampla), 20ª (PcD), 40ª (negros), com nota $\geq 5,0$	Classificados até a 129ª (ampla), 9ª (PcD), 36ª (negros), com nota $\geq 5,0$
Critério de convocação para prova oral	Classificados até a 11ª (ampla), 2ª (PcD), 3ª (negros), com média nas escritas $\geq 5,0$ e inscrição deferida	Classificados até a 21ª (ampla), 2ª (PcD), 6ª (negros), com inscrição deferida
Nota mínima para cotistas e ampla concorrência	5,0 por prova	5,0 por prova
Heteroidentificação	Entrevista após provas escritas	Verificação entre a prova objetiva e a escrita

Conforme se verifica no quadro acima, nos dois concursos analisados, não houve diferenciação de nota mínima exigida entre os candidatos da ampla concorrência e os cotistas.

¹⁰ https://www.cebraspe.org.br/concursos/pge_ms_21_procurador

A exigência de conteúdo e desempenho foi idêntica para todos os grupos, conforme previsão editalícia.

Ambos os concursos também estabeleceram cláusulas de barreira para o avanço às fases seguintes.

Algumas diferenças, contudo, devem ser desde logo destacadas:

a) Organização do concurso: O 13º concurso (2016–2017) foi executado internamente pela PGE/MS, ao passo que o 14º (2021–2022) contou com a contratação do Cebraspe como banca organizadora, que executou o concurso em parceria com a Comissão Organizadora da PGE/MS.

b) Etapa de heteroidentificação: No 13º concurso, a entrevista de verificação da autodeclaração foi realizada após as provas escritas; no 14º, a heteroidentificação ocorreu entre a prova objetiva e as discursivas, evitando que candidatos não pertencentes ao grupo destinatário da política avançassem indevidamente.

c) Normatização interna: À época do 13º concurso, a PGE/MS ainda não dispunha de normativo próprio para regulamentar o procedimento de heteroidentificação. A verificação era realizada com base no Decreto Estadual nº 13.141, de 31 de março de 2011, que não especificava os critérios fenotípicos a serem observados pela comissão avaliadora.

Esse cenário se transformou com a revogação do referido decreto e a edição do Decreto Estadual nº 15.788/2021, atualmente vigente, cujo art. 32, inciso I, autoriza a Procuradoria-Geral do Estado a editar normas complementares sobre o tema.

Em resposta, foi publicada a Resolução PGE/MS nº 347/2021, já vigente à época do 14º concurso, a qual instituiu critérios objetivos e transparentes para a atuação das comissões de heteroidentificação e recursal, determinou sua composição com diversidade racial, estabeleceu modelo de ficha de avaliação com os parâmetros fenotípicos a serem considerados e fixou quórum qualificado (4/5 dos membros) para decisões desfavoráveis à permanência do candidato como cotista.

d) Contexto pandêmico: O 14º concurso ocorreu durante a pandemia de COVID-19, sob vigência do Decreto Estadual nº 15.396, de 19 de março de 2020, que declarou situação de emergência sanitária no Estado.

2.2. Evolução dos candidatos ao longo das fases

Após a contextualização das regras e etapas de cada concurso, é preciso analisar detalhadamente a permanência dos candidatos cotistas e da ampla concorrência ao longo das fases de ambos os concursos. A taxa de permanência de candidatos (“% Permanência”) corresponde ao percentual de inscritos que conseguiram avançar sucessivamente nas etapas de um concurso público até a fase final.

Com base nas listas públicas de inscritos, convocados, habilitados, aprovados e nomeados, foi possível rastrear a trajetória dos candidatos em cada etapa dos certames:

Quadro A – Evolução dos candidatos por grupo (13º Concurso da PGE-MS)

Fase do concurso	Ampla Concorrência	Candidatos Negros	% Permanência – Ampla	% Permanência – Negros
Inscritos	2153	162	100%	100%
Habilitados para provas escritas	147	48	6,83%	29,63%
Aprovados Prova Escrita Grupo I	62	5	2,88%	3,09%
Aprovados Prova Escrita Grupo II	55	5	2,55%	3,09%
Aprovados Grupo III	37	4	1,72%	2,47%
Aprovados Prova Prática Grupo IV	23	1	1,07%	0,62%
Convocados para prova oral	16	1	0,74%	0,62%
Realizaram prova oral	15	0	0,70%	0,00%

Classificados no resultado final	15	0	0,70%	0,00%
Nomeados	10	0	0,46%	0,00%

Quadro B – Evolução dos candidatos por grupo (14º Concurso da PGE-MS)

Fase do concurso	Ampla Concorrência	Candidatos Negros	% Permanência – Ampla	% Permanência – Negros
Inscritos	1494	125	100%	100%
Prova Objetiva – Presentes	945	80	63,26%	64,00%
Convocados para heteroidentificação	-	80	-	100,00%
Considerados negros após heteroidentificação	-	37	-	46,25%
Convocados para prova escrita	159	37	10,64%	29,60%
Realizaram prova escrita	131	35	8,77%	28,00%
Convocados para inscrição definitiva	105	12	7,03%	9,60%
Inscrição definitiva deferida	47	10	3,15%	8,00%
Convocados para prova oral	24	6	1,61%	4,80%
Realizaram prova oral / convocados para títulos	23	6	1,54%	4,80%
Classificados no resultado final	23	6	1,54%	4,80%
Nomeados	19	6	1,27%	4,80%

2.3. Análise Comparativa – 13º x 14º Concurso da PGE-MS

No 13º concurso, dos 162 candidatos negros inscritos, 48 foram habilitados para as provas escritas. No entanto, apenas 01 (um) foi aprovado na prova prática.

Os candidatos aprovados nas provas escritas e classificados para a fase oral deveriam, obrigatoriamente, requerer sua inscrição definitiva no prazo de 10 dias úteis após a publicação do resultado, sob pena de eliminação do certame. A ausência de comprovação documental nesta etapa, especialmente quanto à prática jurídica profissional de, no mínimo, 2 (dois) anos, acarretava o indeferimento da inscrição definitiva.

O único cotista negro aprovado foi convocado para a etapa oral, mas não apresentou os documentos exigidos para a inscrição definitiva (ou pelo menos não há registro disso). Assim, nenhum candidato cotista realizou a prova oral.

Observando o “Quadro A”, as taxas de permanência de candidatos da ampla concorrência e das cotas raciais sugerem um gargalo pedagógico ou avaliativo, que afetou proporcionalmente mais os cotistas do que os demais concorrentes.

Em resumo, embora formalmente prevista no 13º concurso, a política de cotas raciais não produziu qualquer resultado prático em termos de inclusão.

No 14º concurso, dos 125 candidatos inscritos autodeclarados negros, 80 fizeram a prova objetiva e todos foram convocados para a heteroidentificação.

Embora o edital de abertura previsse que seriam convocados para o procedimento de verificação os candidatos que se autodeclararam negros aprovados na prova preambular (objetiva) e classificados até a 42ª posição, respeitados os empates, conforme publicado no Edital nº 8 – PGE/MS, de 28 de janeiro de 2022 (Diário Oficial do Estado nº 10.744), verificou-se que a Comissão Organizadora do Concurso da PGE/MS decidiu convocar todos os candidatos remanescentes que alcançaram 50% na prova objetiva para o procedimento de verificação da autodeclaração para concorrer às vagas reservadas a candidatos negros.

Desses, 37 foram considerados aptos e seguiram para as provas discursivas. Ao final, 6 candidatos cotistas foram aprovados no resultado final, evidenciando um avanço expressivo em relação ao certame anterior.

Conforme “Quadro B”, os cotistas mostraram desempenho competitivo: a taxa de sucesso final dos candidatos negros (4,80%) em relação ao número de inscritos é mais de três vezes superior à da ampla concorrência (1,54%). Houve também melhora no aproveitamento dos candidatos negros nas etapas intermediárias, como inscrição definitiva e prova oral, o que evidencia maior permanência no processo seletivo.

A análise dos 13º e 14º concursos da PGE-MS evidencia avanços relevantes na efetividade da política de cotas raciais no âmbito da instituição. Os dados demonstram que a mudança na organização do concurso (com a contratação de banca externa, o reposicionamento da etapa de heteroidentificação para antes das provas discursivas e a adoção de procedimentos objetivos e estruturados) contribuiu diretamente para maior efetividade da política afirmativa.

3. Experiência dos aprovados na condição de cotistas

Para complementar a análise quantitativa e estrutural dos concursos, foi conduzida uma etapa qualitativa baseada em entrevistas com candidatos aprovados pelas cotas raciais no 14º Concurso da PGE/MS. As entrevistas seguiram um roteiro estruturado, com perguntas abertas sobre a experiência dos entrevistados em concursos públicos de PGEs, percepções sobre a política de cotas e sugestões para seu aprimoramento.

O questionário foi dividido em quatro blocos principais, com as seguintes perguntas:

1. Participação em concursos

a. Quais concursos públicos para a carreira de Procurador do Estado você prestou, além da PGE/MS?

b. Esses concursos previam cotas raciais? Se sim, você se inscreveu como candidato cotista nesses certames?

2. Percepções sobre os concursos

a. Na sua percepção, o concurso da PGE/MS teve algum diferencial (positivo ou negativo) em relação a outros concursos de PGEs no que diz respeito à inclusão de candidatos negros?

b. Como você avalia o funcionamento do sistema de cotas raciais no concurso da PGE/MS, especialmente nas fases mais avançadas (ex: provas escritas, orais, heteroidentificação)?

c. Houve alguma etapa ou prática do concurso que tenha funcionado como barreira ou desestímulo para você ou para outros candidatos cotistas?

3. Reflexões sobre a política de cotas

a. Você acredita que o sistema de cotas raciais, da forma como foi aplicado na PGE/MS, foi suficiente para garantir oportunidades reais de ingresso?

b. Na sua opinião, que medidas poderiam ser adotadas para tornar esse sistema mais efetivo e menos simbólico?

4. Espaço aberto

a. Fique à vontade para compartilhar qualquer outra experiência ou reflexão que considere importante sobre sua trajetória como candidato cotista e sobre os concursos públicos de PGEs.

A proposta das entrevistas foi captar relatos subjetivos e situados, permitindo identificar similaridades e divergências na forma como os aprovados vivenciaram o concurso e perceberam a política de cotas raciais.

O questionário foi enviado para os 06 (seis) aprovados pelas cotas reservadas para pessoas negras no 14º Concurso da PGE/MS, com o recebimento de 05 (cinco) respostas completas.

A análise a seguir busca condensar esses achados, sem qualquer pretensão de esgotar o tema. Acredita-se, contudo, que embora o resultado não seja representativo em termos estatísticos (dado o recorte restrito ao grupo de aprovados), ainda assim contribui para iluminar uma dimensão ainda pouco explorada: a experiência dos sujeitos que ingressaram no serviço público por meio da política afirmativa instituída pela Lei Estadual nº 3.594/2008.

A análise das respostas permitiu identificar convergências importantes, especialmente quanto à avaliação positiva da política adotada pela PGE/MS e à percepção de que o modelo adotado pela instituição garante maior lisura e efetividade à ação afirmativa.

Todos os entrevistados relataram já ter participado de outros concursos para a carreira de Procurador do Estado, mas destacaram que a previsão de cotas raciais ainda não é observada por todas as PGEs. Aqueles que participaram de certames com previsão de reserva de vagas afirmaram que se inscreveram como cotistas, o que permite que suas percepções se apoiem em experiências concretas e contrastes vivenciados entre diferentes concursos.

Um dos aspectos mais valorizados nas entrevistas foi o fato de a PGE/MS ter antecipado a etapa de heteroidentificação, realizando-a antes da prova discursiva. Segundo os relatos, esse procedimento impediu que candidatos não pertencentes ao grupo destinatário da política (frequentemente chamados de “treineiros”) avançassem indevidamente no certame,

comprometendo a aplicação real da ação afirmativa. Essa medida foi interpretada como um diferencial positivo da instituição em relação a outras PGEs.

Um entrevistado destacou positivamente o fato de a comissão organizadora do concurso ter reconhecido, de ofício, a necessidade de ampliar o número de candidatos submetidos à avaliação pela banca de heteroidentificação. Tal medida foi percebida como um avanço institucional relevante para garantir a regularidade e a efetividade do processo.

Também foi valorizada, por mais de um entrevistado, a formação diversa da banca de heteroidentificação, composta por pessoas brancas, negras e amarelas, aspecto considerado um fator positivo para a credibilidade e imparcialidade da avaliação.

Por outro lado, os entrevistados também apontaram desafios e limitações no sistema de cotas, mesmo quando aplicado de forma tecnicamente adequada. Um deles mencionou o custo adicional com deslocamento ao Mato Grosso do Sul apenas para a etapa de heteroidentificação, o que poderia desestimular candidatos com menos recursos financeiros. Outro apontou que, embora o sistema seja formalmente bem estruturado, ainda há um elevado grau de subjetividade na avaliação fenotípica, especialmente pela inclusão de candidatos pardos na política afirmativa.

Ainda como aspecto crítico, mais de um entrevistado apontou como ponto negativo a forma como a PGE-MS tem interpretado o art. 1º, §3º da Lei Estadual nº 3.594/2008¹¹, que regula a alternância na nomeação de candidatos cotistas. Segundo os relatos, a Secretaria de Estado de Administração vem adotando interpretação sobre reservar aos candidatos negros as 3ª, 8ª, 13ª, 18ª posições (Resolução SAD nº 146, de 22 de fevereiro de 2022)¹².

¹¹ Art. 1º O Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho, reservando das vagas oferecidas em todos os seus concursos, para provimento de cargos e de empregos públicos nos quadros de carreira, cotas de: (redação dada pela Lei nº 4.900, de 27 de julho de 2016)

I - 20% (vinte por cento) para negros; (redação dada pela Lei nº 4.900, de 27 de julho de 2016)

[...]

§ 3º Na hipótese de quantitativo fracionado para o número de vagas reservadas a candidatos negros e a índios, esse será aumentado para o primeiro número inteiro subsequente, em caso de fração igual ou maior que 0,5 (cinco décimos), ou diminuído para número inteiro imediatamente inferior, em caso de fração menor que 0,5 (cinco décimos). (redação dada pela Lei nº 4.900, de 27 de julho de 2016)

¹² Em que pesem os relatos dos entrevistados, verificou-se que 16 (dezesesseis) candidatos foram nomeados em um primeiro momento pelo Decreto “P” n. 646, de 23 de junho de 2022, publicado no DOE n. 10.869, de 24 de junho de 2022, na pág. 240. Conforme lista ali disponibilizada, a nomeação dos cotistas negros observou a seguinte ordem: 5º vaga, 10º vaga, 15º vaga. Resguardou-se, assim, os critérios de alternância e de proporcionalidade entre a classificação de ampla concorrência e da reserva para as pessoas negras, respeitado o percentual de 20% de reserva de vagas previsto nas Lei Estadual nº 3.594/2008.

Além disso, foi mencionada a existência de estigmas sociais relacionados ao uso das cotas raciais. Um dos entrevistados relatou que, mesmo após a posse, percebia surpresa por parte de colegas ao saberem que havia ingressado pelo sistema de cotas, como se a medida fosse um “atalho” e não um mecanismo legítimo de correção histórica.

No campo das sugestões, os entrevistados apresentaram propostas para o aprimoramento da política, como ampliação do percentual de reserva de vagas, adoção de políticas públicas voltadas à capacitação prévia e ao incentivo ao ingresso de pessoas negras na carreira de Procurador do Estado e extensão da política afirmativa para os espaços internos da carreira, como cargos de chefia, promoções e instâncias decisórias.

Para mais de um entrevistado, é fundamental ampliar o acesso a mecanismos de preparação que contemplem desde a graduação, com oferta de bolsas de estudo, cursos preparatórios gratuitos e parcerias com instituições públicas e privadas. Tais medidas poderiam aumentar o número de candidatos cotistas efetivamente competitivos nos concursos públicos, superando desigualdades estruturais de acesso à formação de qualidade. Nesse sentido, um dos entrevistados mencionou como exemplo positivo o Programa Esperança Garcia, lançado em 2023 pela Advocacia-Geral da União (AGU) em parceria com o Ministério da Igualdade Racial e organizações da sociedade civil¹³.

Um dos temas que gerou opiniões diferentes entre os entrevistados foi a adoção de uma pontuação mínima específica para candidatos cotistas. Um dos participantes comentou que, no 14º concurso da PGE/MS, não houve nenhum tipo de benefício para esses candidatos. Segundo ele, os colegas cotistas que conheceu eram bem preparados e não precisavam de nenhum tipo de privilégio. Para ele, “garantir que os cotistas disputem entre si sem redução de exigência mínima assegura a credibilidade do sistema e combate o estigma de favorecimento indevido”. Defendeu, portanto, a manutenção da isonomia de critérios de correção como forma de preservar a legitimidade do sistema.

De modo distinto, outro entrevistado mencionou que, apesar de compreender os argumentos contrários, considera que a adoção de uma nota mínima diferenciada poderia contribuir para aumentar a efetividade da política, especialmente diante do histórico de não

¹³ Há um ano o Esperança Garcia auxilia alunos negros a ingressarem em carreiras da área jurídica. O programa oferece apoio ao processo de preparação de pessoas negras (pretas e pardas) para os concursos públicos da Advocacia Pública Nacional. Além de curso preparatório, os beneficiários recebem apoio financeiro, psicológico e de mentoria.

preenchimento das vagas destinadas a candidatos indígenas e com deficiência. Como referência, citou o modelo adotado pela PGE-SP em seu 23º concurso, no qual os candidatos cotistas puderam avançar de fase mesmo com nota inferior à exigida para a ampla concorrência. Reconheceu, no entanto, a necessidade de um debate institucional prévio, a fim de evitar a perpetuação de estigmas e assegurar a integração plena dos aprovados:

Contudo, nas Procuradorias que decidam seguir modelo semelhante ao da PGE/SP, acredito que seria necessário um amplo debate para que os candidatos aprovados nesse modelo não sejam vistos como menos capacitados pelos outros colegas de carreira, por terem tirado nota menor que os candidatos da ampla concorrência.

Para além do ingresso na carreira, um dos entrevistados ressaltou a importância de que a representatividade seja efetiva também nas etapas seguintes da trajetória funcional. Em suas palavras:

A representatividade, que é o cerne dessa política, precisa estar presente nas instâncias decisórias e nos espaços de visibilidade institucional. Por isso, entendo que o sistema de cotas deve ser considerado também nos processos de escolha para cargos de chefia, nas listas de promoção (seja por antiguidade ou merecimento) e em todas as dimensões da vida funcional.

Esse depoimento amplia a reflexão sobre a efetividade da política de cotas, reafirmando que seu objetivo não se esgota no acesso inicial, mas compreende a construção de uma trajetória equânime, respeitosa e plural dentro das instituições públicas.

4. Cotas raciais como instrumento de governança inclusiva: da adoção formal à efetividade prática

A adoção da política de cotas raciais em concursos públicos é uma das medidas afirmativas mais relevantes no enfrentamento do racismo estrutural no serviço público. Porém, mais do que prever formalmente a reserva de vagas, é preciso que as Procuradorias-Gerais do Estado e do DF assegurem a efetividade dessa política, garantindo o real preenchimento das vagas reservadas para negros, o ingresso e a permanência desses indivíduos na carreira.

Tal necessidade se evidencia, inclusive, diante do diagnóstico realizado pelo Fórum Permanente de Equidade e Diversidade (FONPED), que, em 2023, identificou que apenas 15% dos cargos de Procurador nos Estados e no Distrito Federal eram ocupados por pessoas negras, percentual que contrasta com a composição racial da população brasileira segundo a PNAD/IBGE.

A mera presença pontual ou isolada de servidores negros em cargos públicos não assegura, por si, o sucesso da política afirmativa. Como adverte Vaz (2023, p. 82), é preciso

evitar a armadilha da “figura da/o negra/o única/o”, que reforça o caráter simbólico e não estrutural da presença negra nos espaços de poder.

O compromisso institucional com a efetividade da política de cotas raciais encontra respaldo nos principais instrumentos internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário, como a *Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial* (promulgada pelo Decreto n.º 65.810/1969), a *Convenção n.º 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão* (promulgada pelo Decreto n.º 62.150/1968) e a *Convenção Interamericana contra o Racismo a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância - CIRDI* (promulgada pelo Decreto n.º 10.932/2022).

O art. 9º da CIRDI, inclusive, estabelece o dever de os Estados Partes garantirem que seus sistemas políticos e jurídicos reflitam adequadamente a diversidade de suas sociedades, a fim de atender às necessidades legítimas de todos os setores da população.

Além disso, o art. 3º, IV, da CF/88 também consagra como objetivo fundamental da República a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor ou quaisquer outras formas de discriminação.

Em âmbito infraconstitucional, o Estatuto da Igualdade Racial (Lei n.º 12.288/2010) reforça o dever do Estado de promover ações que assegurem a igualdade de oportunidades à população negra, inclusive nas contratações do setor público (art. 39, caput e § 2º)

Dentro desse cenário normativo, as Procuradorias-Gerais devem agir com intencionalidade e responsabilidade no combate ao racismo estrutural, estabelecendo metas, adotando medidas específicas e criando mecanismos de avaliação contínua das ações afirmativas. Esse dever também se alinha aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, notadamente ao ODS 16, que visa promover instituições eficazes, responsáveis e inclusivas, e ao ODS 18, de adoção voluntária pelo Estado brasileiro, que estabelece como uma de suas metas a representatividade equitativa dos povos indígenas e afrodescendentes nas instâncias e órgãos de Estado.

O “Manual de Boas Práticas de Gestão para Diversidade”, elaborado pelo FONPED em 2024¹⁴, reforça essa perspectiva. Além de recomendar expressamente a adoção de reservas de

¹⁴ Após a realização, em 2023, do diagnóstico de diversidade nas PGEs de diversos estados brasileiros, intitulado “Panorama da Diversidade nas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal”, o FONPED identificou uma preocupante ausência de diretrizes e de mecanismos eficazes para o acompanhamento dos avanços

vagas para pessoas negras, pardas e indígenas nos concursos das Procuradorias, mesmo na ausência de previsão legal específica, o manual propõe ainda ações estruturadas como a criação de bancas de heteroidentificação diversas; a coleta sistemática de indicadores sobre aprovação, nomeação e permanência de cotista; e a integração dessas políticas aos instrumentos de planejamento institucional.

A superação do quadro atual funcional de sub-representação negra requer um agir constante, baseado em evidências e orientado à transformação institucional, de modo que as PGEs se tornem, de fato, espaços de representatividade e justiça.

Os achados deste estudo, inclusive, reforçam a importância de que as cotas não sejam tratadas apenas como cláusula editalícia, mas também como parte de uma política institucional de inclusão acompanhada de medidas estruturais, como programas de formação, mentorias e incentivo ao desenvolvimento funcional de pessoas negras.

Conclusão

O presente estudo propõe que as Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal adotem o monitoramento sistemático da política de cotas raciais em seus concursos para ingresso na carreira de Procurador. Esse acompanhamento pode incluir, exemplificadamente, dados sobre a permanência de candidatos cotistas negros ao longo das etapas do certame, bem como suas taxas de aprovação e nomeação. O objetivo é identificar eventuais gargalos, avaliar a efetividade das medidas adotadas e aperfeiçoar continuamente a operacionalização dessa política afirmativa.

A coleta e análise de dados contribuem para a formulação de estratégias baseadas em evidências e para a consolidação de uma cultura institucional voltada à inclusão e à equidade racial. Entende-se que esse compromisso com a efetividade da política de cotas raciais é fundamental para assegurar o preenchimento das vagas reservadas e superar a sub-representação de pessoas negras nas carreiras de Procurador do Estado e do DF.

relacionados às políticas de diversidade. Diante desse cenário, elaborou o Manual de Boas Práticas de Gestão para Diversidade, com o objetivo de oferecer orientações e propor ações prioritárias para o aprimoramento da gestão organizacional sob as perspectivas da diversidade, equidade e inclusão. O documento abrange, além do eixo étnico-racial, as dimensões de gênero, pessoas com deficiência, gerações e população LGBTQIA+.

Referências bibliográficas

CONPEG, Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, 2023. **DIAGNÓSTICO DE DIVERSIDADE NAS PROCURADORIAS-GERAIS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL**. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://pge.ro.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/Panorama-Conpeg.pdf>. Acesso em 08 de jul. de 2025.

CONPEG, Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, 2024. **MANUAL DE BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO PARA DIVERSIDADE**. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2025/02/Manual-de-Boas-Praticas-de-Gestao-para-Diversidade-FONPED.pdf>. Acesso em: 08 de jul. de 2025.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022: Tabela 9605 - População residente, por cor ou raça, nos Censos Demográficos**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/9605>. Acesso em: 08 de jul. de 2025.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, 2024. **PERSPECTIVAS SOBRE A DIVERSIDADE E A EQUIDADE NA PGE/MS: Uma exposição dos dados levantados no âmbito do Diagnóstico de Diversidade nas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal (2023)**. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2024/05/Panorama-da-Diversidade.pdf>. Acesso em: 08 de jul. de 2025.

VAZ, Livia Sant'ana. **Cotas raciais**. São Paulo: Jandaíra, 2023. 232 p.

PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS: HARMONIZAÇÃO ENTRE A LEI ESTADUAL N. 6.526/2025, A LEI FEDERAL N. 14.119/2021 E O DECRETO FEDERAL N. 13.018/2026

Senise Freire Chacha¹

Resumo

O Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) é um instrumento ambiental e econômico voltado à promoção da conservação ambiental e ao enfrentamento das mudanças climáticas, mediante a remuneração daqueles que contribuem para a manutenção, recuperação ou melhoria dos serviços ecossistêmicos.

O Código Florestal, Lei n. 12.651/2012, criou o Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente, que **prevê o pagamento ou incentivo a serviços ambientais** como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais. (art. 41, I, alíneas “a” a “h”).

No Brasil, o marco regulatório federal ocorreu por meio da Lei n. 14.119/21, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), recentemente regulamentada pelo Decreto Federal n. 13.018/2026, responsável por conferir maior detalhamento aos mecanismos de governança, monitoramento, contratação e segurança jurídica das operações de PSA.

No Estado de Mato Grosso do Sul, a evolução normativa iniciou-se com a Lei Estadual n. 5.235/2018, sendo profundamente reformulada pela Lei Estadual n. 6.526/2025, que reorganizou a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PEPSA), o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PESA) e o Sistema de Gestão desse Programa.

O presente artigo analisa a evolução normativa do Pagamento por Serviços Ambientais no Brasil e em Mato Grosso do Sul, examinando a harmonização entre a legislação federal e estadual, identificando os principais avanços introduzidos pelo novo marco estadual, desafios na atualização das normas infralegais responsáveis por sua operacionalização que ao

¹ Senise Freire Chacha, Procuradora do Estado, Coordenadora Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado na Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia –SEMADESC. Pós-graduação *Latu Sensus* em Direito Civil - Área de Concentração: Direito Difuso - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - 08/2000 a 07/2002. Pós-graduação *Latu Sensus* em Mediação, Conciliação e Arbitragem. Instituto para o Desenvolvimento Democrático - 09/2020 a 05/2021.

final, cita exemplos de programas concretos já finalizados e em execução neste Estado promissor.

Palavras-chave: Pagamento por Serviços Ambientais; Instrumento Econômico da Política Ambiental; Desenvolvimento Sustentável; Serviços Ecossistêmicos; Harmonização Normativa

1. INTRODUÇÃO

A intensificação das mudanças climáticas, a perda acelerada da biodiversidade e a crescente pressão sobre os recursos naturais têm exigido o aperfeiçoamento dos instrumentos jurídicos destinados à proteção do meio ambiente.

Embora os mecanismos tradicionais de comando e controle permaneçam essenciais à tutela ambiental, observa-se, nas últimas décadas, o fortalecimento de instrumentos econômicos voltados ao incentivo de práticas conservacionistas e ao reconhecimento do valor econômico dos serviços prestados pelos ecossistemas.

O Brasil participou da Convenção da Biodiversidade e a internalizou em nosso ordenamento jurídico, por meio do Decreto Federal n. 2.652/1998, que de acordo com o art. 11, aduz que cada parte contratante deve, na medida do possível, adotar medidas econômicas e socialmente racionais que sirvam de incentivo à conservação e à utilização sustentável de componentes da diversidade biológica.

O Acordo de Paris, internalizado no ordenamento jurídico brasileiro via Decreto Federal n. 9.073/2017, reforçou a implementação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, visando fortalecer a resposta global, à ameaça da mudança do clima, no contexto do desenvolvimento sustentável e dos esforços de erradicação da pobreza (art. 2º).

Nele, conforme dispõe o art. 5º, as partes são encorajadas a adotar medidas para implementar e apoiar, inclusive, por meio de pagamento por resultados, políticas e incentivos positivos para atividades relacionadas à redução de emissões por desmatamento e degradação florestal, conservação, manejo sustentável de florestas aumento dos estoques de carbono nos países em desenvolvimento.

A Carta Constitucional/1988 estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e as futuras gerações (art. 225, caput).

A Lei Federal n. 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente recepcionada pela Constituição Federal/1988 já contemplava o uso dos instrumentos jurídicos econômicos como um de seus mecanismos de atuação (art. 9º, inciso XIII).

No mesmo sentido, a Lei Federal n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências, ao fixar como uma das diretrizes, “a utilização de instrumentos financeiros e econômicos para promover ações de mitigação e adaptação à mudança do clima”.²

Nessa mesma direção, a Lei Federal n. 12.651/2012(Código Florestal Brasileiro) autorizou o Poder Executivo federal a instituir programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente de forma ampla como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais de forma isolada ou cumulada (art. 41, inciso I, alíneas “a” à “h”).³

O PSA representa importante mudança de paradigma nas políticas ambientais, ao reconhecer que a conservação ambiental produz benefícios coletivos que justificam mecanismos de incentivo econômico aos seus provedores.

No Brasil, esse movimento culminou na edição da **Lei Federal n. 14.119, de 13 de janeiro de 2021**, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), estabelecendo princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos destinados à sua implementação em âmbito nacional e alterou as Leis n. 8.212, de 24 de julho de 1991⁴, 8.629,

² Lei Federal n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009, Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências.

Art. 5º São diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima:

(...)

VII - a utilização de instrumentos financeiros e econômicos para promover ações de mitigação e adaptação à mudança do clima, observado o disposto no art. 6º;

³ Art. 41. É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação:

I - pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais, tais como, isolada ou cumulativamente:

- a) o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono;
- b) a conservação da beleza cênica natural;
- c) a conservação da biodiversidade;
- d) a conservação das águas e dos serviços hídricos;
- e) a regulação do clima;
- f) a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico;
- g) a conservação e o melhoramento do solo;
- h) a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito.

⁴ Lei Federal n. 8.212, de 24 de julho de 1991, que Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio e dá outras providências.

de 25 de fevereiro de 1993⁵ e 6.015, de 31 de dezembro de 1973⁶, para adequá-las à nova política.

Posteriormente, a publicação do **Decreto Federal n. 13.018, de 11 de junho de 2026**, conferiu maior densidade à norma, ao regulamentar o Comitê Estratégico do Programa Federal de Pagamentos por Serviços Ambientais – CEPISA e a Rede Nacional de Conhecimento sobre Pagamento por Serviços Ambientais – Rede-PSA, os instrumentos contratuais, e às salvaguardas socioambientais dentre outros.

Entretanto, a evolução do PSA no Brasil não se restringe ao plano federal. Antes mesmo da instituição da PNPSA, diversos estados brasileiros desenvolviam iniciativas próprias voltadas ao reconhecimento dos serviços ambientais, dentre eles, o Estado de Mato Grosso do Sul.

O Estado de Mato Grosso do Sul destacou-se nacionalmente ao instituir, em 2018, a Política Estadual de Preservação dos Serviços Ambientais e o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PESA).

A experiência acumulada com a implementação dessa política, associada à evolução do marco jurídico nacional e às novas demandas relacionadas aos mercados ambientais e às políticas climáticas, motivou profunda reformulação do sistema estadual.

Nesse cenário, editou-se a **Lei Estadual n. 6.526, de 15 de dezembro de 2025**, que reorganizou integralmente a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PEPSA), o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PESA) e o Sistema de Gestão, estabelecendo um novo paradigma para a política pública estadual.

Mais do que atualizar a legislação anterior, a nova lei incorporou instrumentos modernos de governança, certificação, monitoramento, financiamento, registro e valorização dos ativos ambientais.

A publicação do Decreto Federal n. 13.018/2026 suscita, entretanto, uma importante questão jurídica: **em que medida a reorganização promovida pela Lei Estadual n. 6.526/2025 harmoniza-se com a regulamentação federal da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais?**

A resposta a essa indagação possui relevante interesse prático, especialmente para a Administração Pública Estadual, uma vez que permite identificar se o novo marco legal do

⁵ Lei Federal n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VIII, da Constituição Federal.

⁶ Lei Federal n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências.

Estado demanda alterações legislativas ou se os aperfeiçoamentos necessários se concentram na atualização das normas infralegais responsáveis pela operacionalização da política estadual.

2. O PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS - INSTRUMENTO DE POLÍTICA AMBIENTAL ECONÔMICA

A proteção jurídica do meio ambiente passou por significativa transformação nas últimas décadas. Durante longo período, as políticas ambientais estiveram fundamentadas predominantemente em instrumentos de comando e controle, caracterizados pela imposição de normas restritivas, licenciamento ambiental, fiscalização e aplicação de sanções aos responsáveis por danos ambientais.

A compreensão do Pagamento por Serviços Ambientais pressupõe a distinção entre os conceitos de serviços ecossistêmicos e serviços ambientais.

O termo “serviços ecossistêmicos” surgiu no final da década de 1970 com o objetivo de destacar os benefícios que os ecossistemas proporcionam à humanidade.

A PNPSA encontra-se alinhada aos conceitos fixados pela Avaliação Ecossistêmica do Milênio⁷, ao tratar o serviços ecossistêmicos como os benefícios gerados pelos ecossistemas que chegam até as pessoas, dividido em quatro modalidades: a) serviços de provisão; b) serviços de suporte; c) serviços de regulação e d) serviços culturais (art. 2º, inciso II, alíneas “a” a “d”, da PNPSA⁸).

⁷ Relatório síntese de Avaliação Ecossistêmica do Milênio, versão em português. Disponível em: <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.446.aspx.pdf>. Acesso em: 12.07.2026.

⁸ Lei Federal n. 14.119, de 13 de janeiro de 2021, Institui a Política nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las a nova política.

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

II - serviços ecossistêmicos: benefícios relevantes para a sociedade gerados pelos ecossistemas, em termos de manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais, nas seguintes modalidades:

a) serviços de provisão: os que fornecem bens ou produtos ambientais utilizados pelo ser humano para consumo ou comercialização, tais como água, alimentos, madeira, fibras e extratos, entre outros;

b) serviços de suporte: os que mantêm a perenidade da vida na Terra, tais como a ciclagem de nutrientes, a decomposição de resíduos, a produção, a manutenção ou a renovação da fertilidade do solo, a polinização, a dispersão de sementes, o controle de populações de potenciais pragas e de vetores potenciais de doenças humanas, a proteção contra a radiação solar ultravioleta e a manutenção da biodiversidade e do patrimônio genético;

c) serviços de regulação: os que concorrem para a manutenção da estabilidade dos processos ecossistêmicos, tais como o sequestro de carbono, a purificação do ar, a moderação de eventos climáticos extremos, a manutenção do equilíbrio do ciclo hidrológico, a minimização de enchentes e secas e o controle dos processos críticos de erosão e de deslizamento de encostas;

d) serviços culturais: os que constituem benefícios não materiais providos pelos ecossistemas, por meio da recreação, do turismo, da identidade cultural, de experiências espirituais e estéticas e do desenvolvimento intelectual, entre outros;

Esses benefícios abrangem, entre outros, a regulação do clima, a proteção dos recursos hídricos, a conservação da biodiversidade, a formação dos solos, a polinização, o sequestro de carbono, a manutenção da paisagem e a oferta de recursos naturais indispensáveis ao bem-estar humano.

Lado outro, os serviços ambientais referem-se às ações humanas destinadas à conservação, recuperação ou ampliação desses serviços ecossistêmicos. São atividades desenvolvidas por proprietários rurais, comunidades tradicionais, povos indígenas, agricultores familiares e demais provedores que adotam práticas de manejo sustentável, restauração florestal, proteção de nascentes, conservação da vegetação nativa e outras iniciativas capazes de gerar benefícios ambientais mensuráveis.

Embora intimamente relacionados, os conceitos não se confundem. Enquanto os serviços ecossistêmicos decorrem diretamente do funcionamento dos ecossistemas, os serviços ambientais resultam da atuação humana voltada à sua conservação.

Essa concepção já era amplamente difundida pela doutrina especializada, segundo a qual uma função ecossistêmica passa a ser considerada um serviço ecossistêmico quando apresenta potencial de utilização em benefício da sociedade. Sob essa perspectiva, o PSA constitui mecanismo destinado a incentivar ações humanas que assegurem a continuidade desses serviços e, conseqüentemente, dos benefícios ambientais deles decorrentes.⁹

O Pagamento de Serviços Ambientais –PSA é uma política recente e inovadora voltada para a conservação ambiental, onde ocorre “transação de natureza voluntária, mediante ao qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas, respeitadas as disposições legais e regulamentares pertinentes”(art. 2º, inciso IV da PNPSA).

São diretrizes da PNPSA:

Art. 5º São diretrizes da PNPSA:

- I - o atendimento aos princípios do provedor-recebedor e do usuário-pagador;
- II - o reconhecimento de que a manutenção, a recuperação e a melhoria dos serviços ecossistêmicos contribuem para a qualidade de vida da população;
- III - a utilização do pagamento por serviços ambientais como instrumento de promoção do desenvolvimento social, ambiental, econômico e cultural das populações em área rural e urbana e dos produtores rurais, em especial das comunidades tradicionais, dos povos indígenas e dos agricultores familiares;
- IV - a complementaridade do pagamento por serviços ambientais em relação aos instrumentos de comando e controle relacionados à conservação do meio ambiente;
- V - a integração e a coordenação das políticas de meio ambiente, de recursos hídricos, de agricultura, de energia, de transporte, de pesca, de aquicultura e de desenvolvimento urbano, entre outras, com vistas à manutenção, à recuperação ou à melhoria dos serviços ecossistêmicos;

⁹ ANDRADE, Daniel Caixeta; ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Serviços ecossistêmicos e sua importância para o sistema econômico e o bem-estar humano. Texto para discussão n. 155. Campinas: IE/UNICAMP, 2009. p. 9.

- VI - a complementaridade e a coordenação entre programas e projetos de pagamentos por serviços ambientais implantados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal, pelos Municípios, pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, pela iniciativa privada, por Oscip e por outras organizações não governamentais, consideradas as especificidades ambientais e socioeconômicas dos diferentes biomas, regiões e bacias hidrográficas, e observados os princípios estabelecidos nesta Lei;
- VII - o reconhecimento do setor privado, das Oscip e de outras organizações não governamentais como organizadores, financiadores e gestores de projetos de pagamento por serviços ambientais, paralelamente ao setor público, e como indutores de mercados voluntários;
- VIII - a publicidade, a transparência e o controle social nas relações entre o pagador e o provedor dos serviços ambientais prestados;
- IX - a adequação do imóvel rural e urbano à legislação ambiental;
- X - o aprimoramento dos métodos de monitoramento, de verificação, de avaliação e de certificação dos serviços ambientais prestados;
- XI - o resguardo da proporcionalidade no pagamento por serviços ambientais prestados;
- XII - a inclusão socioeconômica e a regularização ambiental de populações rurais em situação de vulnerabilidade, em consonância com as disposições da [Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011](#).

De forma sucinta e com fundamento nas normas afetas ao assunto, o programa de PSA, deverá ser gerido por órgão que faz parte do Sisnama –Sistema Nacional de Meio Ambiente envolve as seguintes etapas:

- 1) Identificação do Serviço Ambiental: determinar qual serviço será objeto de pagamento por exemplo: i) conservação de floresta nativa - desmatamento evitado; ii) contribuição para a regulação do clima e a redução advindas de desmatamento e degradação florestal; iii) preservação de nascentes; iv) áreas prioritárias para conservação da biodiversidade v) manejo sustentável de sistemas agrícolas, agroflorestais e agrossilvopastoris que contribuam para captura e retenção de carbono e conservação do solo, da água e da biodiversidade e iv) proteger a beleza cênica (paisagem).
- 2) Arranjo institucional: é definido após o planejamento das ações a serem realizadas – o aspecto da governança, que incluem estrutura organizacional na gestão do mecanismo e na condução de atividades em campo, acordos e contratos, sistema de monitoramento e avaliação.
- 3) Metodologia: Especificada no Edital de Chamamento Público(habilitação de inscritos; avaliação das propriedades e definição dos critérios de pontuação de acordo com os índices ambientais definidos no edital).
- 4) Contrato de PSA ou Termo de Adesão¹⁰: Definição de Provedores e Pagadores: Identificar quem são os provedores de serviços ambientais e quem são os pagadores de serviços ambientais;

¹⁰Lei Federal n. 14.119, de 13 de janeiro de 2021, Institui a Política nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las a nova política.

Art. 12. O regulamento definirá as cláusulas essenciais para cada tipo de contrato de pagamento por serviços ambientais, consideradas obrigatórias aquelas relativas:

I - aos direitos e às obrigações do provedor, incluídas as ações de manutenção, de recuperação e de melhoria ambiental do ecossistema por ele assumidas e os critérios e os indicadores da qualidade dos serviços ambientais prestados;

II - aos direitos e às obrigações do pagador, incluídos as formas, as condições e os prazos de realização da fiscalização e do monitoramento;

III - às condições de acesso, pelo poder público, à área objeto do contrato e aos dados relativos às ações de manutenção, de recuperação e de melhoria ambiental assumidas pelo provedor, em condições previamente pactuadas e respeitados os limites do sigilo legal ou constitucionalmente previsto.

Parágrafo único. No caso de propriedades rurais, o contrato pode ser vinculado ao imóvel por meio da instituição de servidão ambiental.

Art. 13. O contrato de pagamento por serviços ambientais deve ser registrado no Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.

Art. 14. Os contratos de pagamento por serviços ambientais que envolvam recursos públicos ou que sejam objeto dos incentivos tributários previstos no art. 17 desta Lei estarão sujeitos à fiscalização pelos órgãos competentes do poder público.

Parágrafo único. Os serviços ambientais prestados podem ser submetidos à validação ou à certificação por entidade técnico-científica independente, na forma do regulamento.

Decreto Federal n. 13.018, de 11 de junho de 2026, que Regulamenta a Lei n. 14.119, de 13 de janeiro de 2021, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais e o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais, e dispõe sobre o Comitê Estratégico do Programa Federal de Pagamentos por Serviços Ambientais e a Rede Nacional de Conhecimento sobre Pagamentos por Serviços Ambientais.

Art. 12. Os contratos de PSA firmados pelo Poder Público federal deverão cumprir os seguintes requisitos de validade e condições:

I - inexistência de litígio judicial que comprometa a disponibilidade da área objeto do contrato;

II - inexistência de inadimplência do provedor em relação ao termo de ajustamento de conduta ou ao compromisso ambiental firmado com os órgãos competentes, nos termos do disposto no [art. 10, caput, inciso I, da Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021](#);

III - identificação de eventuais ônus reais incidentes sobre o imóvel;

IV - comprovação de ciência dos titulares acerca das obrigações de natureza *propter rem*;

V - inscrição dos imóveis rurais no Cadastro Ambiental Rural – CAR;

VI - inexistência de sobreposição da área objeto do contrato com áreas embargadas pelos órgãos integrantes do Sisnama, nos termos do disposto no [art. 10, caput, inciso II, da Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021](#); e

VII - não inscrição do pagador e do provedor de serviços ambientais no cadastro de empregadores que mantiveram trabalhadores em condições análogas à de escravo, instituído pelo ministério responsável pelo referido registro, em razão de decisão administrativa final relativa ao auto de infração.

Parágrafo único. O cumprimento do inciso V do *caput* será dispensado nos casos de terras indígenas, territórios quilombolas e outras áreas legitimamente ocupadas por populações tradicionais, nos termos do disposto no [art. 9º, caput, inciso I, da Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021](#).

Art. 13. O contrato de PSA ou termo de adesão conterá, além das cláusulas obrigatórias de que trata o [art. 12 da Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021](#), as seguintes cláusulas:

I - identificação do provedor e do pagador de serviços ambientais, facultada a representação por meio de procuração;

II - descrição clara do objeto, com a definição das atividades e dos resultados ambientais esperados;

III - formas e instrumentos de comprovação da prestação do serviço ambiental, incluídos parâmetros, indicadores, periodicidade e responsabilidade pelo monitoramento;

IV - localização georreferenciada do território da prestação do serviço ambiental, quando aplicável;

V - modalidade, valor e periodicidade da remuneração;

VI - prazo de vigência e data de assinatura do contrato;

VII - previsão de sucessão contratual em caso de transferência, a qualquer título, do imóvel ou de frações que afetem a área contratada, quando aplicável;

VIII - consequências do descumprimento das cláusulas contratuais;

IX - declaração de ciência e compromisso de cumprimento das salvaguardas socioambientais previstas no art. 4º;

X - demais informações necessárias à caracterização da iniciativa, do projeto ou do programa, na forma estabelecida em ato do órgão gestor da PNPSA.

§ 1º Na hipótese de serviços ambientais sem delimitação territorial específica, o instrumento contratual a ser registrado deverá conter elementos descritivos e comprobatórios adequados à natureza do serviço ambiental

- 5) **Valoração e Remuneração:** Calcular o valor do pagamento, que pode ser pagamento direto, monetário ou não monetário, bens ou serviços e fixar a forma de repasse.
- 6) **Monitoramento e Verificação:** Os pagadores e os provedores de serviços deverão pactuar meios de monitoramento incluídos nos instrumentos contratuais, acompanhar a efetividade das ações e a geração dos serviços ambientais (comprove que tais práticas contribuem para a melhoria da qualidade de vida), garantindo a transparência e prestação de contas.

A remuneração prevista no PSA não possui natureza assistencial ou indenizatória. Ao reconhecer economicamente o proprietário, possuidor ou demais provedores de serviços ambientais que adotam práticas compatíveis com a conservação dos recursos naturais, especialmente em projetos relacionados à proteção da água, das florestas e da biodiversidade, o instrumento promove a internalização das externalidades ambientais positivas geradas por essas atividades.¹¹

Essa lógica encontra fundamento no **princípio do protetor-recebedor**, segundo o qual aquele que conserva ou recupera o meio ambiente deve ser reconhecido pelos benefícios que proporciona à coletividade. Em complemento, dialoga com o **princípio do usuário-pagador**, pelo qual aqueles que usufruem dos benefícios proporcionados pelos serviços ecossistêmicos contribuem para sua manutenção. O Pagamento por Serviços Ambientais constitui, assim, um dos principais instrumentos econômicos da política ambiental voltados à concretização desses princípios.

A utilização do Pagamento por Serviços Ambientais aproxima-se da denominada Administração Pública fomentadora, prevista no art. 41, inciso I, da Lei n. 12.651/2012 (Código

prestado, na forma estabelecida em ato do órgão gestor do PNPSA, em substituição à localização georreferenciada do território a que se refere o inciso IV do *caput*.

§ 2º Não serão considerados como contratos de PSA aqueles firmados entre o poder concedente e o concessionário de serviços públicos, ou aqueles firmados entre o concessionário de serviços públicos e os usuários, quando referentes às atividades concedidas.

Art. 14. Os contratos de PSA firmados pelo Poder Público, inclusive pelos entes federativos, poderão ocorrer por termo de adesão, na forma estabelecida pelo órgão gestor do PNPSA.

Parágrafo único. O instrumento de contratação firmado com povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais, agricultores familiares e catadores de materiais recicláveis poderá adotar modelos simplificados e culturalmente adequados, com linguagem acessível que assegure a compreensão plena dos direitos e das obrigações.

¹¹ GRANZIERA, Maria. 25. Instrumentos Econômicos da Política Ambiental In: GRANZIERA, Maria. Direito Ambiental. Editora Foco. 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/direito-ambiental/5573164357>. Acesso em: 8 de Julho de 2026.

Florestal) O art. 41, inciso I, da Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal) prevê a utilização de medidas de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, permitindo ao Poder Público estimular comportamentos ambientalmente desejáveis por meio de mecanismos de fomento, em substituição ou complemento aos tradicionais instrumentos coercitivo¹²

Nessa modalidade de atuação estatal, a Administração busca induzir condutas de interesse público mediante incentivos econômicos, financeiros ou patrimoniais, em vez de impor obrigações ou restrições.¹³

A necessidade de fortalecimento e articulação entre o poder público, organizações da sociedade civil, produtores rurais e comunidades locais, aliados ao aprimoramento da governança ambiental contribuirá ainda mais para a efetividade dessa política em prol do bem comum(art. 225 da CF/1988).

Para melhor efetividade do PSA, ele deverá integrar-se às demais políticas setoriais e ambientais, em especial à Política Nacional de Recursos Hídricos, à Política Nacional de Biodiversidade, à Política Nacional sobre Mudança do Clima, à Política Nacional de Educação Ambiental, ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação, dentre outras fixadas no art. 4º, § 2º da Lei do PNPSA.

Assim, o Pagamento por Serviços Ambientais representa uma das mais relevantes manifestações dos instrumentos econômicos da política ambiental brasileira. Ao associar incentivos financeiros à conservação dos recursos naturais, o PSA fortalece a implementação de políticas públicas voltadas à proteção da biodiversidade, à segurança hídrica, à mitigação das mudanças climáticas e ao desenvolvimento sustentável, valorizando o papel desempenhado pelos provedores de ambientais¹⁴ e promovendo maior integração entre conservação ambiental e desenvolvimento econômico.

3. O PIONEIRISMO DA POLÍTICA ESTADUAL DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

A implementação de instrumentos econômicos voltados à conservação ambiental em Mato Grosso do Sul antecede a instituição da Política Nacional de Pagamento por Serviços

¹² SUNDFELD, Carlos Ari. Direito administrativo ordenador. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 16.

¹³ MELLO, Célia. O fomento da Administração Pública. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 94.

¹⁴ "Serviços ambientais são definidos como "fluxo de materiais, energia e informação de estoques de capital natural que são combinados ao capital de serviços humanos para produzir bem-estar aos seres humanos." (GRANZIERA, Maria. 25. Instrumentos Econômicos da Política Ambiental In: GRANZIERA, Maria. Direito Ambiental. Editora Foco. 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/direito-ambiental/5573164357> . Acesso em: 8 de Julho de 2026.)

Ambientais (PNPSA). A relevância ambiental do Estado, caracterizado pela presença dos biomas Pantanal e Cerrado, por importantes bacias hidrográficas e por expressiva atividade agropecuária, impulsionou a construção de políticas públicas destinadas à conciliação entre conservação ambiental, desenvolvimento sustentável e valorização dos serviços ecossistêmicos.

Esse contexto permitiu que Mato Grosso do Sul figurasse entre os estados pioneiros na institucionalização do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), iniciando um processo de evolução normativa posteriormente fortalecido pelo marco regulatório federal.

A criação do PSA em Mato Grosso do Sul teve início com a Lei Estadual n. 5.235/2018, que instituiu a Política Estadual de Preservação dos Serviços Ambientais e criou o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PESA).

Editada antes da existência de um marco jurídico nacional sobre o tema, a norma evidenciou o protagonismo do Estado ao reconhecer os serviços ambientais como ativos estratégicos para a conservação da biodiversidade e ao instituir mecanismos de incentivo econômico voltados à sua proteção.

Por meio do Decreto Estadual n. 15.323/2019, a política passou a contar com regulamentação própria, que disciplinou sobre o Comitê Gestor e Regulador do Programa Estadual de Pagamentos de Serviços Ambientais, instituiu o Cadastro dos Programas e dos Subprogramas de Prestação de Serviços Ambientais (PSA) e sobre a emissão do Certificado de Serviços Ambientais (CSA).

À época, o decreto atendeu às necessidades de operacionalização da política estadual edificado com base na estrutura da Lei n. 5.235/2018, e, atualmente necessita de atualização em consonância com a Lei Estadual n. 6.526/2025.

3.1 A evolução do marco federal – reorganização da política estadual

A edição da Lei Federal n. 14.119/2021, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), representou importante avanço ao uniformizar conceitos, princípios e diretrizes para implementação do PSA em âmbito nacional.

Nesse cenário de amadurecimento institucional, Mato Grosso do Sul promoveu profunda revisão de sua política estadual, mediante a edição da Lei Estadual n. 6.526/2025, que reorganizou a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PEPSA), o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PESA) e o Sistema de Gestão.

Essa reorganização da PEPSA consolidou um modelo de governança mais moderno, incorporando mecanismos de certificação dos serviços ambientais, instrumentos econômicos de financiamento, Banco de Dados das Operações de PSA, ativos ambientais e projetos de carbono jurisdicional, aproximando a política estadual das tendências nacionais e internacionais de governança ambiental.

A comparação entre a Lei Federal n. 14.119/2021, o Decreto Federal n. 13.018/2026 e a Lei Estadual n. 6.526/2025 evidencia elevado grau de convergência entre os marcos normativos.

Os princípios, objetivos e instrumentos estruturantes da Política Nacional encontram correspondência na legislação sul-mato-grossense, especialmente quanto ao reconhecimento do PSA como instrumento de política pública ambiental, à valorização dos provedores de serviços ambientais, ao fortalecimento da governança, à diversificação das fontes de financiamento e à integração entre conservação da biodiversidade, desenvolvimento sustentável e políticas climáticas.

Ao mesmo tempo, a legislação estadual apresenta soluções próprias que ampliam a efetividade da política pública. A instituição do Banco de Dados das Operações de PSA, a disciplina dos Certificados de Serviços Ambientais, a valorização dos ativos ambientais e a previsão de projetos de carbono jurisdicional demonstram que a Lei n. 6.526/2025 não apenas reproduziu as diretrizes nacionais, mas adaptou-as às especificidades ambientais e institucionais de Mato Grosso do Sul.

Essa opção legislativa reforça a autonomia estadual na implementação de instrumentos econômicos de proteção ambiental, em consonância com o modelo cooperativo adotado pela Constituição Federal.

A publicação do Decreto Federal n. 13.018/2026 também não evidencia incompatibilidades com a legislação estadual. Ao contrário, diversos mecanismos detalhados pelo regulamento federal já se encontram contemplados, de forma expressa ou implícita, na Lei Estadual n. 6.526/2025, o que demonstra o alinhamento entre os dois sistemas normativos. As diferenças identificadas concentram-se, predominantemente, no grau de detalhamento dos procedimentos operacionais, sem comprometer a coerência entre o marco federal e a política estadual.

A análise desenvolvida permite concluir que o principal desafio para a consolidação da Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais não reside na alteração da Lei Estadual n. 6.526/2025, mas no aperfeiçoamento de sua regulamentação.

Nesse contexto, a atualização do Decreto Estadual n. 15.323/2019 mostra-se necessária para adequá-lo à nova estrutura da PEPSA, disciplinando aspectos relacionados ao Banco de Dados das Operações de PSA, aos Certificados de Serviços Ambientais, às metodologias de monitoramento, Mensuração, Relato e Verificação (MRV), bem como aos mecanismos de governança e transparência.

4. IMPLEMENTAÇÃO DO PSA NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

4.1 Programa PSA Uso Múltiplo Rios Cênicos

A evolução normativa do Pagamento por Serviços Ambientais em Mato Grosso do Sul foi acompanhada pela implementação de programas voltados à conservação da biodiversidade, à proteção dos recursos hídricos e ao fortalecimento das políticas climáticas.

Entre essas iniciativas, destaca-se o Programa PSA Uso Múltiplo Rios Cênicos estruturado com fundamento na legislação estadual e voltado à valorização dos serviços ecossistêmicos.

O Programa PSA Uso Múltiplo Rios Cênicos¹⁵, instituído pela Resolução SEMAGRO n. 717/2020, com fundamento na Lei Estadual n. 5.235/2018, constitui uma das primeiras experiências de implementação do Pagamento por Serviços Ambientais no Estado. Desenvolvido na região de Bonito e da Serra da Bodoquena, o programa incentiva, por meio de pagamentos aos provedores de serviços ambientais, ações de conservação da vegetação nativa, proteção dos recursos hídricos, restauração ecológica e adoção de sistemas produtivos sustentáveis.

O PSA Uso Múltiplo Rios Cênicos, criado pela Resolução SEMAGRO 717/2020 e implementado nas microbacias da Bacia do Rio Miranda, integra as ações desenvolvidas pela SEMADESC, com recursos provenientes do Fundo de Defesa e de Reparação de Interesses Difusos Lesados – FUNLES e tem como objetivo incentivar proprietários rurais/provedores a desenvolver ações para gerar e manter os serviços dos ecossistemas em paisagens produtivas, incentivando a conservação de vegetação nativa, a restauração ecológica e a adoção de sistemas produtivos sustentáveis em imóveis rurais, a fim de preservar e melhorar os serviços ecossistêmicos na região.

¹⁵ Disponível em: https://www.semadesc.ms.gov.br/wp-content/uploads/2023/06/PSA_Resumo.pdf Acesso em: 12 de julho de 2026.

O primeiro edital (Edital SEMAGRO/FUNLES 002/2021), publicado no Diário Oficial Eletrônico n. 10.713, de 21 de dezembro de 2021, p. 58, contemplou as bacias do Rio Formoso e do Rio da Prata, nos municípios de Bonito e Jardim, totalizando 5.411,02 hectares.

O lançamento do segundo edital (Edital SMEADESC/FUNLES 012/2023) ampliou a área de abrangência das microbacias para as bacias do Rio Betione e do Rio Salobra, contemplando os municípios de Bonito, Jardim, Miranda e Bodoquena. No edital de 2023, a área de abrangência das ações foi ampliada para 5.660,298 hectares, assim como o número de participantes.

Os editais financiados com recursos do Fundo de Defesa e de Reparação de Interesses Difusos Lesados (FUNLES) **contemplaram aproximadamente 11.071,318 hectares de áreas sob adesão voluntária**, abrangendo os municípios de Bonito, Jardim, Miranda e Bodoquena. A experiência evidencia a efetividade do PSA como instrumento de conservação ambiental, conciliando incentivos econômicos, proteção dos recursos naturais e desenvolvimento sustentável.

4.2 Programa de Pagamento por Serviços Ambientais do Bioma Pantanal (PSA Bioma Pantanal)¹⁶ contempla dois Subprogramas - Conservação e Valorização da Biodiversidade (**PSA Conservação**) e o PSA Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (**PSA Brigadas**), instituído pela **Resolução SEMADESC n. 095/2025**¹⁷, com fundamento na Lei n. 5.235/2018 destinados à diferentes ações no Estado.

O **PSA Bioma Pantanal** integra o Pacto pelo Pantanal e constitui iniciativa voltada ao incentivo à conservação da vegetação nativa, à proteção da fauna silvestre, à restauração ecológica e ao fortalecimento de comunidades tradicionais.

O Programa é financiado com recursos do Fundo Estadual de Desenvolvimento Sustentável do Bioma Pantanal (Fundo Clima Pantanal), criado pela Lei do Pantanal, Lei

¹⁶ Lei n. 6.610, de 18 de dezembro de 2023, que dispõe sobre a conservação, a proteção, a restauração e a exploração ecologicamente sustentável da Área de Uso Restrito da Planície Pantaneira (AUR-Pantanal), no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, e cria o Fundo Estadual de Desenvolvimento Sustentável do Bioma Pantanal; Decreto n. 16.388, de 16 de fevereiro de 2024, que Regulamenta a Lei 6.160, de 18 de dezembro de 2023, que dispõe sobre a conservação, a proteção, a restauração e a exploração ecologicamente sustentável da Área de Uso Restrito da Planície Pantaneira (AUR-Pantanal), no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, na forma que especifica, e dá outras providências.

¹⁷ Resolução SEMADESC N. 095, de 27 de março de 2025, Institui o Programa de Pagamento por Serviços Ambientais – PSA Bioma Pantanal para incentivar a provisão e manutenção dos serviços ambientais, promovendo a conservação de ecossistemas, a restauração ecológica e o desenvolvimento sustentável no Bioma Pantanal.

Estadual n. 6.160/2023 e regulamentado pelo Decreto Estadual n. 16.556/2025, com aporte inicial do Governo do Estado no valor de R\$ 40.000.000,00

O **PSA Conservação** é voltado exclusivamente a proprietários rurais do Pantanal que preservam áreas de vegetação nativa além do mínimo exigido por lei. Seu objetivo é remunerar proprietários que já desenvolvem ações de proteção e conservação do meio ambiente no Pantanal sul-mato-grossense, sem alterar, interferir ou restringir o funcionamento da propriedade.

O Edital SEMADESC/Fundo Clima Pantanal n. 006/2025, publicado no Diário Oficial Eletrônico n. 11.887, de 16 de julho de 2025, p. 37, fixou remuneração por Área de Excedente de Vegetação Nativa (AEVN), nas formações florestal, savânica e campestre, no valor de R\$ 55,47 por hectare/ano, com limite máximo de R\$ 100.000,00 por proprietário, podendo alcançar R\$ 300.000,00 para grupo econômico com até três propriedades inscritas.

A classificação considera componentes de proteção, conservação e restrição, incluindo qualidade da gestão ambiental, localização estratégica do imóvel, proximidade ou inserção em áreas de amortecimento de Unidades de Conservação, sobreposição a corredores ecológicos, tamanho da área de vegetação nativa excedente e ações de prevenção e combate a incêndios florestais.

Em suma, o Edital teve por objeto a seleção de proprietários de imóveis rurais localizados nos limites do Bioma Pantanal, para participação no Programa de Pagamentos por Serviços Ambientais PSA – Pantanal, subprograma Conservação e valorização da biodiversidade, conforme os padrões estipulados no Edital e pelo termo de adesão a ser firmado com os provedores selecionados.

O Agente Executor: A Fundação Educacional para o Desenvolvimento Rural – FUNAR, que tem por finalidade atender aos produtores rurais que tiverem interesse em participar do citado Edital auxiliando em todo o processo de inscrições, divulgação do Edital e acompanhamento dos provedores durante a vigência do termo de adesão.

Os Termos de Adesão registram 40 provedores formalizados, com área total dos imóveis de **369.980,8802 hectares**, Área de Excedente de Vegetação Nativa de **112.098,7857 hectares** e valor total de **R\$ 2.961.274,95**.

Também foram registrados, no levantamento de áreas, 74.624,0949 hectares de Reserva Legal (RL), 13.343,7753 hectares de Área de Preservação Permanente (APP) declarada e 16.934,5347 hectares de APP refinada. **A vigência das obrigações se estende até 31 de dezembro de 2026.** O Resultado Final da Primeira Chamada foi publicado no Diário Oficial Eletrônico n. 12.021, de 12 de dezembro de 2025.

O Edital de Chamamento Público SEMADESC/Fundo Clima Pantanal n. 006/2025, Segunda Chamada, teve a divulgação do resultado final do processo de seleção divulgado, no dia 14 de julho de 2026, no Diário Eletrônico n. 12.221, de 14/07/2026, p. 18, contando no Quadro 1, as propriedades classificadas de acordo com o Grupo Prioritário, o Índice de Serviços Ambientais (ISA), a Área de Excedente de Vegetação Nativa (AEVN) e o Valor do Pagamento de Serviços Ambientais a ser recebido (VPSA Final), cujos proponentes serão convocados pela Fundação Educacional para o Desenvolvimento Rural (FUNAR) para assinatura do Termo de Adesão, a partir do dia 14/07/26.

O PSA Prevenção e combate a incêndios florestais (PSA Brigadas) – tem como objetivo apoiar financeiramente projetos destinados a comunidades tradicionais, organizações da sociedade civil, brigadas voluntárias, comunitárias ou particulares e propriedades rurais com ações de prevenção, combate inicial a incêndios florestais e resgate de fauna. O Edital SEMADESC/Fundo Clima Pantanal n. 004/2025, publicado no Diário Oficial Eletrônico nº 11.819, de 5 de maio de 2025, destinou-se à seleção de Organizações da Sociedade Civil para projetos de prevenção de incêndios florestais e fortalecimento de brigadas em zonas prioritárias do Bioma Pantanal.

O citado edital formalizou 13 projetos, distribuídos em sete instituições, com investimento total de R\$ 6.166.934,32, localizados nas regiões da Nhecolândia, Nabileque, Serra do Amolar, Porto Esperança, Porto Rolon, Curva do Leque e Salobra, abrangendo ações em Terras Indígenas, Unidades de Conservação e comunidades tradicionais.

Os Programas PSA Pantanal e Subprogramas PSA Conservação e PSA Brigadas encontram-se em andamento.

5. CONCLUSÃO ARTICULADA

O Pagamento por Serviços Ambientais consolidou-se, nas últimas décadas, como um dos mais relevantes instrumentos econômicos de política ambiental, contribuindo para a valorização dos serviços ecossistêmicos, a conservação da biodiversidade e o enfrentamento das mudanças climáticas.

A evolução desse instrumento evidencia a transição de um modelo de atuação estatal baseado predominantemente em mecanismos de comando e controle para uma abordagem que incorpora incentivos econômicos como estratégia de promoção da conservação ambiental e do desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, a presente pesquisa buscou analisar como essa evolução normativa se refletiu no Estado de Mato Grosso do Sul e quais os seus desdobramentos diante da regulamentação federal promovida pela Lei Federal n. 14.119/2021 e pelo Decreto Federal n. 13.018/2026.

O estudo evidenciou que Mato Grosso do Sul desempenhou papel pioneiro na institucionalização do Pagamento por Serviços Ambientais ao editar, em 2018, a Lei Estadual n. 5.235, antecipando-se à criação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.

A experiência acumulada durante a vigência desse primeiro marco normativo permitiu ao Estado estruturar programas voltados à proteção dos recursos hídricos, da biodiversidade e da vegetação nativa, consolidando mecanismos de incentivo econômico que demonstraram a viabilidade do PSA como instrumento de política pública ambiental.

Os casos analisados, em especial o Programa PSA Uso Múltiplo Rios Cênicos, evidencia que a política estadual ultrapassou o plano normativo, alcançando resultados concretos por meio da remuneração de provedores de serviços ambientais, da conservação de áreas estratégicas, da proteção dos recursos naturais e do fortalecimento das políticas climáticas.

Essas experiências contribuíram para o amadurecimento institucional da política estadual e forneceram importantes subsídios para sua posterior reorganização.

Nesse cenário, a edição da Lei Estadual n. 6.526/2025 representa a consolidação de um novo estágio da Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais. A reorganização da Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PEPSA), do Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PESA) e do Sistema de Gestão incorporou os avanços decorrentes da experiência prática acumulada pelo Estado e fortaleceu os mecanismos de governança, financiamento, certificação, monitoramento, transparência e valorização dos ativos ambientais.

A análise comparativa desenvolvida ao longo deste trabalho confirmou a hipótese inicialmente proposta. Verificou-se que a Lei Estadual n. 6.526/2025 apresenta elevado grau de convergência com a Lei Federal n. 14.119/2021 e com o Decreto Federal n. 13.018/2026, incorporando os principais fundamentos e instrumentos estruturantes da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.

Ao mesmo tempo, a legislação sul-mato-grossense preservou soluções próprias compatíveis com as características ambientais e institucionais do Estado, especialmente quanto aos mecanismos de gestão, aos ativos ambientais e à integração da política estadual às estratégias de conservação da biodiversidade e de enfrentamento das mudanças climáticas.

A pesquisa também demonstrou que a regulamentação federal não impõe alterações ao marco legal estadual, mas evidencia a necessidade de aperfeiçoamento dos atos infralegais responsáveis pela operacionalização da política pública.

Nesse sentido, a atualização do Decreto Estadual n. 15.323/2019 e da Resolução SEMADESC n. 095/2025 mostra-se recomendável para incorporar procedimentos relativos ao monitoramento, mensuração, reporte e verificação (MRV), aos instrumentos contratuais, à interoperabilidade entre os sistemas de informação, à transparência e às demais diretrizes estabelecidas pelo Decreto Federal n. 13.018/2026.

Conclui-se, portanto, que Mato Grosso do Sul dispõe atualmente de um marco jurídico consistente e de experiências práticas que o posicionam entre os Estados brasileiros mais avançados na implementação do Pagamento por Serviços Ambientais.

A trajetória construída demonstra que a efetividade dessa política pública resulta da combinação entre evolução normativa, fortalecimento institucional e implementação de programas concretos de incentivo à conservação ambiental.

A continuidade desse processo dependerá, sobretudo, do aperfeiçoamento da regulamentação infralegal e da consolidação dos instrumentos de governança e monitoramento, assegurando maior segurança jurídica, eficiência administrativa e efetividade à Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais.

Por fim, espera-se que o presente estudo contribua para o aperfeiçoamento da política pública estadual e para o debate jurídico acerca dos instrumentos econômicos de proteção ambiental, demonstrando que a experiência de Mato Grosso do Sul evidencia ser possível conciliar conservação da biodiversidade, valorização dos serviços ecossistêmicos e desenvolvimento sustentável por meio de um modelo normativo sólido, articulado e efetivamente implementado.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Daniel Caixeta; ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Serviços ecossistêmicos e sua importância para o sistema econômico e o bem-estar humano. Texto para Discussão n. 155. Campinas: Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP), 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

BRASIL. Decreto n. 2.652, de 1º de julho de 1998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica.

BRASIL. Decreto n. 9.073, de 5 de junho de 2017. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

BRASIL. Decreto n. 13.018, de 11 de junho de 2026. Regulamenta a Lei n. 14.119, de 13 de janeiro de 2021.

BRASIL. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa.

BRASIL. Lei n. 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA).

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito ambiental. São Paulo: Editora Foco, 2024.

MATO GROSSO DO SUL. Decreto n. 15.323, de 04 de dezembro de 2019. Regulamenta a Lei Estadual n. 5.235, de 16 de julho de 2018.

MATO GROSSO DO SUL. Lei n. 5.235, de 16 de julho de 2018. Institui a Política Estadual de Preservação dos Serviços Ambientais e cria o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PESA).

MATO GROSSO DO SUL. Lei n. 6.526, de 15 de dezembro de 2025. Reorganiza a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PEPSA), o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PESA) e o Sistema de Gestão.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar (SEMAGRO). Resolução n. 717, de 2020. Institui o Programa PSA Uso Múltiplo Rios Cênicos.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEMADESC). Resolução n. 095, de 2025. Institui o Programa PSA Bioma Pantanal.

MELLO, Célia Cunha. O fomento da Administração Pública. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SUNDFELD, Carlos Ari. Direito administrativo ordenador. São Paulo: Malheiros, 1997.

EMPRESAS ESTATAIS COMO INSTRUMENTOS DE SOBERANIA DIGITAL E REGULAÇÃO DE MERCADOS DE DADOS

Beatriz Silva Schiller¹

RESUMO

O presente artigo analisa a atuação de empresas estatais em mercados digitais estratégicos, notadamente serviços de computação em nuvem, identidade digital e gestão de bases de dados governamentais, como expressão contemporânea do dirigismo econômico constitucionalmente autorizado pelo art. 173 da CF/1988. Parte-se da premissa de que a digitalização da Administração Pública desloca disputas de poder econômico para novos espaços, nos quais empresas estatais de tecnologia da informação, a exemplo de iniciativas como "Nuvem de Governo" e "Nuvem Soberana", assumem simultaneamente a condição de agentes de mercado e de infraestruturas críticas. Objetivou-se determinar em que medida essa atuação pode ser compreendida como instrumento legítimo de regulação estrutural de mercados de dados voltado à soberania digital, e quais os limites jurídico-constitucionais que a condicionam, à luz da livre concorrência, da função social da empresa e da proteção de dados pessoais. Os resultados indicam que a presença estatal nesses mercados é compatível com a ordem econômica constitucional apenas quando demonstrado interesse público qualificado e a insuficiência de alternativas regulatórias menos intrusivas, condicionando-se, ainda, à coerência entre a atuação concreta da estatal e sua finalidade pública, a mecanismos efetivos de compliance, controle externo e participação social, e à integração ao regime da LGPD. Na ausência desses elementos, a atuação estatal tende a produzir concentração de mercado, dependência tecnológica e captura político-econômica pouco transparente.

Palavras-chave: Poder econômico; empresas estatais; soberania digital; mercados de dados; proteção de dados pessoais.

¹ Mestranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Público. Bacharel em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal Fluminense (2016). Procuradora do Município de Areal (2022). Procuradora do Estado de Mato Grosso do Sul (2023-atual).

INTRODUÇÃO

A atuação direta do Estado no domínio econômico por intermédio de empresas públicas e sociedades de economia mista, condicionada à presença de relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional, assume papel decisivo na organização e funcionamento de determinados mercados.

A transformação digital do Estado e da economia desloca parte desse debate para mercados digitais estratégicos, notadamente aqueles relacionados à computação em nuvem para órgãos públicos, identidade digital e gestão de grandes bases de dados governamentais. Projetos como “Nuvem de Governo” ou “Nuvem Soberana” passaram a associar a atuação de empresas estatais de tecnologia da informação a objetivos explícitos de soberania digital, proteção de dados sensíveis e redução da dependência em relação a grandes provedores privados globais.

Diante desse cenário, e partindo da premissa de que a atuação direta de empresas estatais em mercados digitais estratégicos constitui modalidade contemporânea de dirigismo econômico voltado ao interesse público, esta pesquisa busca investigar quais são os limites jurídico-constitucionais que legitimam essa atuação, especialmente à luz dos princípios da livre concorrência, da função social da empresa e da proteção de dados pessoais.

Para enfrentar esse problema, o objetivo geral é identificar critérios de legitimidade constitucional para a atuação de empresas estatais de tecnologia da informação em mercados digitais estratégicos, articulando a ordem econômica constitucional, a teoria jurídica das empresas estatais e o regime de proteção de dados pessoais. Para tanto, o texto está estruturado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção recupera os fundamentos constitucionais da função social das empresas estatais, delimitando o que autoriza a atuação direta do Estado no domínio econômico. A segunda seção examina o conceito de soberania digital e propõe critérios de legitimidade para a atuação estatal em mercados de dados. A terceira seção enfrenta os limites dessa atuação, riscos concorrenciais, captura política e econômica e proteção de dados pessoais, ilustrando essas questões a partir do caso da Nuvem de Governo.

1 DA FUNÇÃO SOCIAL DAS EMPRESAS ESTATAIS

A Constituição de 1988 (CF/1988) estrutura a ordem econômica com base na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, expressamente orientada à realização da justiça social (art. 170, *caput*). Destacam-se os princípios da soberania nacional, propriedade

privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor e redução das desigualdades regionais e sociais. EROS GRAU (2018) sustenta que a ordem econômica constitucional não é um “quadro neutro”, mas um projeto normativo que condiciona o exercício da liberdade econômica à realização de objetivos de natureza social e democrática.

Lado outro, COMPARATO (1996) há muito destaca a contradição de se falar em função social das empresas no regime capitalista, em que o que se espera delas é, primordialmente, eficiência lucrativa, sendo uma incongruência esperar que o sistema empresarial deva sacrificar o lucro em prol de suprir carências sociais e promover justiça social da nação brasileira, especialmente em se tratando de empresas multinacionais.

A crítica não elimina totalmente a noção da função social das empresas, mas, ao contrário, recoloca-a no lugar que lhe é próprio: deixa de ser vista como atributo inato da empresa capitalista e passa a ser tratada como parâmetro jurídico de controle, a ser utilizado pelo Poder Público. É precisamente nesse ponto que se abre espaço para distinguir, no interior do próprio sistema capitalista, entre empresas privadas voltadas primordialmente à maximização do lucro e empresas estatais institucionalmente vocacionadas ao atendimento de fins públicos.

Se, no caso da empresa privada, a eficiência lucrativa constitui a finalidade imediata e o atendimento de necessidades sociais surge, quando muito, como efeito colateral da concorrência em mercados minimamente regulados, a empresa estatal é criada por ato de vontade constitucionalmente qualificado (art. 173 c/c art. 37, XIX, CF/1988), justamente porque se reconhece que determinados interesses – ligados à segurança nacional, ao relevante interesse coletivo ou à gestão de infraestruturas estratégicas – não podem ser abandonados à lógica da acumulação privada. Nessas hipóteses, o lucro deixa de ser o fim em si mesmo e passa a desempenhar função instrumental: condição de sustentabilidade econômico-financeira da estatal, mas subordinada à realização de uma finalidade pública previamente definida.

A Constituição admite múltiplas formas de intervenção estatal na economia, como bem destacado por PETTER (2008): regulação, fomento e participação direta, mas condiciona esta última a critérios de excepcionalidade e justificativa material qualificada. Empresas estatais são, nessa chave, instrumentos de dirigismo econômico, por meio dos quais o Estado ingressa em mercados específicos para induzir resultados considerados socialmente desejáveis, como universalização de serviços, estabilidade econômica, proteção de setores estratégicos ou desenvolvimento regional. Essa perspectiva é retomada por GARCIA (2015), que vincula diretamente função social da empresa e desenvolvimento nacional, ressaltando que empresas

estatais, quando bem desenhadas, podem operar como instrumentos de políticas públicas estruturantes.

Esse quadro normativo e teórico é decisivo para a análise da atuação de empresas estatais em mercados digitais em novos espaços de poder econômico, entre os quais se incluem os mercados digitais de dados e de infraestrutura tecnológica. A questão passa a ser se, também nesses contextos, existe interesse público qualificado, se a participação direta do Estado é necessária e proporcional e se a forma-empresa é manejada em conformidade com os princípios da ordem econômica constitucional.

2 SOBERANIA DIGITAL E MERCADOS DE DADOS

A digitalização da Administração Pública, marcada pela expansão de serviços eletrônicos, integração de cadastros, adoção de identidades digitais e uso intensivo de computação em nuvem, reconfigurou o funcionamento de políticas públicas em áreas sensíveis, como saúde, previdência, arrecadação tributária, segurança pública e justiça, que passaram a assentar-se sobre complexas infraestruturas digitais. Nessas infraestruturas, dados pessoais e dados sensíveis de milhões de cidadãos são armazenados, tratados e compartilhados cotidianamente, de modo que a opção por empresas estatais de tecnologia da informação para operá-las já não pode ser tratada como questão meramente técnica, adquirindo relevância jurídica na perspectiva da ordem econômica e da soberania digital.

Nessa conjuntura, o debate sobre *soberania digital* ganha novos contornos. A expressão remete à capacidade de um Estado definir, implementar e controlar políticas tecnológicas essenciais para o funcionamento de sua economia e de suas instituições públicas, reduzindo dependências estruturais em relação a agentes estrangeiros e garantindo que dados governamentais e de cidadãos estejam submetidos à sua jurisdição e ao seu ordenamento jurídico. Tal discussão insere-se no contexto mais amplo de assimetrias globais de poder econômico e tecnológico, em que grandes plataformas e provedores multinacionais concentram capacidades computacionais, infraestrutura de data centers e know-how técnico.

A criação de projetos de “Nuvem de Governo” ou “Nuvem Soberana”, operados ou coordenados por empresas estatais de tecnologia da informação, é apresentada, nesse cenário, como estratégia de materialização da soberania digital (BRASIL, 2025). Trata-se de infraestrutura em nuvem de gestão nacional, hospedada em data centers sob controle estatal, concebida para armazenar, processar e proteger dados sensíveis do Poder Público em território brasileiro, em conformidade com a legislação interna de segurança da informação e proteção de dados. Sob coordenação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, em

parceria com SERPRO e DATAPREV, essa arquitetura é justificada como meio para i) reforçar a proteção contra ameaças cibernéticas; ii) assegurar que dados governamentais e bases sensíveis permaneçam sob controle de entidades sujeitas ao direito público interno; e iii) reduzir a dependência de serviços prestados por grandes provedores privados globais (SERPRO, 2025). Ao mesmo tempo, tais iniciativas deslocam as estatais para segmentos de mercado em que há disputa direta com agentes privados, nacionais e estrangeiros, que igualmente ofertam serviços de computação em nuvem, plataformas e soluções de análise de dados, tensionando os limites entre atuação empresarial estatal e livre concorrência.

A inserção de empresas estatais nesses mercados digitais estratégicos de dados tem implicações significativas: a estatal passa a ocupar posição de potencial *gatekeeper* de infraestrutura digital, com capacidade de influenciar não apenas preços e condições contratuais, mas também padrões tecnológicos, interoperabilidade de sistemas e, indiretamente, o grau de abertura ou fechamento do ecossistema digital estatal aos demais atores econômicos. Esse papel reforça a necessidade de submeter tais empresas a critérios rigorosos de conformidade constitucional, função social e governança, sob pena de se converterem em focos de concentração de poder econômico e informacional pouco compatíveis com a ordem econômica democrática.

Nesse contexto, empresas estatais de tecnologia da informação que operam serviços de nuvem, identidade digital e gestão de dados passam a poder ser compreendidas como instrumentos de regulação estrutural de mercados de dados. Diferentemente da regulação meramente normativa, que atua por meio de comandos gerais aplicáveis a todos os agentes, a atuação empresarial estatal incide diretamente sobre a estrutura do mercado, na medida em que o Estado o integra como ator direto, disputa fatias de demanda pública, define padrões de serviço e assume o papel de núcleo tecnológico em torno do qual se estruturam as demais soluções digitais utilizadas pela Administração Pública.

Essa forma de regulação estrutural pode ser justificada por um conjunto de razões de interesse público – soberania digital, proteção de infraestruturas críticas, continuidade de serviços essenciais, tutela reforçada de dados sensíveis, entre outras. Em qualquer hipótese, impõe-se demonstrar que a presença da empresa estatal é i) necessária para assegurar níveis adequados de segurança, continuidade e proteção de dados em serviços críticos e ii) proporcional em relação a alternativas regulatórias menos intrusivas, como a imposição de requisitos normativos a provedores privados. Na falta dessa demonstração, a atuação estatal tende a ser percebida como proteção indevida do agente público ou como veículo de privilégios anticoncorrenciais.

Uma vez admitida a presença estatal na operação de infraestruturas digitais estratégicas, importa considerar o modo como elas passam a atuar nesses mercados. A empresa estatal de tecnologia da informação opera em ambiente de elevada complexidade tecnológica e informacional. Sua posição permite consolidar economias de escala e de escopo relevantes: a concentração de serviços de nuvem e de tratamento de dados governamentais em uma ou poucas plataformas pode gerar ganhos de eficiência, padronização de soluções, maior segurança e redução de custos de transação nas contratações públicas. Os mesmos fatores, porém, podem produzir efeitos de *lock-in* tecnológico, dificultando a entrada de novos fornecedores e ampliando a dependência dos órgãos públicos em relação à infraestrutura controlada pela estatal.

Assim, o papel dessas empresas tem caráter deveras ambivalente: de um lado, têm potencial para reforçar a soberania digital, ao oferecer infraestrutura alinhada à legislação interna e exigências específicas de proteção de dados sensíveis; de outro, podem consolidar estruturas de mercado altamente concentradas, com reduzida contestabilidade e relevante potencial de captura política e econômica. Essa ambivalência exige que a atuação estatal seja orientada por critérios normativos claros, capazes de articular função social da empresa estatal, proteção da concorrência e tutela de direitos fundamentais.

A ordem econômica constitucional e a teoria jurídica das empresas estatais oferecem parâmetros para a formulação de critérios de legitimidade da atuação em mercados digitais de dados. O primeiro é a exigência de interesse público qualificado, em conformidade com o art. 173 da CF. Não basta invocar, em termos genéricos, “inovação tecnológica” ou “modernização administrativa”: é imperativo demonstrar que a atuação empresarial estatal responde a necessidades que não podem ser satisfatoriamente atendidas apenas por meio da regulação ordinária de agentes privados.

Na prática, o interesse público qualificado pode estar ligado, por exemplo, à necessidade de proteger dados sensíveis de segurança nacional, de garantir continuidade de serviços essencialíssimos ou de assegurar que determinados recursos tecnológicos permaneçam sob jurisdição nacional. A mera alegação de interesse público, contudo, não se presume: exige transparência, estudos de impacto, comparação de alternativas e debate público. Sem esse tipo de demonstração, o princípio converte-se em argumento retórico para justificar a expansão de empresas estatais em múltiplos segmentos de mercado, à margem dos limites constitucionais à atuação direta do Estado na atividade econômica.

Lado outro, a demonstração de interesse público qualificado não esgota o controle sobre essas entidades, o que leva ao segundo critério, que diz respeito à coerência entre a

atuação concreta da estatal e a finalidade pública que justificou sua criação, tal como definida na Constituição, na legislação aplicável e nos atos que fixam seu objeto social. Na mesma linha desenvolvida por GARCIA (2015), não se trata de atribuir uma “função social” intrínseca à empresa, mas de verificar se a estratégia empresarial efetivamente contribui para objetivos de desenvolvimento socioeconômico e proteção de direitos fundamentais, sem prejuízo à concorrência. No caso das estatais de tecnologia da informação, essa coerência supõe, entre outros aspectos: i) implementar políticas de governança de dados orientadas à proteção da privacidade e dos dados pessoais, em conformidade com a LGPD; ii) garantir transparência sobre contratos, padrões tecnológicos, critérios de escolha de parceiros e mecanismos de segurança; iii) evitar práticas comerciais que, sob o pretexto de “serviço público”, distorçam indevidamente a concorrência, como subsídios cruzados ou exigências técnicas desenhadas de modo a favorecer exclusivamente a própria estatal; e iv) estabelecer mecanismos efetivos de *accountability* perante órgãos de controle (tribunais de contas, ministérios públicos, controladorias) e perante a sociedade, em razão do impacto sistêmico de suas decisões sobre a infraestrutura digital do Estado. Nessa perspectiva, a finalidade pública converte-se em critério de controle jurídico de sua atuação em mercados digitais de dados, permitindo identificar desvios em relação às razões que legitimaram a própria presença da estatal nesses segmentos.

3 DOS LIMITES À ATUAÇÃO ESTATAL EM MERCADOS DE DADOS

Também é preciso enfrentar os riscos concorrenciais e a possibilidade de captura política e econômica que acompanham, quase de forma estrutural, a presença de empresas estatais em mercados de nuvem e de dados. Por um lado, a estatal pode usufruir de vantagens institucionais relevantes – conhecimento privilegiado de demandas públicas, acesso a informações estratégicas, capacidade de influenciar normas técnicas e especificações de licitações – que a colocam em posição diferenciada em relação aos concorrentes privados. Por outro, pode ser capturada por interesses de grupos específicos, tanto na esfera política quanto na esfera empresarial, com prejuízo para a finalidade pública que justificou sua criação.

BAGNOLI (2023) chama atenção para a necessidade de integrar a discussão sobre compliance à análise da tríade Estado–mercado–empresa, destacando que mecanismos de integridade, gestão de riscos e transparência não interessam apenas às empresas privadas, mas também às empresas estatais que operam em setores estratégicos. Em mercados digitais de dados, nos quais a assimetria informacional é particularmente intensa, a adoção de programas robustos de compliance, políticas de transparência algorítmica e gestão de riscos de segurança cibernética é condição para reduzir o espaço de práticas discricionárias e de decisões pouco

controláveis. Além disso, a presença da estatal não pode servir de pretexto para a formação de monopólios de fato, *imunes à contestação do próprio mercado*. Mesmo quando se reconhece a necessidade de uma infraestrutura pública de nuvem, *não só é possível, mas também* desejável, desenhar modelos de governança que permitam interoperabilidade com soluções privadas, diversificação de fornecedores e possibilidade real de migração de serviços, mitigando riscos de *lock-in*. Do ponto de vista da defesa da concorrência, impõe-se examinar se a posição da estatal em determinados segmentos não produz efeitos de exclusão indevida ou de discriminação anticompetitiva.

Por fim, a articulação entre mecanismos de compliance interno, controle externo e participação social é central para que a empresa estatal de TI se mantenha alinhada ao interesse público que legitima sua presença em mercados digitais estratégicos, evitando que se converta em fonte autônoma de poder econômico pouco transparente e *de difícil* controle.

Esse mesmo eixo de controle ganha relevo ainda maior quando se consideram os riscos associados ao tratamento de dados pessoais em larga escala. A atuação de empresas estatais em mercados de dados precisa ser examinada em estreita conexão com o regime de proteção de dados pessoais, consagrado pela LGPD e reforçado pela constitucionalização do direito fundamental à proteção de dados. DONEDA (2020), BIONI (2019) e MENDES (2023) destacam que dados pessoais configuram hoje verdadeiro insumo estratégico (*data is the new oil*), cuja utilização massiva reconfigura relações de poder entre Estado, empresas e indivíduos, exigindo salvaguardas específicas de transparência, finalidade, segurança *e, principalmente*, responsabilização.

Empresas estatais que operam nuvens governamentais e grandes bases de dados públicos assumem, novamente, uma dupla condição: são, ao mesmo tempo, agentes de tratamento e infraestruturas críticas sobre as quais se apoia a execução de políticas públicas e a prestação de serviços essenciais. Essa posição lhes impõe deveres acrescidos de conformidade com a LGPD, de modo que padrões de segurança da informação, gestão de incidentes, registro de operações e governança de dados pessoais sejam não apenas formalmente instituídos, mas efetivamente implementados e passíveis de auditoria.

Para além da LGPD, políticas de governo digital que visam integrar cadastros, simplificar serviços e ampliar o uso de identidades digitais precisam ser avaliadas quanto aos impactos sobre a concentração de dados em plataformas específicas. A centralização excessiva em uma única infraestrutura, ainda que estatal, pode gerar riscos sistêmicos relevantes: um incidente de segurança, uma falha operacional ou um desvio de finalidade têm potencial para afetar milhões de cidadãos e comprometer a confiança na própria Administração Pública.

O próprio Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, ao anunciar a consolidação da Nuvem de Governo, distingue expressamente 'soberania dos dados' (armazenamento sob as leis brasileiras, em infraestrutura localizada no país) de 'soberania operacional' (gestão direta por empresas públicas em data centers próprios), reconhecendo que, nesse arranjo, *'tecnologias avançadas de grandes empresas internacionais são instaladas fisicamente em ambientes controlados pelo Estado, em território nacional'* (BRASIL, 2025). No mesmo sentido, o Serpro relata ter iniciado a operação da Nuvem de Governo com tecnologias da Huawei e do Google, sob gestão 100% da estatal (SERPRO, 2025). O próprio desenho institucional do caso, portanto, já indica que a soberania efetivamente alcançada é, em larga medida, jurisdicional e operacional, permanecendo a dimensão tecnológica condicionada a fornecedores estrangeiros.

Nesse sentido, a articulação entre a ordem econômica constitucional, a teoria jurídica das empresas estatais e o regime de proteção de dados permite compreender a empresa estatal de TI como peça-chave em redes de dados e serviços digitais, cuja atuação deve ser continuamente acompanhada e orientada por critérios de soberania, finalidade pública, proteção da concorrência e tutela de direitos fundamentais. Esse enquadramento evita tanto a idealização da estatal como solução automática para todos os problemas de soberania digital quanto a rejeição peremptória de sua participação em mercados de dados, permitindo uma avaliação mais cuidadosa e juridicamente fundamentada de sua presença nesses espaços.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida permitiu evidenciar que a empresa estatal, longe de ser figura marginal, ocupa posição central na articulação entre direito, economia e poder político, especialmente em mercados marcados por economias de escala, efeitos de rede e elevada dependência tecnológica, como aqueles baseados em computação em nuvem, plataformas digitais e tratamento de grandes volumes de dados. Nesses ambientes, o agente que controla a infraestrutura tecnológica e o acesso a bases massivas de informações passa a influenciar não apenas relações econômicas, mas também fluxos de informação e dinâmicas de poder entre Estado, empresas e cidadãos, o que reforça a necessidade de compreender empresas estatais de tecnologia da informação para além de meras prestadoras de serviços de TI, e as enxergar como atores institucionais relevantes na conformação de mercados digitais estratégicos.

Nesse contexto, a atuação de estatais em mercados digitais de dados é compatível, em tese, com a ordem econômica constitucional, desde que se demonstre a presença de interesse público qualificado e a inadequação de alternativas regulatórias menos intrusivas. Essa

compatibilidade depende, contudo, de que a atuação empresarial seja efetivamente orientada pela finalidade pública que justificou a criação da estatal, submetida a mecanismos robustos de *compliance*, controle externo e participação social, e integrada ao regime de proteção de dados pessoais. A ausência desses elementos favorece a formação de estruturas de mercado altamente concentradas, o aumento da dependência tecnológica dos órgãos públicos e o surgimento de novas formas de poder econômico pouco transparentes.

O caso da Nuvem de Governo, supramencionado, ilustra bem essa ambivalência: a arquitetura hoje adotada garante soberania jurisdicional e operacional sobre os dados, mas permanece tecnologicamente dependente de fornecedores estrangeiros, o que não permite, por ora, um juízo conclusivo sobre a adequação do modelo aos critérios de legitimidade propostos. Trata-se, contudo, de um ponto de partida para verificar em que medida essa dependência residual compromete os objetivos declarados de soberania digital, que a análise aqui desenvolvida contribui para delimitar com maior precisão.

REFERÊNCIAS

BAGNOLI, Vicente. Direito econômico e concorrencial: o poder econômico e seus limites jurídicos. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

BIONI, Bruno Ricardo. Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 nov. 2025.

BRASIL. Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1º jul. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 19 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Na soberania digital: Brasil consolida a Nuvem de Governo como passo para a independência e a proteção de dados. Brasília, 7 set. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2025/se/na-soberania-digital-brasil-consolida-a-nuvem-de-governo-como-passo-para-a-independencia-e-a-protecao-de-dados>. Acesso em: 19 nov. 2025.

COMPARATO, Fábio Konder. Estado, empresa e função social. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 85, n. 732, p. 38–46, out. 1996.

DONEDA, Danilo. Da privacidade à proteção de dados pessoais: fundamentos da Lei Geral de Proteção de Dados. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

GARCIA, Paulo Hélio Rozendo. A função social da empresa e o desenvolvimento nacional. Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura, São Paulo, ano 16, n. 39, p. 91–117, jan./mar. 2015.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MENDES, Laura Schertel; DONEDA, Danilo; SARLET, Ingo Wolfgang; RODRIGUES JR., Otavio Luiz; BIONI, Bruno Ricardo (coord.). Tratado de proteção de dados pessoais. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

PETTER, Lafayette Josué. Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS (SERPRO). Nuvem Soberana: a visão que virou política de Estado. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.serpro.gov.br/arquivos/nuvemsoberana-esq.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2025.

JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA PANTANEIRA

Leonardo da Matta Lavorato Schafflör Guerra¹

RESUMO

O artigo examina se, nas comarcas em que o Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul atribuiu as causas da Fazenda Pública de até sessenta salários mínimos a um juízo preexistente (vara única, juizado especial cível ou juizado adjunto), esse é o Juizado Especial da Fazenda Pública “formal e efetivamente instalado”, com a competência absoluta prevista no art. 2º, § 4º, da Lei nº 12.153/2009. O estudo se justifica em razão de controvérsia entre as Câmaras Cíveis desse Tribunal. A interpretação restritiva foi confrontada com o inteiro teor do Incidente de Assunção de Competência nº 10 do Superior Tribunal de Justiça e da Reclamação nº 48.866/MS, por ela invocados. Sustento que instalar o juizado fazendário é atribuir a função a um juízo – não criar vara nova – e que a exigência de instalação “formal”, na ementa da reclamação, decide questão que o precedente vinculante não debateu. Concluo que designar a função de juizado fazendário a um juízo é sua instalação e impõe o respeito à competência absoluta, sob pena de esvaziar o microssistema onde o jurisdicionado mais depende dele.

Palavras-chave: Juizado Especial da Fazenda Pública. Competência absoluta. Instalação. Juizado adjunto. Precedentes.

INTRODUÇÃO

Em Mato Grosso do Sul, a mesma pergunta recebe hoje duas respostas. Uma ação contra o Estado, de valor inferior a sessenta salários mínimos, ajuizada numa comarca do interior em que a função do juizado fazendário é acumulada por um juizado adjunto, pertence ao rito da Lei nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009, ou ao procedimento comum?

A Primeira Câmara Cível respondeu, em junho de 2026, que a competência do juizado é absoluta e que o declínio de ofício é correto.² A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça respondera, em outubro de 2025, que a remessa ao juizado adjunto contraria o Incidente

¹ Mestrando em Direito Político e Econômico no MINTER Mackenzie-UFMS. Pós-graduado em Direito para a Carreira da Magistratura do Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Procurador do Estado de Mato Grosso do Sul.

² TJMS. Agravo de Instrumento nº 1406869-76.2026.8.12.0000, 1ª Câmara Cível, rel. Des. Marcelo Câmara Rasslan, j. 22/06/2026, DJE 23/06/2026.

de Assunção de Competência nº 10, porque a competência somente seria absoluta "nos foros onde tenha sido formalmente instalado" o juizado.³

Entre essas duas correntes está o objeto deste artigo: o que significa "instalado" no art. 2º, § 4º, da Lei nº 12.153/2009, e quem decidiu (se é que alguém decidiu) que a designação de um juízo preexistente não basta? Enquanto vigora a controvérsia, a Lei nº 12.153/2009 é aplicada em Mato Grosso do Sul acrescida de um requisito que ela não contém.

Defendo, neste artigo, que a instalação do Juizado Especial da Fazenda Pública é funcional, e não orgânica. Instalar é atribuir a função a um juízo (qualquer juízo), como autoriza o art. 22 da lei ao admitir "o aproveitamento total ou parcial das estruturas das atuais Varas da Fazenda Pública". Demonstro que, onde o tribunal designou o juízo incumbido das demandas do juizado fazendário, há juizado instalado, competência absoluta e rito obrigatório.

Para sustentar essa leitura, analiso a formação da Lei nº 12.153/2009 nas fichas de tramitação do Congresso e os atos de organização judiciária editados pelo TJMS entre 2010 e 2022, para compreender a jurisprudência das Câmaras Cíveis desde 2011. Aprofundo o estudo sobre o entendimento do STJ, a partir das razões de decidir do acórdão do IAC 10 e das reclamações que o seguiram. Registro, desde logo, que sou Procurador do Estado e que – apesar do aparente conflito de interesses – a tese aqui sustentada retira da Fazenda Pública prerrogativas processuais importantes.

1. A FORMAÇÃO LEGISLATIVA

A Lei nº 12.153/2009 nasceu do Projeto de Lei do Senado nº 118, de 2005, do Senador Antonio Carlos Valadares, cuja justificação declarava o método de elaboração ("adaptamos os dispositivos pertinentes das Leis nº 9.099, de 1995, e 10.259, de 2001"),⁴ o que já aplicava ao projeto o desenho do modelo federal. O art. 15, parágrafo único, do texto inicial previa que "Serão instalados Juizados Especiais Adjuntos nas localidades cujo movimento forense não justifique a existência de Juizado Especial, cabendo ao Tribunal designar a Vara onde funcionará". Desde a origem, portanto, o juizado adjunto é uma função exercida numa vara existente, designada pelo tribunal, e não um órgão que se cria. A lei que resultou do projeto manteve essa figura no art. 14, parágrafo único, agora como faculdade geral do tribunal, sem o requisito do movimento forense reduzido.

³ STJ. Reclamação nº 48.866/MS, Primeira Seção, rel. Min. Teodoro Silva Santos, j. 08/10/2025, DJE 15/10/2025.

⁴ SENADO FEDERAL. Projeto de Lei do Senado nº 118, de 2005, justificção.

A história do prazo de instalação é ainda mais instrutiva. O texto inicial fixava seis meses para a instalação dos juizados nas capitais (art. 16). A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado suprimiu o dispositivo, no Parecer nº 442/2006, do relator Senador João Batista Motta, com fundamento expresse de federalismo: "a competência para instalar os Juizados Especiais, serão dos Estados e Distrito Federal [...]. Não cabe à lei federal dispor sobre a organização judiciária dos estados, sob pena de inconstitucionalidade por afronta ao pacto federativo".⁵ O texto seguiu para a Câmara dos Deputados sem prazo algum. Foi a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara que o devolveu, no substitutivo do relator Deputado Flávio Dino, aprovado em dezembro de 2007, declaradamente "amparado na disciplina dos Juizados Especiais Federais (Lei nº 10.259/2001)" e em sugestões do FONAJE e da AJUFE.⁶ O substitutivo criou o atual art. 22: "Os Juizados Especiais da Fazenda Pública serão instalados no prazo de até 2 (dois) anos da vigência desta Lei, podendo haver o aproveitamento total ou parcial das estruturas das atuais Varas da Fazenda Pública".

A autorização de aproveitamento não é um detalhe de redação. Ela é o que tornou constitucionalmente possível reintroduzir o prazo que o Senado suprimira: agora, a lei federal pode exigir que os juizados existam em dois anos justamente porque não exige dos Estados a criação de órgãos novos, bastando a atribuição da função a estruturas existentes.

O parecer da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara, instado a examinar o impacto orçamentário na União em razão dos juizados no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, atestou que o projeto era "de caráter essencialmente normativo" e sem custo, porque a eventual criação de varas dependeria de projeto de lei de iniciativa do tribunal respectivo.⁷ E o Senado, ao rever o substitutivo em 2009, leu o art. 22 como prazo "para que os Estados instalem os seus Juizados Especiais da Fazenda Pública" e o aprovou sem reserva.⁸ Nenhum dos dois dispositivos vetados pela Presidência da República (o § 3º do art. 2º e o § 4º do art. 19) tocava a instalação.⁹

As demais normas do microssistema trilharam esse caminho. A Lei nº 9.099/1995 mandava os Estados criar e instalar os juizados em seis meses (art. 95), organizando-os por lei

⁵ SENADO FEDERAL. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Parecer nº 442, de 2006, rel. Sen. João Batista Motta, item 7 da análise.

⁶ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Parecer ao PL nº 7.087/2006, rel. Dep. Flávio Dino, com substitutivo (nov. 2007; aprovado em 13/12/2007).

⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Finanças e Tributação. Parecer ao PL nº 7.087/2006, rel. Dep. Bruno Araújo, p. 2.

⁸ SENADO FEDERAL. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Parecer ao SCD nº 118, de 2005, rel. Sen. Antonio Carlos Júnior, 04/11/2009, item v.

⁹ BRASIL. Mensagem nº 1.079, de 22 de dezembro de 2009.

estadual (art. 93). A Lei nº 10.259/2001 fez a instalação depender de decisão do Tribunal Regional Federal, com juizados adjuntos funcionando em vara designada pelo tribunal (art. 18, parágrafo único). Já a Lei nº 12.153/2009 herdou o conjunto e acrescentou o que nenhuma das anteriores tinha: a autorização expressa do aproveitamento de estruturas.¹⁰

Houve, por fim, uma mudança de redação que passou sem justificativa própria nos pareceres. O texto aprovado pelo Senado em 2006 dizia, no dispositivo que se tornaria o art. 2º, § 4º: "No foro onde estiver instalada *vara* do Juizado Especial, a sua competência é absoluta" (grifei). O substitutivo da Câmara, que virou lei, diz: "No foro onde estiver instalado Juizado Especial da Fazenda Pública, a sua competência é absoluta".¹¹ O quadro comparativo oficial do Senado destaca a inclusão de "da Fazenda Pública", evitando confusão com Juizados Especiais Cíveis e Criminais, mas a supressão do termo "vara" também tem propósito.

O texto do Senado condicionava a competência absoluta à existência de uma vara instalada, mas o texto que virou lei a condiciona à existência do juizado instalado, e juizado, no contexto da própria lei, é função que pode operar dentro de vara alheia. Assim, quem hoje exige vara própria para reconhecer o juizado está defendendo, sem perceber, a redação que o Congresso abandonou.

2. O REGULAMENTO DE MATO GROSSO DO SUL

A Lei nº 12.153/2009 foi publicada no Diário Oficial da União de 23 de dezembro de 2009 e entrou em vigor seis meses depois, em 23 de junho de 2010 (art. 28). Em 16 de junho de 2010, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul editou a Resolução nº 42, publicada no Diário da Justiça de 21 de junho, que organizou o serviço em todo o Estado.

O art. 1º designou, "para atender as demandas de competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública", a 6ª Vara do Juizado na Capital, as varas dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais em Dourados, Corumbá e Três Lagoas, a 1ª Vara Cível em Aquidauana, as varas com competência para as demandas dos juizados nas comarcas de segunda entrância sem varas especiais e, nas comarcas de primeira entrância, os Juizados Adjuntos.¹²

A figura do Adjunto não foi invenção da resolução. A Lei estadual nº 1.071, de 11 de julho de 1990, de organização dos juizados, já definia que os Juizados Especiais Adjuntos "terão a mesma composição e competência das unidades jurisdicionais [...], mas funcionarão

¹⁰ BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, art. 95; Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, arts. 3º, § 3º, 18, parágrafo único, e 19; Lei nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009, arts. 14, parágrafo único, e 22.

¹¹ SENADO FEDERAL. Secretaria-Geral da Mesa. Quadro comparativo do PLS nº 118/2005 e do Substitutivo da Câmara.

¹² TJMS. Órgão Especial. Resolução nº 42, de 16 de junho de 2010, art. 1º. DJMS nº 2219, 21/06/2010, p. 2.

em anexo a determinadas varas judiciais” (art. 95).¹³ O Adjunto é, por definição legal, a competência do juizado exercida em vara preexistente.

O art. 2º da resolução, na redação original, previa uma limitação: os juizados passariam a funcionar a partir de 23 de junho de 2010 "com competência limitada" às causas de até quarenta salários mínimos, num rol de matérias tributárias e de trânsito. Era o uso da janela do art. 23 da lei nacional, que autorizava os Tribunais de Justiça a limitar a competência dos juizados fazendários "por até 5 (cinco) anos, a partir da entrada em vigor desta Lei".

Esse regulamento inicial durou menos de seis meses. A Resolução nº 45, de 15 de dezembro de 2010, deu ao art. 2º a redação que, no essencial, vigora até hoje: "Os Juizados Especiais da Fazenda Pública, instalados a partir do dia 23 de Junho de 2010, terão a competência prevista no artigo 2º da Lei Federal nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009, observadas as restrições previstas no § 1º do mesmo artigo".¹⁴ A frase deve ser lida com atenção, porque é a norma de organização judiciária do Estado dizendo, com todas as letras, que os juizados fazendários estão "instalados a partir do dia 23 de Junho de 2010".

E a interpretação decorre das regras da própria língua portuguesa. Ao posicionar a frase “instalados a partir do dia 23 de Junho de 2010” entre vírgulas, ela funciona como oração subordinada adjetiva explicativa – e não restritiva. Desse modo, a leitura correta do dispositivo não restringe a competência do art. 2º “apenas aos Juizados instalados”, ela explica que a competência se aplica plenamente porque “os Juizados Especiais da Fazenda Pública estão instalados”. Não há, em Mato Grosso do Sul, ato normativo posterior que diga o contrário. O dispositivo atravessou inalterado as alterações de 2011, 2018, 2019 e 2022.

Em um segundo momento, a Resolução nº 48, de 16 de março de 2011, excluiu da competência dos juizados as ações de natureza pessoal de servidor público e mandou redistribuir às varas de fazenda os processos já recebidos. As considerações desse ato ratificam a interpretação anterior. Primeiro porque reafirmam que os juizados "passaram a funcionar no Estado de Mato Grosso do Sul, a partir do dia 23 de junho de 2010". Segundo porque ressalvam expressamente que: "apesar da competência absoluta dos Juizados da Fazenda Pública prevista no § 4º do artigo 2º da Lei nº 12.153 de 2009, é do interesse administrativo que essas unidades efetivamente funcionem sem que o excessivo aumento dos feitos acabe por inviabilizá-las como Juizados Especiais".¹⁵

¹³ MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 1.071, de 11 de julho de 1990, art. 95 (cria e organiza os Juizados Especiais Cíveis e Criminais do Estado).

¹⁴ TJMS. Órgão Especial. Resolução nº 45, de 15 de dezembro de 2010. DJMS nº 2335, 17/12/2010, p.2.

¹⁵ TJMS. Órgão Especial. Resolução nº 48, de 16 de março de 2011. DJMS nº 2382, 17/03/2011, p. 2.

O próprio Órgão Especial, portanto, tratava a competência absoluta como existente e vigente em março de 2011. Derrogou parte dela por interesse administrativo, com apoio possível apenas na janela do art. 23. Ocorre que essa janela, contada da entrada em vigor da lei, fechou-se em 23 de junho de 2015. Curiosamente, a exclusão das causas de servidor permaneceu em vigor por mais sete anos.

A interpretação do Órgão Especial não era local. Em dezembro de 2012, o Fórum Nacional dos Juizados Especiais, no Enunciado 9 da Fazenda Pública, recomendou que, mesmo “nas comarcas onde não houver Juizado Especial da Fazenda Pública ou juizados adjuntos instalados”, as ações tramitassem nas varas comuns “observando-se o procedimento previsto na Lei 12.153/09”. Assim, nem a ausência de varas do juizado, especial ou adjunto, cederia ao procedimento comum nas causas de competência absoluta do rito do juizado fazendário.¹⁶

Anos depois, a Resolução nº 274, de 1º de junho de 2022, restaurou a competência plena, e suas considerações explicitam os dois fatos que interessam a artigo. Um é “a existência de divergência entre julgados proferidos pelas Câmaras Cíveis deste Tribunal de Justiça quanto à competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública”. Outro é o reconhecimento de que a restrição às causas de servidor “estava limitada ao prazo de 5 (cinco) anos, já decorrido”, invocando o art. 2º, § 4º, da lei e a tese do IAC 10 do STJ.¹⁷

Em síntese: o tribunal usou a brecha do art. 23 duas vezes, a segunda para além do quinquênio; nunca revogou a norma que declara os juizados instalados desde 23 de junho de 2010; e, desde junho de 2022, não existe restrição local alguma que autorize tratar como relativa a competência de quem exerce a função de juizado fazendário.¹⁸ Nada disso, porém, é peculiar ao Estado. A Resolução nº 42/2010 fez o que o art. 22 da lei nacional expressamente autorizou. A singularidade sul-mato-grossense não está nos atos do Órgão Especial, e sim no que a jurisprudência das Câmaras Cíveis fez com eles.

3. A JURISPRUDÊNCIA DO TJMS

Uma nota metodológica: para qualificar a jurisprudência sul-mato-grossense, busquei os acórdãos na Consulta de Jurisprudência do 2º Grau do e-SAJ, a base oficial do TJMS, até 17 de julho de 2026. Deixei fora as Turmas Recursais e as decisões monocráticas.

¹⁶ FONAJE. Enunciado 9 da Fazenda Pública, aprovado no XXXII Encontro (Armação de Búzios/RJ).

¹⁷ TJMS. Órgão Especial. Resolução nº 274, de 1º de junho de 2022 e art. 1º. DJMS nº 4968, 08/06/2022, p. 2.

¹⁸ A norma vigente permanece a do art. 1º da Resolução nº 42/2010, com ajustes pontuais das Resoluções nº 212/2018 (Aquidauana) e nº 222/2019 (Corumbá e regra para as comarcas de entrância especial sem vara de juizado).

Na contagem por ano de julgamento, a ementa com a expressão exata "juizado especial da fazenda pública" não aparece em nenhum acórdão de 2010 e aparece em 57 no ano de 2011. Depois disso o volume cai e fica entre 11 e 26 por ano até 2017. Em 2018, sobe para 69. Em 2021, ano do IAC 10, chega a 193; em 2022, quando a Resolução nº 274/2022 devolveu aos juizados as causas de servidor, atinge 506; daí em diante o patamar fica perto de 140 por ano, mas 2026 já acumulava 201 acórdãos em meados de julho.¹⁹ Esses números contam menções em ementa (não resultados de julgamento), nada dizem sobre teses ou quem ganhou. Para entender como o Tribunal decide, selecionei dezesseis acórdãos, representativos da divergência, de 2011 até hoje.

Em 23 de março de 2011, a então Primeira Turma Cível decidiu, com relator designado (o voto do relator originário não prevaleceu²⁰), que "a opção de ajuizar a demanda em face da Fazenda Pública com valor inferior a 60 (sessenta) salários mínimos no Juizado Especial ou no Juízo Comum é uma faculdade do autor".²¹ O caso era uma ação declaratória com repetição de indébito de ICMS, com valor da causa de R\$ 10.000,00, que o juízo comum da Capital remetera de ofício ao juizado fazendário. O agravo em face dessa decisão foi provido para devolver a causa à vara de origem, com ementa que associa a impossibilidade da remessa à Súmula 33 do STJ²² e à "complexidade da causa".²³

Esse é o acórdão paradigma da linha restritiva, cuja fundamentação importa o regime errado. A faculdade de escolher entre o juizado e o juízo comum é própria do sistema da Lei nº 9.099/1995. O acórdão paradigma invoca como razão de decidir a ação de cobrança de despesas de condomínio do REsp nº 280.193/SP, em que o Superior Tribunal de Justiça prevê a facultatividade de o autor optar pelo juízo, à luz do Juizado Especial Cível.²⁴

Menos de um mês depois, em 19 de abril de 2011, a Terceira Turma Cível julgou o caso que se tornaria o precedente lembrado em casos posteriores.²⁵ Uma paciente com neoplasia queria manter na 5ª Vara de Fazenda Pública da Capital a ação de medicamentos que o juízo

¹⁹ Levantamento próprio na Consulta de Jurisprudência do 2º Grau do TJMS (e-SAJ). Utilizei no campo ementa a expressão exata e filtrei as janelas anuais por data de julgamento, de origem no 2º grau e somente acórdãos.

²⁰ Apesar de vencido, o voto do relator traz interessante constatação de que o agravante emendou a petição inicial para alterar-lhe o valor da causa com propósito evidente de escapar do Juizado Especial da Fazenda Pública.

²¹ TJMS. Agravo Interno Cível nº 0041578-50.2011.8.12.0000 (números antigos 2011.003869-4/0000-00 e 020.11.003869-4), 1ª Câmara Cível (à época Primeira Turma Cível), relator originário Des. Joenildo de Sousa Chaves, relator designado Des. João Maria Lós, j. 23/03/2011, acórdão publicado no D.J. nº 2.391, de 28/03/2011.

²² STJ. Súmula nº 33. A incompetência relativa não pode ser declarada de ofício. Corte Especial, 24/10/1991.

²³ TJMS. Agravo Interno Cível nº 0041578-50.2011.8.12.0000.

²⁴ STJ. REsp nº 280.193/SP (registro nº 2000/0099296-8), Quarta Turma, rel. Min. Barros Monteiro, j. 22/06/2004, DJ 04/10/2004.

²⁵ TJMS. Agravo Interno Cível nº 0042169-12.2011.8.12.0000 (Agravo nº 2011.006501-7/0000-00), Terceira Turma Cível, rel. Des. Marco André Nogueira Hanson, j. 19/04/2011, DJMS 25/04/2011.

remetera ao juizado fazendário, e o tribunal lhe deu razão, fixando na ementa: "ausência de criação de Juizado Especial da Fazenda Pública no Estado de Mato Grosso do Sul".

O inteiro teor desse acórdão dá o salto argumentativo que a linha restritiva repetiria por anos. O voto transcreve a decisão recorrida, que aplicou corretamente o art. 2º, § 4º, da lei. Em seguida, refere o art. 22 com destaque para o aproveitamento de estruturas e a fixação do "prazo de até dois anos para os Estados da Federação procederem a instalação destes juizados". Imediatamente, o voto conclui que "a competência absoluta fixada pelo §4º do art. 2º da Lei nº 12.153/2009 só ocorrerá após a instalação do competente Juizado Especial da Fazenda Pública neste Estado, o que por hora ainda não ocorreu."

Após antecipar sua conclusão, o voto afirma "Explica-se" o raciocínio. Transcreve a Resolução nº 42/2010 na íntegra, inclusive o art. 2º na redação da Resolução nº 45/2010, que diz "instalados a partir do dia 23 de Junho de 2010". Sem cerimônia, conclui novamente, logo após a transcrição: "Do teor da referida resolução, verifica-se que neste Estado da Federação ainda não houve a instalação do Juizado Especial da Fazenda Pública a justificar a competência absoluta".²⁶ Entre a texto transcrito, que declara os juizados instalados, e a reafirmação da conclusão, que declara que não houve instalação, não há argumento algum.

Os precedentes invocados são o REsp nº 280.193/SP, sobre despesas de condomínio no regime da Lei nº 9.099/1995, e o acórdão paradigma da Primeira Turma Cível. Assim, o regime facultativo do Juizado Especial Cível foi transplantado, sem mediação, para o Juizado Especial da Fazenda Pública, cuja competência a lei declara absoluta.

O que veio depois foi reprodução. Uma apelação de Bataguassu, julgada pela 5ª Câmara Cível em setembro de 2013, consolidou a fórmula "a qualidade de competência absoluta dos Juizados Especiais das Fazenda Pública somente prevalece nos foros onde houver instalado o referido Juizado".²⁷ No caso, era o Município quem arguia, sem sucesso, a incompetência absoluta do juízo comum.

A fórmula reapareceu em recursos de Ponta Porã e Deodápolis de 2015, justamente o ano em que a prazo do art. 23 se encerrou. No agravo de instrumento de Ponta Porã, julgado em setembro de 2015, a mesma 5ª Câmara transcreve o art. 1º da Resolução nº 42/2010, que é a designação dos juizados adjuntos, omite o art. 2º dessa resolução, não menciona o art. 22 da lei e invoca, como razões de decidir, precisamente os acórdãos de 2011 e 2013.²⁸

²⁶ Idem.

²⁷ TJMS. Apelação Cível nº 0001796-55.2011.8.12.0026, 5ª Câmara Cível, rel. Des. Vladimir Abreu da Silva, j. 19/09/2013, DJMS 26/09/2013.

²⁸ TJMS. Agravo de Instrumento nº 1401250-54.2015.8.12.0000, 5ª Câmara Cível, rel. Des. Júlio Roberto Siqueira Cardoso, j. 29/09/2015, DJMS 05/10/2015.

O agravo de Deodápolis, julgado uma semana antes pelo mesmo relator, anunciava que o deslize estava consolidado em um modelo de decisão pronto para circular. Era uma ação civil pública de saúde, ajuizada pelo Ministério Público em face do Estado e do Município, em favor de pessoa que precisava de medicamentos. A competência foi declinada ao juizado adjunto da comarca de vara única, e o recurso foi provido, à unanimidade, para devolver a causa ao juízo comum. O voto argumenta que "a competência dos referidos Juizados somente será absoluta nas comarcas em que estiverem *efetivamente* instalados, a teor do disposto no §4º, do art. 2º da Lei 12.153/09" (grifei). O vocabulário importa: o "efetivamente instalado" desse julgado de 2015 é a mesma locução que a reclamante levaria, dez anos depois, à petição inicial da Rcl nº 48.866/MS. Os dois agravos saíram da mesma Câmara, do mesmo relator, no mesmo mês de setembro de 2015. Nos dois, quem perdeu o rito célere da lei foi o beneficiário de uma demanda de saúde patrocinada pelo Ministério Público.

Em quase quinze anos, a "tese" se alastrou. Entre 2024 e 2025, encontrei acórdãos negando a competência do juizado adjunto em Caarapó, Ponta Porã, Chapadão do Sul, Rio Brilhante e Corumbá, de quatro das cinco Câmaras Cíveis (2ª, 3ª, 4ª e 5ª). Os fundamentos são sempre a "ausência de juizado instalado" na comarca, a Súmula 33 do STJ e a citação recíproca uns aos outros.²⁹ Recentemente, em outubro de 2025, conflito de competência de Corumbá, julgado pela 4ª Câmara Cível, lista os agravos daqueles outros quatro municípios como "jurisprudência relevante citada". O art. 2º da Resolução nº 42/2010 e o art. 22 da lei não são mencionados em momento algum.³⁰

Apesar disso, existe uma outra linha. A 1ª Câmara Cível manteve, em setembro de 2023, o declínio de ofício da Vara Única de Sete Quedas para o juizado adjunto, afirmando a competência absoluta pelo valor de alçada.³¹ Reafirmou esse entendimento em abril de 2024, ao julgar improcedente um conflito de competência de Rio Brilhante assentando a "competência absoluta do juizado especial adjunto se ausente vara especializada".³² A 5ª Câmara Cível, que em agosto de 2025 negara a competência, reconheceu-a duas vezes em novembro daquele ano, em Rio Brilhante e em Itaporã, dispondo que a tese restritiva "não encontra amparo legal, pois

²⁹ TJMS. AI nº 1403825-20.2024.8.12.0000 (Caarapó, 2ª Câmara Cível, j. 09/05/2024); AI nº 1415022-69.2024.8.12.0000 (Ponta Porã, 4ª Câmara Cível, j. 26/09/2024); AI nº 1417842-61.2024.8.12.0000 (Chapadão do Sul, 3ª Câmara Cível, j. 19/02/2025); AI nº 1412622-48.2025.8.12.0000 (Rio Brilhante, 5ª Câmara Cível, j. 07/08/2025).

³⁰ TJMS. Conflito de Competência Cível nº 1606444-02.2025.8.12.0000, 4ª Câmara Cível, rel. Juíza Sandra Regina da Silva Ribeiro Artioli, j. 17/10/2025, DJMS 20/10/2025.

³¹ TJMS. Agravo de Instrumento nº 1417539-81.2023.8.12.0000, 1ª Câmara Cível, rel. Juiz Waldir Marques, j. 13/09/2023, DJMS 15/09/2023.

³² TJMS. Conflito de Competência Cível nº 1601650-69.2024.8.12.0000, 1ª Câmara Cível, rel. Des. Marcelo Câmara Rasslan, j. 02/04/2024, DJMS 04/04/2024.

implicaria restringir indevidamente o alcance da norma federal e concentrar a competência apenas na Capital, em afronta aos princípios da razoabilidade e do acesso à justiça".³³

Em 2026, a 1ª Câmara continuava aplicando a linha do reconhecimento em Anastácio, agora com cadeia própria de precedentes formada desde 2023.³⁴ Vê-se que o quadro não é o de uma jurisprudência local uniforme que o STJ teria vindo corrigir. É de um tribunal dividido, em que uma mesma Câmara decidiu em sentidos opostos com três meses de intervalo.

A linha restritiva reproduz, há quinze anos, uma conclusão cuja premissa normativa nunca foi demonstrada. Ela construiu, de acórdão em acórdão, instituto único: um juizado fazendário com competência relativa limitado às divisas do Estado. A esse juizado especial da fazenda pantaneira submete-se o jurisdicionado sul-mato-grossense.

4. O IAC 10 STJ

O Incidente de Assunção de Competência nº 10, julgado à unanimidade pela Primeira Seção do STJ em 21 de outubro de 2021, fixou na Tese B, item iii, que são absolutas as competências "do Juizado Especial da Fazenda Pública, nos foros em que tenha sido instalado, para as causas da sua alçada e matéria (art. 2º, § 4º, da Lei n. 12.153/2009)".³⁵

Os casos-piloto, porém, nada tinham a ver com vara acumuladoras. A Resolução nº 9/2019 do TJMT havia concentrado na 1ª Vara Especializada da Fazenda Pública de Várzea Grande todas as causas de saúde contra o Estado de Mato Grosso. Diante disso, comarcas inteiras passaram a redistribuir compulsoriamente seus feitos para lá. O voto condutor descreve: "os Juizados Especiais da Fazenda é que têm sido constrangidos a remeter os feitos à Vara Comum Especializada (e não de Juizado Especial) de comarca diversa".³⁶

O incidente foi admitido e julgado para proteger os juizados e os foros de domicílio contra um ato local concentrador. É o que destaca a primeira razão de decidir declarada na ementa: "Prevalecem as leis processuais federais e a Constituição sobre atos normativos legislativos ou secundários emanados dos Estados-Membros".

³³ TJMS. AI nº 1417482-92.2025.8.12.0000 (Rio Brillhante, j. 10/11/2025); Apelação Cível nº 0800860-07.2024.8.12.0037 (Itaporã, j. 28/11/2025).

³⁴ TJMS. Agravo de Instrumento nº 1406869-76.2026.8.12.0000, cit. (nota 1), com invocação do AI nº 1417539-81.2023, cit. (nota 30); do AI nº 1417640-21.2023.8.12.0000 (Sete Quedas), 5ª Câmara Cível, rel. Des. Vilson Bertelli, j. 12/09/2023, DJMS 15/09/2023; e do Conflito de Competência Cível nº 1602806-29.2023.8.12.0000 (Campo Grande), 5ª Câmara Cível, rel. Des. Alexandre Raslan, j. 22/09/2023, DJMS 26/09/2023.

³⁵ STJ. REsp nº 1.896.379/MT (registro nº 2020/0244621-6) e REsp nº 1.903.920/MT (registro nº 2020/0288763-6) (IAC nº 10), Primeira Seção, rel. Min. Og Fernandes, j. 21/10/2021, DJe 13/12/2021, Tese B. A consulta processual registra a remessa dos autos ao STF em 22/03/2022 (recurso extraordinário).

³⁶ Idem, voto do relator, p. 17.

Da análise integral do precedente, constata-se que a palavra "adjunto" não aparece nenhuma vez nos dois acórdãos-paradigma ou nos acórdãos de afetação. As expressões "formalmente instalado" e "efetivamente instalado" também não. Todas as ocorrências de "instalado" decorrem de reprodução da norma legal ou de ementa anterior. O voto não define, não distingue e não debate sobre o que satisfaz a condição de instalação.

O único contato do acórdão com a figura da vara de competência acumulada é a transcrição da ementa do REsp nº 1.844.494/MG. No caso, a Vara Única de Raul Soares/MG exercia "competência simultânea", do juízo comum e dos juizados fazendários. O que se decidiu foi que compete à Turma Recursal o julgamento dos recursos das causas que, processadas na vara acumuladora, tramitem pelo rito especial do microsistema dos juizados.³⁷

De um lado, é verdade que o IAC 10 não afirma que a designação por acumulação equivale a instalação. Ele é silente porque a questão não estava nos autos. A tese deste artigo não decorre do IAC 10, mas da lei, e é confirmada pela resolução do Tribunal. De outro lado, porém, quem invoca o IAC 10 para negar a competência do juizado adjunto incorre em dois erros. Uma é atribuir ao precedente uma resposta que ele não deu. O segundo é fazê-lo invertendo a essência do julgado, que foi proferido justamente para impedir que ato ou prática local subtraísse causas do juizado, imputando-as à vara da mesma comarca.

5. AS RECLAMAÇÕES

A relação entre o IAC 10 e a hipótese do juízo acumulador foi construída por reclamações. Um lote delas foi ajuizado pelos mesmos advogados, de 25 a 27 de julho de 2023, contra o Juizado da Fazenda Pública de Manaus. A questão de fundo era o juizado da capital, indiscutivelmente instalado, que extinguiu de ofício as ações de autores domiciliados no interior por incompetência territorial.³⁸

A primeira decisão de mérito das reclamações foi tomada em fevereiro de 2024, e todas as que se seguiram – das monocráticas ao acórdão que a Primeira Seção proferiria em junho daquele ano – cassaram as extinções para preservar o juizado escolhido pelo autor, aplicando a Tese B, item iv, do IAC 10, que faculta ao autor a escolha do foro. Uma reclamação de 2024 repetiu o padrão na capital de São Paulo.³⁹ Em nenhuma dessas reclamações se discutiu

³⁷ Idem, voto do relator, p. 20, transcrevendo a ementa do REsp nº 1.844.494/MG.

³⁸ STJ. Rcl nº 46.093/AM (DJe 20/06/2024); Rcl nº 46.094/AM (acórdão, Primeira Seção, rel. Min. Gurgel de Faria, j. 12/06/2024, DJe 21/06/2024; registro nº 2023/0261609-0); Rcl nº 46.113/AM (DJEN 27/08/2025); Rcl nº 46.114/AM (DJe 19/04/2024); Rcl nº 46.116/AM (DJe 20/03/2024); e Rcl nº 47.008/AM (DJe 15/02/2024).

³⁹ Rcl nº 47.224/SP (DJe 14/08/2024).

juizado adjunto, vara única ou ato local de instalação, e nenhuma delas utiliza a expressão "formalmente instalado". Elas fazem citações reciprocamente, mas com o objetivo de proteger o juizado contra quem lhe recusava competência.

A Rcl nº 48.866/MS, julgada pela Primeira Seção em outubro de 2025, replicou a praxe da cassação da decisão de declínio e da preservação da livre escolha do autor, mas num contexto distinto. O caso teve origem em Sete Quedas. A vara única declinou de ofício para o juizado adjunto da própria comarca; a 1ª Câmara Cível do TJMS manteve o declínio por maioria, com voto vencido do relator originário. A parte, então, reclamou ao STJ.⁴⁰

O Estado de Mato Grosso do Sul, interessado, sustentou a "ausência de identidade fático-normativa entre o caso concreto e a tese firmada no IAC n. 10/STJ". A Seção, contudo, julgou a reclamação procedente e cassou o acórdão. O núcleo integral da fundamentação sobre o ponto controvertido é uma frase: "Não há dúvida acerca da inexistência de Juizado Especial da Fazenda Pública instalado na Comarca de Sete Quedas, mas, sim, Juizado Adjunto que, na ausência daquela, assume também a competência fazendária, de modo que se trata de competência relativa, e não absoluta, conforme decidido no IAC n. 10/STJ".⁴¹ A Resolução nº 42/2010, que a decisão de origem, o acórdão reclamado e a contestação do Estado invocavam, aparece três vezes no relatório e nenhuma na fundamentação do voto. O argumento da falta de identidade fático-normativa não foi considerado e todas as cinco decisões monocráticas listadas como "casos semelhantes (descumprimento do IAC n. 10/STJ)" eram os casos de Manaus e São Paulo em que o STJ cassara decisões para manter as causas nos juzizados.

É nesse acórdão, especificamente na sua ementa, que nasce a locução hoje repetida. O item 2 da ementa registra que "a parte reclamante sustenta" que a competência é absoluta "apenas nos foros onde tenha sido formalmente instalado" (a petição inicial dizia "efetivamente instalado"). Os itens 3 e 4 incorporam a construção argumentativa da reclamante como tese, atribuindo-a ao IAC 10.⁴² O fundamento do voto não usa o advérbio, e o acórdão do IAC 10, como visto, tampouco.

Em termos documentáveis: o qualificativo que restringe o precedente vinculante entrou no repertório do STJ pela ementa de uma reclamação, a partir da formulação da própria parte autora, sem que o colegiado examinasse o ato normativo estadual que declarava instalados os juzizados em Mato Grosso do Sul. A reclamação é via de cassação com eficácia entre as

⁴⁰ STJ. Rcl nº 48.866/MS, cit. (nota 2); TJMS. AI nº 1417727-74.2023.8.12.0000, 1ª Câmara Cível, rel. designado Des. Marcelo Câmara Rasslan, j. 28/11/2023, por maioria, vencido o relator originário (origem: autos nº 0800313-77.2023.8.12.0044, Vara Única de Sete Quedas).

⁴¹ STJ. Rcl nº 48.866/MS, cit. (nota 2), voto do relator.

⁴² Idem, ementa, itens 2 a 4, e relatório.

partes. Apesar disso, o peso institucional da decisão é elevado: trata-se de julgado unânime da mesma Seção que proferiu o IAC 10, ainda que com composição substancialmente renovada (dos oito ministros que votaram no incidente, dois votaram na reclamação).

O que se pode exigir dela, precisamente por isso, é o que o art. 926 do CPC exige de qualquer tribunal: que a extensão de um precedente a hipótese nova seja decidida como questão nova, com enfrentamento do ato normativo local e do argumento de distinção, e não por assertiva.

6. A PROVA DE REALIDADE

Resta submeter a leitura formalista a uma pergunta que nenhuma das decisões restritivas formulou: se "instalado" quer dizer vara própria, com estrutura e equipe dedicadas, em quantas comarcas brasileiras poderá existir um Juizado Especial da Fazenda Pública? Os dados oficiais respondem, e a resposta é desconcertante.

Segundo o relatório Justiça em Números 2025 do Conselho Nacional de Justiça, a Justiça Estadual conta com 2.566 comarcas, presentes em 46,1% dos municípios do país, e o próprio relatório registra que, nas comarcas do interior, "são raras as varas especializadas".⁴³ O levantamento estrutural do CNJ de 2019, o mais recente com esse recorte, apurou que 1.563 das 2.663 comarcas com varas ativas mapeadas, ou 59% delas, eram de juízo único, com uma só vara para toda a matéria.⁴⁴

Em Mato Grosso do Sul, das 55 comarcas instaladas, 23 (41,8%) são de vara única e 44 (80%) têm no máximo duas varas; as varas fazendárias especializadas são oito, concentradas em três comarcas (Campo Grande, Corumbá e Três Lagoas), e o serviço dos juizados é acumulado por 59 juizados adjuntos.⁴⁵ Não se ignora que as comarcas de juízo único respondem por parcela menor da litigância (cerca de 17% dos casos novos, no estudo do CNJ de 2020).⁴⁶ O argumento não é de volume, mas de cobertura: é o jurisdicionado dessas comarcas, o mais distante das capitais, que a leitura formalista exclui do microssistema.

Se for levada a sério a exigência de instalação "formal ou efetiva", a consequência será a inviabilidade estrutural do juizado fazendário na maior parte do país. Comarcas de vara única jamais terão vara especializada de juizado da fazenda porque a criação de varas depende de lei de organização judiciária e de disponibilidade orçamentária, que o próprio art. 22 da Lei

⁴³ CNJ. Justiça em Números 2025 (ano-base 2024). Brasília: CNJ, 2025. p. 40-43, 592-593 e 622.

⁴⁴ CNJ. Departamento de Pesquisas Judiciárias. Estrutura das unidades judiciárias de primeiro grau com competência criminal. Brasília: CNJ, 2019. p. 8-10 (dados do Módulo de Produtividade Mensal, nov. 2019).

⁴⁵ TJMS. Relação oficial de comarcas e organização judiciária (Conselho Superior da Magistratura).

⁴⁶ CNJ. Grupo de Trabalho Juiz das Garantias. Estudo técnico. Brasília: CNJ, 2020. p. 27.

nº 12.153/2009 dispensou ao autorizar o aproveitamento de estruturas. Nenhum dos acórdãos da linha restritiva, porém, avalia os efeitos externos das razões de decidir.

A única interpretação compatível com a teleologia da lei é que a designação da função de juizado às varas comuns ou aos juzizados adjuntos supre a instalação, e o rito da Lei nº 12.153/2009 acompanha a função onde quer que o tribunal a tenha alocado.

7. ESTABILIDADE OU INÉRCIA

O art. 926 do CPC determina que "tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente". A doutrina em torno do dispositivo adverte que estabilidade não é repetição.

Para Ronchi, "em uma interpretação construtiva do direito, o juiz não pode ser só a boca da jurisprudência (como já o fora da lei, no tempo da escola da exegese [...]), repetindo ementas ou trechos de julgados descontextualizados dos fatos [...]".⁴⁷ Ramires descreveu o mecanismo com exatidão: "Toma-se um acórdão qualquer e busca-se espremê-lo até produzir um enunciado representativo do que foi essencial no julgamento", mas "[a]o invés de se construir uma dialética entre os casos passados e os casos futuros, tenta-se montar um monólogo, e acaba se criando um coro de muitas vozes dissonantes".⁴⁸ Theodoro Júnior, Nunes, Bahia e Pedron acrescentam que "o respeito aos precedentes não permite a escolha de trechos de julgados conforme o interesse de confirmação do aplicador", exige a reconstrução histórico-institucional do julgamento do caso.⁴⁹

Este artigo se tornou, imprevisivelmente, o estudo de caso das advertências acima. No TJMS, a fórmula "competência relativa onde não há juizado instalado" circula desde 2011, sem que os julgados recentes reabram o precedente para identificar que a conclusão nele contida contraria a própria norma de organização judiciária nele transcrita. Citam-se decisões do ano anterior, que citavam as de 2015, que citavam as de 2011. A estabilidade alcançada é a de uma ementa que sobrevive aos seus próprios fundamentos.

No STJ, a Rcl nº 48.866/MS extraiu do IAC 10 conclusão de uma hipótese da qual ele não tratou; eternizou em sua ementa um advérbio que o precedente vinculante não contém; e listou como "casos semelhantes" decisões de fatos distintos. O problema não está em o STJ

⁴⁷ RONCHI, Renzzo Giacomo. Em busca de uma jurisprudência íntegra, estável e coerente: análise do art. 926 do Código de Processo Civil. In: Cinco anos do Código de Processo Civil (2015). Belo Horizonte: Tribunal de Justiça de Minas Gerais, 2020. cap. 4, p. 17 (paginação do PDF do capítulo).

⁴⁸ RAMIRES, Maurício. Crítica à aplicação de precedentes no direito brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 140, **Apud** RONCHI, op. cit. (nota 46), p. 17.

⁴⁹ THEODORO JÚNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. Novo CPC: fundamentos e sistematização. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 307, **Apud** RONCHI, op. cit. (nota 46), p. 10 e 17.

eventualmente concluir que a designação de juízo acumulador não satisfaz o art. 2º, § 4º, mas em fazê-lo pela via da Reclamação, aplicando julgados anteriores com idêntica impropriedade com que o Tribunal estadual se vale da teoria dos precedentes. Num sistema em que o próprio incidente de assunção de competência existe, nos termos do art. 947, § 3º, do CPC, para vincular "todos os juízes e órgãos fracionários" ao que foi efetivamente decidido (aqui cabe o uso do advérbio), utilizar a reclamação para impor o que não foi decidido anteriormente subverte a função do instituto.

CONCLUSÃO

A instalação do Juizado Especial da Fazenda Pública, na Lei nº 12.153/2009, é a atribuição da função a um juízo, não a criação de uma vara. Em Mato Grosso do Sul, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça declarou os juizados "instalados a partir do dia 23 de Junho de 2010", distribuiu o seu exercício por todas as comarcas e a norma permanece vigente.

A linha jurisprudencial que recusa a competência absoluta do Juizado Especial da Fazenda Pública em varas acumuladoras reproduz sem censura a conclusão de um acórdão de 2011 que contradiz a norma estadual transcrita em sua fundamentação e que se apoia em um julgado de condomínio sob o regime facultativo da Lei nº 9.099/1995. O STJ jamais analisou a questão. Apesar disso, seu IAC 10 é invocado recorrentemente pelo TJMS para perpetuar o que nunca se decidiu. Recentemente, em lapso do próprio STJ, a ementa da Rcl nº 48.866/MS embaralhou ainda mais a discussão, ao ementar o qualificativo "formalmente instalado" que o precedente vinculante não contém, julgando questão nova como se preexistente fosse. O custo dessa sucessão de erros é que, com 59% das comarcas brasileiras em regime de vara única, a leitura formalista, que exige vara própria, derroga o microssistema por interpretação.

Essa conta é paga pelo jurisdicionado das comarcas menores, que perde fora do rito da Lei nº 12.153/2009. Se a sentença favorável ali seria definitiva, no juízo comum sujeita-se potencialmente ao reexame necessário, dispensado pelo art. 11. Igualmente, a prerrogativa do prazo em dobro se impõe sobre a dispensa do art. 7º. Amplia-se o cabimento recursal, que seria limitado pelo art. 4º. Há, ainda, o efeito corrosivo da insegurança, porque, se relativa, a competência vira um jogo de arguições, em que o procedimento de causas semelhantes, numa mesma comarca, passa a depender de qual Câmara julgará o recurso.

O que se espera dos tribunais é o que o art. 926 do CPC lhes impõe: que a questão de varas acumuladoras seja decidida com enfrentamento do art. 22 da Lei nº 12.153/2009 e do art. 2º da Resolução TJMS nº 42/2010. Enquanto isso não ocorrer em precedente qualificado, a designação da função de juizado da fazenda às varas comuns deve ser tratada como aquilo que

a lei nacional e a norma local dizem que ela é: a instalação do Juizado Especial da Fazenda Pública, com a competência absoluta e o rito que dela decorrem.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Parecer ao Projeto de Lei nº 7.087, de 2006** (relator: Deputado Flávio Dino; substitutivo), 2007. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=523262. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Finanças e Tributação. **Parecer ao Projeto de Lei nº 7.087, de 2006** (relator: Deputado Bruno Araújo), 2007. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=465642. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7.087, de 2006** (ficha de tramitação). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=324956>. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112153.htm. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil)**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Mato Grosso do Sul. **Lei nº 1.071, de 11 de julho de 1990**. Disponível em: https://www.tjms.jus.br/legislacao/storage/public/pdf-legislacoes/lei_n._1.071-a-juizados_especiais.pdf. Acesso em: 20 jul. 2026.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem nº 1.079, de 22 de dezembro de 2009**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Msg/VEP-1079-09.htm. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. **Parecer nº 442, de 2006** (relator: Senador João Batista Motta). Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4354470&ts=1630416932000&disposition=inline>. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 118, de 2005** (ficha de tramitação e justificção). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/73137>. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Quadro comparativo entre o Projeto de Lei do Senado nº 118, de 2005, e o Substitutivo da Câmara**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3732568&ts=1630420459032&disposition=inline>. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. **Parecer nº 2.007, de 2009** (relator: Senador Antonio Carlos Júnior; sobre o Substitutivo da Câmara dos Deputa-

dos ao Projeto de Lei do Senado nº 118, de 2005). Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3732604&ts=1630420459364&disposition=inline>. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação nº 46.093/AM** (registro nº 2023/0261604-1). Decisão monocrática. Relatora: Ministra Regina Helena Costa. Julgado em: 19 jun. 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 20 jun. 2024. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/?&sequencial=251589385&num_registro=202302616041&data=20240620&data_pesquisa=20240620&componente=MON. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação nº 46.094/AM** (registro nº 2023/0261609-0). Acórdão (Primeira Seção). Relator: Ministro Gurgel de Faria. Julgado em: 12 jun. 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 21 jun. 2024. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202302616090&dt_publicacao=21/06/2024. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação nº 46.113/AM** (registro nº 2023/0265032-0). Decisão monocrática. Relator: Ministro Paulo Sérgio Domingues. Julgado em: 25 ago. 2025. Diário da Justiça Eletrônico Nacional, Brasília, DF, 27 ago. 2025. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/?&sequencial=329510779&num_registro=202302650320&data=20250827&data_pesquisa=20250827&componente=MON. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação nº 46.114/AM** (registro nº 2023/0265031-9). Decisão monocrática. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Julgado em: 17 abr. 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 19 abr. 2024. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/?&sequencial=240308883&num_registro=202302650319&data=20240419&data_pesquisa=20240419&componente=MON. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação nº 46.116/AM** (registro nº 2023/0265039-3). Decisão monocrática. Relator: Ministro Francisco Falcão. Julgado em: 19 mar. 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 20 mar. 2024. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/?&sequencial=235707576&num_registro=202302650393&data=20240320&data_pesquisa=20240320&componente=MON. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação nº 47.008/AM** (registro nº 2024/0024048-2). Decisão monocrática. Relator: Ministro Gurgel de Faria. Julgado em: 8 fev. 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 15 fev. 2024. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/?&sequencial=227818941&num_registro=202400240482&data=20240215&data_pesquisa=20240215&tipo=0&componente=MON. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação nº 47.224/SP** (registro nº 2024/0092793-5). Decisão monocrática. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em: 12 ago. 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 14 ago. 2024. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/?&sequencial=257504355&num_registro=202400927935&data=20240814&data_pesquisa=20240814&componente=MON. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação nº 48.866/MS** (registro nº 2025/0104520-3). Acórdão (Primeira Seção). Relator: Ministro Teodoro Silva Santos. Julgado em: 8 out. 2025. Diário da Justiça Eletrônico Nacional, Brasília, DF, 15 out. 2025. Disponível em:

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202501045203&dt_publicacao=15/10/2025. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.896.379/MT** (registro nº 2020/0244621-6). Incidente de Assunção de Competência nº 10. Acórdão (Primeira Seção). Relator: Ministro Og Fernandes. Julgado em: 21 out. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 13 dez. 2021. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202002446216&dt_publicacao=13/12/2021. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.903.920/MT** (registro nº 2020/0288763-6). Incidente de Assunção de Competência nº 10. Acórdão (Primeira Seção). Relator: Ministro Og Fernandes. Julgado em: 21 out. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 13 dez. 2021. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202002887636&dt_publicacao=13/12/2021. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 280.193/SP** (registro nº 2000/0099296-8). Acórdão (Quarta Turma). Relator: Ministro Barros Monteiro. Julgado em: 22 jun. 2004. Diário da Justiça, Brasília, DF, 4 out. 2004, p. 302. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200000992968&dt_publicacao=04/10/2004. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 33**. A incompetência relativa não pode ser declarada de ofício. Corte Especial. Julgado em: 24 out. 1991. Diário da Justiça, Brasília, DF, 29 out. 1991, p. 15312. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/toc.jsp?livre=%2733%27.num.&O=JT>. Acesso em: 20 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Agravo de Instrumento nº 1401250-54.2015.8.12.0000** (Ponta Porã). Acórdão (5ª Câmara Cível). Relator: Desembargador Júlio Roberto Siqueira Cardoso. Julgado em: 29 set. 2015. Diário da Justiça Eletrônico, Campo Grande, MS, 5 out. 2015. Disponível em: <https://esaj.tjms.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=550116&cdForo=0>. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Agravo de Instrumento nº 1403825-20.2024.8.12.0000** (Caarapó). Acórdão (2ª Câmara Cível). Relator: Desembargador Eduardo Machado Rocha. Julgado em: 9 maio 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Campo Grande, MS, 10 maio 2024. Disponível em: <https://esaj.tjms.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=1555426&cdForo=0>. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Agravo de Instrumento nº 1406869-76.2026.8.12.0000** (Anastácio). Acórdão (1ª Câmara Cível). Relator: Desembargador Marcelo Câmara Rasslan. Julgado em: 22 jun. 2026. Diário da Justiça Eletrônico, Campo Grande, MS, 23 jun. 2026. Disponível em: <https://esaj.tjms.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=1911755&cdForo=0>. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Agravo de Instrumento nº 1412622-48.2025.8.12.0000** (Rio Brilhante). Acórdão (5ª Câmara Cível). Relator: Desembargador Luiz Antônio Cavassa de Almeida. Julgado em: 7 ago. 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Campo Grande, MS, 12 ago. 2025. Disponível em: <https://esaj.tjms.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=1766596&cdForo=0>. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Agravo de Instrumento nº 1415022-69.2024.8.12.0000** (Ponta Porã). Acórdão (4ª Câmara Cível). Relator: Desembargador Luiz Tadeu Barbosa Silva. Julgado em: 26 set. 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Campo Grande, MS, 27 set. 2024. Disponível em: <https://esaj.tjms.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=1619339&cdForo=0>. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Agravo de Instrumento nº 1417482-92.2025.8.12.0000** (Rio Brilhante). Acórdão (5ª Câmara Cível). Relator: Desembargador Vilson Bertelli. Julgado em: 10 nov. 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Campo Grande, MS, 11 nov. 2025. Disponível em: <https://esaj.tjms.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=1808435&cdForo=0>. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Agravo de Instrumento nº 1417539-81.2023.8.12.0000** (Sete Quedas). Acórdão (1ª Câmara Cível). Relator: Juiz Waldir Marques. Julgado em: 13 set. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Campo Grande, MS, 15 set. 2023. Disponível em: <https://esaj.tjms.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=1453990&cdForo=0>. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Agravo de Instrumento nº 1417640-21.2023.8.12.0000** (Sete Quedas). Acórdão (5ª Câmara Cível). Relator: Desembargador Vilson Bertelli. Julgado em: 12 set. 2023. Campo Grande, MS: 15 set. 2023. Disponível em: <https://esaj.tjms.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=1453848&cdForo=0>. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Agravo de Instrumento nº 1417727-74.2023.8.12.0000** (Sete Quedas). Acórdão (1ª Câmara Cível; por maioria, vencido o relator originário). Relator designado: Desembargador Marcelo Câmara Rasslan. Julgado em: 28 nov. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Campo Grande, MS, 30 nov. 2023. Disponível em: <https://esaj.tjms.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=1488524&cdForo=0>. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Agravo de Instrumento nº 1417842-61.2024.8.12.0000** (Chapadão do Sul). Acórdão (3ª Câmara Cível). Relator: Juiz Fábio Possik Salamene. Julgado em: 19 fev. 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Campo Grande, MS, 20 fev. 2025. Disponível em: <https://esaj.tjms.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=1683506&cdForo=0>. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Agravo Interno Cível nº 0041578-50.2011.8.12.0000** (Campo Grande; Agravo 2011.003869-4/0000-00 e 020.11.003869-4). Acórdão (Primeira Turma Cível). Relator originário: Desembargador Joenildo de Sousa Chaves; Relator designado: Desembargador João Maria Lós. Julgado em: 23 mar. 2011. Diário da Justiça, Campo Grande, MS, n. 2.391, 28 mar. 2011. Disponível em: <https://esaj.tjms.jus.br/cposg5/search.do?conversationId=&paginaConsulta=1&cbPesquisa=NUMPROC&tipoNuProcesso=UNIFICADO&numeroDigitoAnoUnificado=0041578-50.2011&foroNumeroUnificado=0000&dePesquisaNuUnificado=0041578-50.2011.8.12.0000&dePesquisa=&uuidCaptcha=>. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Agravo Interno Cível nº 0042169-12.2011.8.12.0000** (Campo Grande; Agravo nº 2011.006501-7/0000-00). Acórdão (Terceira Turma Cível). Relator: Desembargador Marco André Nogueira Hanson. Julgado em: 19 abr. 2011. Diário da Justiça Eletrônico, Campo Grande, MS, 25 abr. 2011. Disponível em: <https://esaj.tjms.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=207248&cdForo=0>. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Apelação Cível nº 0001796-55.2011.8.12.0026** (Bataguassu). Acórdão (5ª Câmara Cível). Relator: Desembargador Vladimir Abreu da Silva. Julgado em: 19 set. 2013. Diário da Justiça Eletrônico, Campo Grande, MS, 26 set. 2013. Disponível em: <https://esaj.tjms.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=418894&cdForo=0>. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Apelação Cível nº 0800860-07.2024.8.12.0037** (Itaporã). Acórdão (5ª Câmara Cível). Relator: Desembargador Vilson Bertelli. Julgado em: 28 nov. 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Campo Grande, MS, 1 dez. 2025. Disponível em: <https://esaj.tjms.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=1814903&cdForo=0>. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Conflito de Competência Cível nº 1601650-69.2024.8.12.0000** (Rio Brilhante). Acórdão (1ª Câmara Cível). Relator: Desembargador Marcelo Câmara Rasslan. Julgado em: 2 abr. 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Campo Grande, MS, 2 abr. 2024. Disponível em: <https://esaj.tjms.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=1539270&cdForo=0>. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Conflito de Competência Cível nº 1602806-29.2023.8.12.0000** (Campo Grande). Acórdão (5ª Câmara Cível). Relator: Desembargador Alexandre Raslan. Julgado em: 22 set. 2023. Campo Grande, MS: 26 set. 2023. Disponível em: <https://esaj.tjms.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=1459398&cdForo=0>. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Conflito de Competência Cível nº 1606444-02.2025.8.12.0000** (Corumbá). Acórdão (4ª Câmara Cível). Relatora: Juíza Sandra Regina da Silva Ribeiro Artioli. Julgado em: 17 out. 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Campo Grande, MS, 17 out. 2025. Disponível em: <https://esaj.tjms.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=1797100&cdForo=0>. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Resolução nº 42, de 16 de junho de 2010** (Órgão Especial). Disponível em: https://www.tjms.jus.br/legislacao/storage/public/pdf-legislacoes/resolucao_n._42-10.pdf. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Resolução nº 45, de 15 de dezembro de 2010** (Órgão Especial). Disponível em: https://www.tjms.jus.br/legislacao/storage/public/pdf-legislacoes/resolucao_n._45-10.pdf. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Resolução nº 48, de 16 de março de 2011** (Órgão Especial). Disponível em: https://www.tjms.jus.br/legislacao/storage/public/pdf-legislacoes/resolucao_n._48-11.pdf. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Resolução nº 212, de 19 de setembro de 2018** (Órgão Especial). Disponível em: https://www.tjms.jus.br/legislacao/storage/public/pdf-legislacoes/resolucao_n._212-18.pdf. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Resolução nº 222, de 7 de agosto de 2019** (Órgão Especial). Disponível em: https://www.tjms.jus.br/legislacao/storage/public/pdf-legislacoes/resolucao_n._222-19.pdf. Acesso em: 17 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Resolução nº 274, de 1º de junho de 2022** (Órgão Especial). Disponível em: https://www.tjms.jus.br/legislacao/storage/public/pdf-legislacoes/resolucao_n._274-22.pdf. Acesso em: 17 jul. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Departamento de Pesquisas Judiciárias. **Dados estatísticos de estrutura e localização das unidades judiciárias com competência criminal**. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/01/Relatorio-Estrutura-das-unidades-judiciarias-com-competencia-criminal.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Grupo de Trabalho Juiz das Garantias. **A implantação do juiz das garantias no Poder Judiciário brasileiro**. Brasília: CNJ, jun. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/06/Estudo-GT-Juiz-das-Garantias-1.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2025: ano-base 2024**. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/11/justica-em-numeros-2025.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2026.

FÓRUM NACIONAL DE JUIZADOS ESPECIAIS. **Enunciado nº 9 da Fazenda Pública (XXXII Encontro)**. Armação de Búzios, RJ: FONAJE, 2012. Disponível em: <https://fonaaje.amb.com.br/enunciados-da-fazenda-publica/>. Acesso em: 20 jul. 2026.

RAMIRES, Maurício. **Crítica à aplicação de precedentes no direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 140. **Apud** RONCHI, Renzzo Giacomo. Em busca de uma jurisprudência íntegra, estável e coerente: análise do art. 926 do Código de Processo Civil. **In**: Cinco anos do Código de Processo Civil (2015). Belo Horizonte: Tribunal de Justiça de Minas Gerais, 2020. cap. 4. Disponível em: <https://bd.tjmg.jus.br/items/4b304d3f-76ff-4651-893d-9057c122b49d>. Acesso em: 17 jul. 2026.

RONCHI, Renzzo Giacomo. **Em busca de uma jurisprudência íntegra, estável e coerente: análise do art. 926 do Código de Processo Civil**. **In**: Cinco anos do Código de Processo Civil (2015). Belo Horizonte: Tribunal de Justiça de Minas Gerais, 2020. cap. 4. Disponível em: <https://bd.tjmg.jus.br/items/4b304d3f-76ff-4651-893d-9057c122b49d>. Acesso em: 17 jul. 2026.

THEODORO JÚNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. **Novo CPC: fundamentos e sistematização**. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 307. **Apud** RONCHI, Renzzo Giacomo. Em busca de uma jurisprudência íntegra, estável e coerente: análise do art. 926 do Código de Processo Civil. **In**: Cinco anos do Código de Processo Civil (2015). Belo Horizonte: Tribunal de Justiça de Minas Gerais, 2020. cap. 4. Disponível em: <https://bd.tjmg.jus.br/items/4b304d3f-76ff-4651-893d-9057c122b49d>. Acesso em: 17 jul. 2026.

DO TERMO INICIAL DO PRAZO PARA EXPEDIÇÃO DAS NOTIFICAÇÕES DAS PENALIDADES PREVISTAS NO ART. 256, INCISOS III, V, VI E VII, DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO

Pablo Henrique Garcete Schrader¹

RESUMO: O objetivo deste trabalho é proceder ao estudo alusivo ao termo inicial do prazo para expedição das notificações das penalidades de suspensão do direito de dirigir, cassação da Carteira Nacional de Habilitação ou cassação da permissão para dirigir, previstas no artigo 256, do Código de Trânsito Brasileiro, considerando a inclusão do inciso II e do parágrafo sexto ao artigo 282, do mesmo códex, pela Lei nº 14.229/2021. Para tanto, será levado em consideração o posicionamento da jurisprudência pátria atual a esse respeito, bem como a autonomia dada ao processo administrativo de aplicação das aludidas penalidades pela Lei nº 14.701/2020, em relação ao processo que discute o auto de infração junto ao órgão autuador. Ao final, será demonstrado que o termo inicial do prazo para expedição das notificações das aludidas penalidades dar-se-á a contar da conclusão do processo administrativo dessas mesmas penalidades que lhe derem causa, e não da conclusão do processo que discutiu o auto de infração perante o órgão autuador, ante a autonomia que foi dada ao processo administrativo pela Lei nº 14.071/2020.

Palavras-chave: termo inicial; expedição das notificações; penalidades de suspensão, cassação e permissão para dirigir; conclusão do processo que aplicou a penalidade; autonomia do processo administrativo.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Desenvolvimento. 2.1 – Da interpretação da contagem do prazo para expedição das notificações das penalidades previstas no art. 256, do CTB – Aplicação do disposto no art. 282, §6º, incisos I e II do CTB, com a redação dada pela Lei nº 14.229/2021. 2.2 – Da impropriedade da interpretação que adota o termo inicial a contar da conclusão do processo que analisou o auto de infração de trânsito (multa). 2.3 – Da autonomia dos processos de suspensão do direito de dirigir, da cassação da Carteira Nacional de Habilitação, de cassação da Permissão para Dirigir e de frequência obrigatória em curso de reciclagem. 2.4 – Do entendimento da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul – PGE/MS firmado por meio do PARECER PGE/MS/CJUR-DETRAN/Nº 004/2024 E DECISÃO PGE/MS/GAB/Nº 067/2025 acerca do termo inicial para contagem do prazo previsto no art. 282, §6º, inciso II, do CTB. 2.5 – Da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul e Turmas Recursais e do entendimento dos Tribunais de Justiça dos Estados do Paraná e São Paulo. 3. Conclusão.

¹ Bacharel em Direito pela União da Associação Educacional Sul-Mato-Grossense Faculdades Integradas de Campo Grande (FIC-UNAES). Pós-graduado em Direito do Estado e das Relações Sociais pela UCDB/ESMAGIS (*lato sensu*). Pós-graduado (especialista) em Advocacia Pública pelo Instituto Para o Desenvolvimento Democrático – IDDE. Pós-graduando em Direito Processual Civil pela EDAMP/MS e Unigran. Procurador do Estado de Mato Grosso do Sul (PGE-MS).

1- INTRODUÇÃO

Em prolegômenos, o presente artigo científico, tendo como metodologia a pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, buscará abordar tema alusivo ao termo inicial do prazo para expedição das notificações das penalidades de suspensão do direito de dirigir, cassação da Carteira Nacional de Habilitação ou cassação da permissão para dirigir, previstas no artigo 256, do Código de Trânsito Brasileiro, considerando a inclusão do inciso II e do parágrafo sexto ao artigo 282, do mesmo códex, pela Lei nº 14.229/2021.

Para tanto, será levado em consideração o posicionamento da jurisprudência pátria atual a esse respeito, bem como a autonomia dada ao processo administrativo de aplicação das aludidas penalidades pela Lei nº 14.701/2020, em relação ao processo que discute o auto de infração junto ao órgão autuador.

O cerne da questão reside na definição do termo inicial para a contagem dos prazos de 180 (cento e oitenta) ou 360 (trezentos e sessenta) dias nos processos que aplicam as penalidades de suspensão do direito de dirigir, de cassação da Carteira Nacional de Habilitação, de cassação da Permissão para Dirigir e de frequência obrigatória em curso de reciclagem.

Duas correntes antagônicas se apresentam:

1. A primeira, fundamentada na Resolução CONTRAN nº 723/2018 (com alterações pela Resolução CONTRAN nº 844/2021), sustenta que o prazo se inicia com a conclusão do processo de infração que originou a penalidade de multa. Alega-se que a notificação da penalidade de suspensão ocorre *dentro* do processo, tornando ilógico que a conclusão deste se dê antes da própria notificação.

2. A segunda, alinhada ao entendimento da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul (PGE/MS), estabelece que o marco inicial é a conclusão do processo administrativo da penalidade que lhe der causa, ou seja, da conclusão do próprio processo de suspensão do direito de dirigir, da cassação da Carteira Nacional de Habilitação, de cassação da Permissão para Dirigir e de frequência obrigatória em curso de reciclagem.

Ao final, será demonstrado que o termo inicial do prazo para expedição das notificações das aludidas penalidades dar-se-á a contar da conclusão do processo administrativo dessas mesmas penalidades que lhe derem causa, e não da conclusão do processo que discutiu o auto de infração perante o órgão autuador, ante a autonomia que foi dada ao processo administrativo pela Lei nº 14.071/2020.

2 – DESENVOLVIMENTO

2.1 – Da interpretação da contagem do prazo para expedição das notificações das penalidades previstas no art. 256, do CTB – Aplicação do disposto no art. 282, §6º, incisos I e II do CTB, com a redação dada pela Lei nº 14.229/2021

Preliminarmente, insta salientar que o presente artigo tratará especificamente acerca da alteração feita pela Lei nº 14.229, de 21 de outubro de 2021, no art. 282, parágrafo sexto, incisos I e II, do Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/97):

Art. 282. Caso a defesa prévia seja indeferida ou não seja apresentada no prazo estabelecido, será aplicada a penalidade e expedida notificação ao proprietário do veículo ou ao infrator, por remessa postal ou por qualquer outro meio tecnológico hábil que assegure a ciência da imposição da penalidade. [\(Redação dada pela Lei nº 14.229, de 2021\)](#)

[...]

§ 6º O prazo para expedição das notificações das penalidades previstas no art. 256 deste Código é de 180 (cento e oitenta) dias ou, se houver interposição de defesa prévia, de 360 (trezentos e sessenta) dias, contado: [\(Redação dada pela Lei nº 14.229, de 2021\)](#)

I - no caso das penalidades previstas nos incisos I e II do caput do art. 256 deste Código, da data do cometimento da infração; [\(Incluído pela Lei nº 14.229, de 2021\)](#)

II - no caso das demais penalidades previstas no art. 256 deste Código, da conclusão do processo administrativo da penalidade que lhe der causa. [\(Incluído pela Lei nº 14.229, de 2021\)](#) [grifos nossos]

E, conforme o disposto no art. 7º, inciso I, da Lei nº 14.229/2021, tal alteração entrou em vigor aos 22 de outubro de 2021, isto é, na data da sua publicação.

Pois bem.

Com relação à expressão “da conclusão do processo administrativo da penalidade que lhe der causa” (art. 282, parágrafo sexto, inciso II, do CTB, com a redação dada pela Lei nº 14.229/2021), aquilata-se que tal mudança legislativa, quando se referiu à conclusão do processo administrativo da penalidade que lhe der causa, quis se circunscrever à própria penalidade, ou seja, para fins das demais penalidades previstas no art. 256, do CTB (tais como: suspensão do direito de dirigir; cassação da Carteira Nacional de Habilitação; cassação da Permissão para Dirigir e frequência obrigatória em curso de reciclagem).

N’outras palavras: o prazo para expedição das notificações das penalidades de suspensão do direito de dirigir, cassação da Carteira Nacional de Habilitação, cassação da Permissão para Dirigir e frequência obrigatória em curso de reciclagem terá como termo inicial a conclusão do processo administrativo de uma dessas penalidades que lhe der causa. Se for suspensão do direito de dirigir, conta-se da conclusão do processo administrativo de suspensão do direito de dirigir. Se for cassação da CNH, conta-se da conclusão do processo de cassação da CNH. Se for cassação da Permissão para Dirigir, conta-se da conclusão do

processo de cassação da Permissão para Dirigir. E, se for da frequência obrigatória em curso de reciclagem, conta-se da conclusão do processo da frequência obrigatória em curso de reciclagem.

Tal conclusão é reforçada pela autonomia que o legislador intentou fazer no que concerne aos processos de suspensão do direito de dirigir, de cassação de CNH e de cassação da Permissão para Dirigir, por meio das leis nº 14.071/2020, 14.229/2021 e 14.304/2022.

Tanto é assim que o Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/1997), ao tratar do processo administrativo, em seu capítulo XVIII, traz, na Seção I, a primeira fase nominada “Da Autuação”, prevista no art. 280 e parágrafos.

Continuando a regular o processo administrativo, tem-se a segunda fase, trazida na Seção II, nominada “Do Julgamento das Autuações e Penalidades”, prevista do art. 281 a 290-A.

Dessa forma, após as alterações legislativas, o CTB fez a divisão entra a primeira fase do processo administrativo, que se refere à autuação, e a segunda, que alude ao julgamento da autuação e penalidades.

Nesse sentido, verifica-se que o *prazo para expedição da notificação da autuação referente às penalidades de suspensão do direito de dirigir e de cassação do documento de habilitação será contado a partir da data da instauração do processo destinado à aplicação dessas penalidades*, conforme apregoa o disposto no art. 281, §2º, do CTB, incluído pela Lei nº 14.304/2022.

Já o parágrafo sexto do art. 282, do CTB, com a redação incluída pela Lei nº 14.229/2021, *regulamenta o prazo para expedição das notificações das penalidades previstas no art. 256, que é de 180 (cento e oitenta) dias ou, se houver interposição de defesa prévia, de 360 (trezentos e sessenta) dias, contado:*

I - no caso das penalidades previstas nos incisos I e II do caput do art. 256 deste Código, da data do cometimento da infração; [\(Incluído pela Lei nº 14.229, de 2021\)](#)

II - no caso das demais penalidades previstas no art. 256 deste Código, da conclusão do processo administrativo da penalidade que lhe der causa. [\(Incluído pela Lei nº 14.229, de 2021\)](#)

Complementando, nos casos das penalidades previstas nos incisos I e II da cabeça do art. 256, do CTB (advertência por escrito e multa), o prazo para expedição das notificações das penalidades iniciar-se-á a contar da data do cometimento da infração, salvo quando as autuações não forem em flagrante, quando o prazo será contado da data do conhecimento da infração pelo órgão de trânsito responsável pela aplicação da penalidade, na forma definida pelo Contran (CTB, art. 282, §6º-A).

Lado outro, no caso das demais penalidades previstas no art. 256, do CTB - suspensão do direito de dirigir, cassação da Carteira Nacional de Habilitação, cassação da Permissão para Dirigir e frequência obrigatória em curso de reciclagem -, o prazo para expedição das notificações de tais penalidades contar-se-á da conclusão do processo administrativo de uma dessas penalidades que lhe der causa.

Com efeito, com o devido respeito, deve ser afastada a interpretação que adota como termo inicial das notificações de tais penalidades a conclusão do processo administrativo relativo à advertência por escrito ou multa, diante da autonomia das penalidades e das fases do processo administrativo referente aos processos de suspensão do direito de dirigir e de cassação da carteira nacional de habilitação e de cassação da permissão para dirigir, cujo processo, como demonstrado acima, divide-se em primeira fase relativa à autuação (art. 280) e segunda fase concernente ao julgamento das autuações e penalidades (art. 281 a art. 290-A).

Logo, a interpretação lógica, consentânea e condizente com as alterações trazidas pelas mencionadas leis é aquela que faz a cisão entre o processo administrativo que discute o AIT (auto de infração) e o processo administrativo aberto para autuação e aplicação das penalidades da suspensão do direito de dirigir e de cassação da CNH e cassação da permissão para dirigir.

Nesse diapasão, a jurisprudência do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul e de outros tribunais pátrios já se manifestou sobre esse tema, entendendo que o prazo decadencial previsto no art. 282, §6º, incisos I e II, do CTB, com a redação dada pela Lei nº 14.229/2021, inicia-se da conclusão do processo administrativo que aplicou a pena de suspensão do direito de dirigir, ou de cassação da CNH ou de cassação da permissão para dirigir, conforme acórdãos abaixo transcritos:

MANDADO DE SEGURANÇA – PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA APLICAÇÃO DE PENALIDADE DE SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR – ALEGADA DECADÊNCIA DO DIREITO DE PUNIR – NÃO VERIFICADA - NOTIFICAÇÃO DA PENALIDADE DE SUSPENSÃO EXPEDIDA DENTRO DO PRAZO DE 180 DIAS PREVISTO NO ARTIGO 282, § 6º, INCISO II, DO CTB - INÍCIO DO PRAZO - CONCLUSÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR – O TERMO INICIAL CONTA-SE DA DECISÃO QUE APLICOU A PENA DE SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR – RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. 1. O prazo de 180 (cento e oitenta) dias para realização da notificação no caso da penalidade de suspensão do direito de dirigir é contado a partir do término do processo administrativo relativo à suspensão, e não do procedimento relativo à infração em si. É esse o entendimento da Jurisprudência pátria a respeito da matéria, exarado em recentíssimos julgados, inclusive deste Tribunal de Justiça. 2. In casu, tem-se que a autoridade impetrada observou o prazo decadencial, visto que expediu a notificação de penalidade no dia 27/05/2022, menos de 180 dias após a aplicação da penalidade de suspensão, publicada em 25/05/2022. Portanto, não houve o escoamento do prazo para que se

configurasse a decadência do direito de punir. (TJMS. 2ª CC. Apelação nº 0801190-45.2022.8.12.0046, Relator: Des. Lúcio R. da Silveira, j.: 27/06/2024). [grifamos] RECURSO DO DETRAN – PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE SUSPENSÃO DA CNH DA PARTE AUTORA – NOTIFICAÇÕES REGULARES – INEXISTÊNCIA DE DECADÊNCIA DO DIREITO DE PUNIR – SENTENÇA REFORMADA – RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. [...] Dessa forma, o CTB prevê o prazo de 180 dias após o encerramento do processo administrativo para que seja emitida a notificação da penalidade de suspensão da CNH do auto. Tendo em vista que a penalidade de suspensão foi publicada no dia 13/09/2021, é a partir desta data que se deve contar o prazo decadencial supramencionado. Considerando que a publicação da penalidade de suspensão se deu no dia 22/11/2021, antes, portanto, do decurso do prazo de 180 dias do art. 282, § 6º, II, do CTB, faz-se mister a reforma da sentença nesse ponto. Recurso conhecido e provido. (TJMS. 5ª CC. Apelação Cível nº 0800834-98.2022.8.12.0030, Relator: Des. Luiz Antônio Cavassa de Almeida, j: 26/04/2024) [grifamos]

RECURSO INOMINADO - AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO - SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR - DECADÊNCIA - SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA - IRRESIGNAÇÃO DO DETRAN - CABIMENTO - PRAZO DE 180 (CENTO E OITENTA) DIAS PARA A NOTIFICAÇÃO DA PENALIDADE QUE TEM INÍCIO COM A CONCLUSÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO RELATIVO À PRÓPRIA SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR - PRECEDENTES DAS TURMAS RECURSAIS DE SANTA CATARINA - LAPSO NÃO DECORRIDO NA HIPÓTESE - DECADÊNCIA NÃO CONFIGURADA - SENTENÇA REFORMADA - RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. (TJSC. Recurso Cível nº 5020778-03.2023.8.24.0018, Rel. Luis Francisco Delpizzo Miranda, Primeira Turma Recursal, j. 11-04-2024).

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. BLOQUEIO DE PRONTUÁRIO. SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR. DENEGAÇÃO DA ORDEM. IRRESIGNAÇÃO DA IMPETRANTE. DECADÊNCIA. INOCORRÊNCIA. NOTIFICAÇÃO DA PENALIDADE EXPEDIDA DENTRO DO PRAZO DE 180 DIAS PREVISTO NO ARTIGO 282, § 6º, DO CTB, LOGO APÓS A DECISÃO FINAL QUE DETERMINOU A SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR DO IMPETRANTE PELO PRAZO DE 12 MESES. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO NÃO PROVIDO. (TJSP. 10ª Câmara de Direito Público. Apelação Cível nº 1056346-86.2023.8.26.0053, Relator: Des. Jose Eduardo Marcondes Machado, j.: 21/06/2024) Nesse mesmo sentido: (TJSC. 1ª Turma Recursal. Recurso Cível nº 5020778-03.2023.8.24.0018, Relator: Luis Francisco Delpizzo Miranda, Data de Julgamento: 11/04/2024) [grifamos]

Logo, depreende-se dos julgados acima que o entendimento jurisprudencial é no sentido de que o prazo de 180 (cento e oitenta dias) ou de 360 (trezentos e sessenta) dias conta-se logo após a decisão final que determinou a suspensão do direito de dirigir, ou a cassação da CNH ou a cassação da permissão para dirigir.

E, caso não observados tais prazos, operar-se-á a decadência do direito de aplicar a respectiva penalidade (CTB, art. 282, §7º).

Demais a mais, por se tratar de penalidades impostas em processos de suspensão do direito de dirigir, cassação de CNH ou de cassação da permissão para dirigir, não se aplicam as normas sobre procedimentos para a aplicação das multas por infrações estatuídas na Resolução Contran nº 918, de 28 de março de 2022.

No caso em exame, aplicar-se-á a Resolução Contran nº 723, de 6 de fevereiro de 2018, que dispõe sobre a uniformização do procedimento administrativo para imposição

das penalidades de suspensão do direito de dirigir e de cassação do documento de habilitação, previstas nos artigos 261 e 263, incisos I e II, do CTB.

O próprio art. 5º, da precitada Resolução, diz que: as penalidades de que trata esta Resolução serão aplicadas pela autoridade de trânsito do órgão de registro do documento de habilitação, em processo administrativo, assegurados a ampla defesa, o contraditório e o devido processo legal.

Sobreleva notar que o art. 261, § 10, do CTB, com a redação dada pela Lei nº 14.071/2020², e os artigos 6º (suspensão por pontuação) e 8º, incisos I e II, da Resolução Contran nº 723/2018 (suspensão por infração específica)³, reafirmam a autonomia dos processos de suspensão e/ou de cassação da CNH ou cassação de permissão para dirigir, de sorte que as normas previstas para o processo administrativo das infrações de multa ou de advertência por escrito não se aplicam àqueles processos.

E o art. 265, do CTB, diz que as penalidades de suspensão do direito de dirigir e de cassação do documento de habilitação serão aplicadas por decisão fundamentada da autoridade de trânsito competente, em processo administrativo, assegurado ao infrator amplo direito de defesa.

Ademais, tem-se que o Código de Trânsito Brasileiro não exige a inclusão da penalidade no RENACH/REANINF para que o prazo comece a correr. O art. 282, §6º, II, do CTB (com redação da Lei nº 14.229/2021) apenas menciona que o prazo começa após a conclusão do processo administrativo, que é o momento em que a decisão de aplicar a penalidade se torna definitiva no âmbito administrativo.

O art. 290, do CTB, por sua vez, traz nos seus incisos as situações que implicam o encerramento da instância administrativa⁴, e menciona, em seu parágrafo único que,

² O processo de suspensão do direito de dirigir a que se refere o inciso II do **caput** deste artigo deverá ser instaurado concomitantemente ao processo de aplicação da penalidade de multa, e ambos serão de competência do órgão ou entidade responsável pela aplicação da multa, na forma definida pelo Contran. [\(Redação dada pela Lei nº 14.071, de 2020\)](#)

³ Art. 6º Esgotados todos os meios de defesa da infração na esfera administrativa, a pontuação prevista no art. 259 do CTB será considerada para fins de instauração de processo administrativo para aplicação da penalidade de suspensão do direito de dirigir.

[...]

Art. 8º Para fins de cumprimento do disposto no inciso II do art. 3º, o processo de suspensão do direito de dirigir deverá ser instaurado da seguinte forma:

I - para as autuações de competência do órgão executivo de trânsito estadual de registro do documento de habilitação do infrator, quando o infrator for o proprietário do veículo, será instaurado processo único para aplicação das penalidades de multa e de suspensão do direito de dirigir, nos termos do § 10 do art. 261 do CTB; II - para as demais autuações, o órgão ou entidade responsável pela aplicação da penalidade de multa, encerrada a instância administrativa de julgamento da infração, comunicará imediatamente ao órgão executivo de trânsito do registro do documento de habilitação, via RENAINF ou outro sistema, para que instaure processo administrativo com vistas à aplicação da penalidade de suspensão do direito de dirigir.

⁴ “Art. 290, CTB: Implicam encerramento da instância administrativa de julgamento de infrações e penalidades:

esgotados os recursos (ou seja, concluído o processo administrativo), as penalidades aplicadas nos termos deste Código serão cadastradas no RENACH, que é apenas um procedimento operacional e não altera a conclusão jurídica do processo.

Dessa maneira, independente do cadastro no RENACH, o prazo para expedição da notificação de penalidade nos processos de suspensão ou cassação do direito de dirigir inicia-se na conclusão do respectivo processo administrativo da penalidade, observado o art. 290, CTB.

Nesse tanto, os prazos de 180 dias (sem defesa prévia) e 360 dias (com defesa prévia) para a expedição da notificação da penalidade começam a contar (i) da data do cometimento da infração para as penalidades de advertência por escrito e multa e (ii) da data da conclusão do processo administrativo da penalidade que lhe der causa quanto à suspensão do direito de dirigir, à cassação da Carteira Nacional de Habilitação, à cassação da Permissão para Dirigir e à frequência obrigatória em curso de reciclagem.

Esses prazos aplicam-se tanto aos processos únicos quanto aos concomitantes de suspensão do direito de dirigir, conforme previsto no art. 282, §6º, II, do CTB. Sendo que o processo de suspensão por somatória de pontos será sempre único.

Se houver cassação, a suspensão não será aplicada, pois a penalidade mais grave absorve a mais branda.

Ainda, não há previsão legal expressa de causas interruptivas ou suspensivas para os prazos de 180 e 360 dias para expedição da notificação da penalidade, com exceção da suspensão de prazos determinada pela Resolução CONTRAN nº 805/2020, que ocorreu durante a pandemia da COVID-19.

2.2 – Da impropriedade da interpretação que adota o termo inicial a contar da conclusão do processo que analisou o auto de infração de trânsito (multa)

Como acima mencionado, há entendimento segundo o qual a expressão “processo administrativo da penalidade que lhe der causa”, contida no inciso II do parágrafo sexto do artigo 282, do Código de Trânsito Brasileiro, referir-se-ia ao processo de infração de trânsito originário (multa).

Todavia, com a devida vênia, tal interpretação não se sustenta diante da própria redação legal.

Se o legislador pretendesse vincular o prazo ao processo da infração originária (multa), não haveria razão para diferenciar os incisos I e II do §6º do art. 282 do CTB.

I - o julgamento do recurso de que tratam os arts. 288 e 289; II - a não interposição do recurso no prazo legal; e III - o pagamento da multa, com reconhecimento da infração e requerimento de encerramento do processo na fase em que se encontra, sem apresentação de defesa ou recurso”.

O inciso I já estabelece, expressamente, que, para multas e advertências, o prazo conta-se “da data do cometimento da infração”.

Já o inciso II cria propositalmente marco temporal diverso para as demais penalidades, utilizando expressão específica e autônoma: “da conclusão do processo administrativo da penalidade que lhe der causa”.

Logo, o legislador distinguiu: a) o processo de apuração da infração (multa); e b) o processo administrativo da penalidade autônoma (por exemplo: suspensão ou cassação). Logo, não cabe ao intérprete eliminar distinção expressamente criada pela lei.

2.3 – Da autonomia dos processos de suspensão do direito de dirigir, da cassação da Carteira Nacional de Habilitação, de cassação da Permissão para Dirigir e de frequência obrigatória em curso de reciclagem

Os processos de suspensão e cassação possuem natureza jurídica própria e autônoma em relação ao processo administrativo que versa acerca do auto de infração originário (multa).

Tais processos: (i) possuem instauração própria; (ii) asseguram defesa e contraditório específicos; (iii) admitem produção probatória independente; (iv) possuem decisão administrativa autônoma; (v) admitem recursos próprios perante JARI e CETRAN; e (vi) somente se perfectibilizam após encerramento da instância administrativa.

Portanto, a penalidade de suspensão ou cassação não decorre automaticamente da infração, mas sim da conclusão do respectivo processo administrativo sancionador. É exatamente por isso que o CTB utiliza a expressão: “processo administrativo da penalidade”.

Assim sendo, concluído o processo administrativo de suspensão ou de cassação, tem-se que a penalidade de suspensão ou cassação pode ser aplicada, independentemente do término do processo que discute a aplicação do auto de infração de trânsito, que versa sobre a multa, ante a autonomia daquele processo.

2.4 – Do entendimento da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul – PGE/MS firmado por meio do PARECER PGE/MS/CJUR-DETRAN/Nº 004/2024 E DECISÃO PGE/MS/GAB/Nº 067/2025 acerca do termo inicial para contagem do prazo previsto no art. 282, §6º, inciso II, do CTB

A legislação é clara ao definir o prazo para a expedição da notificação da penalidade:

Art. 282. (...) § 6º O prazo para expedição das notificações das penalidades previstas no art. 256 deste Código é de 180 (cento e oitenta) dias ou, se houver interposição de defesa prévia, de 360 (trezentos e sessenta) dias, contado: (...) II - no caso das demais penalidades previstas no art. 256 deste Código, da conclusão do processo administrativo da penalidade que lhe der causa. [grifou-se]

As penalidades de suspensão e cassação (art. 256, III e V) são autônomas em relação à multa (art. 256, II) que as originou. Elas exigem a instauração de um processo

administrativo próprio, com contraditório e ampla defesa. A expressão "processo administrativo da penalidade que lhe der causa" refere-se, inequivocamente, a este segundo processo, e não ao processo da infração originária (multa).

O argumento segundo o qual a notificação ocorre "dentro" do processo, confunde o ato de expedir a notificação com a conclusão da fase decisória do processo. A conclusão do processo administrativo, para fins de contagem do prazo decadencial, ocorre com o *esgotamento da instância administrativa*, conforme o art. 290 do CTB. É a partir dessa decisão final que a autoridade de trânsito tem o dever de notificar o infrator, iniciando-se, então, o prazo do art. 282, § 6º, II, do mesmo códex.

Este entendimento é precisamente o externado pela *Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul*, por meio do *PARECER PGE/MS/CJUR-DETRAN/Nº 004/2024*, aprovado com ressalva pela *DECISÃO PGE/MS/GAB/Nº 067/2025*. Os principais pontos deste parecer são:

1. *Termo Inicial*: O prazo para expedição da notificação de penalidade nos processos de suspensão ou cassação do direito de dirigir inicia-se na *conclusão do respectivo processo administrativo da penalidade (suspensão/ cassação)*, e não do processo de infração (multa);
2. *Independência de Registros*: A contagem do prazo é *independente do registro da penalidade no RENINF ou RENACH*, sendo este um ato posterior e meramente declaratório;
3. *Aplicação Ampla*: Os prazos aplicam-se tanto aos processos únicos quanto aos processos concomitantes de suspensão e cassação;
4. *Marco da Conclusão*: A "conclusão" se dá com a decisão final da autoridade competente (Diretor-Presidente do DETRAN, julgamento colegiado pela JARI ou julgamento colegiado pelo CETRAN), conforme o art. 290, parágrafo único, do CTB. *Assim*:
 - a) no DETRAN, com a decisão do Diretor-Presidente;
 - b) na JARI, com a decisão daquela Junta;
 - c) no CETRAN, com a decisão definitiva daquele Conselho.

A interpretação adotada neste artigo, na linha apregoada pela PGE/MS, harmoniza-se integralmente com (i) o devido processo legal; (ii) o contraditório e ampla defesa; (iii) a segurança jurídica; (iv) a legalidade estrita em matéria sancionadora; e (v) a autonomia dos processos administrativos punitivos.

2.5 – Da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul e Turmas Recursais e do entendimento dos Tribunais de Justiça dos Estados do Paraná e São Paulo

A jurisprudência do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul e das Turmas Recursais, bem como dos Tribunais de Justiça e Turmas Recursais dos Estados do Paraná e São Paulo vem reconhecendo a autonomia dos processos de suspensão e cassação, com relação ao processo que discute a multa (Auto de Infração de Trânsito -AIT), bem como a

necessidade de observância do devido processo administrativo específico para imposição dessas penalidades.

Os julgados recentes têm reafirmado que: (i) a suspensão e a cassação constituem processos administrativos autônomos; (ii) o prazo decadencial deve observar a conclusão do respectivo processo sancionador; (iii) o marco inicial não se confunde com o encerramento do processo que discute a infração originária (multa); e (iv) o registro no RENACH não constitui termo inicial do prazo legal.

O entendimento aqui defendido encontra robusto amparo na jurisprudência recente do Egrégio Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul e de suas Turmas Recursais, que reiteradamente aplicam o art. 282, § 6º, II, do CTB, considerando o termo inicial, para expedição das notificações das penalidades de suspensão ou de cassação, a conclusão do processo administrativo da própria penalidade de suspensão ou cassação:

RECURSO INOMINADO – AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO – PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA APLICAÇÃO DE PENALIDADE DE SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR – ALEGADA DECADÊNCIA DO DIREITO DE APLICAR A PENALIDADE – NÃO VERIFICADA – NOTIFICAÇÃO DA PENALIDADE DE SUSPENSÃO EXPEDIDA DENTRO DO PRAZO DE 180 DIAS PREVISTO NO ARTIGO 282, § 6º, II, DO CTB – TERMO INICIAL DO PRAZO – CONCLUSÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR – PRECEDENTES TJMS – OBSERVÂNCIA DO PRAZO LEGAL – SENTENÇA REFORMADA – RECURSO PROVIDO.

(TJ-MS - Recurso Inominado Cível: 08010552120258120016 Mundo Novo, Relator: Juiz Cezar Luiz Miozzo, Data de Julgamento: 11/03/2026, 1ª Turma Recursal Mista, Data de Publicação: 13/03/2026) [grifou-se]

A leitura conjugada dos arts. 256 e 282 do CTB revela que a forma de contagem do prazo decadencial é diferente para a aplicação da penalidade de multa e para aplicação de penalidade de suspensão/cassação do direito de dirigir, a saber: na primeira, conta-se a partir do cometimento da infração; na segunda, a partir da conclusão do processo administrativo da penalidade que lhe der causa, qual seja, suspensão/cassação.

No caso, a decadência alegada diz respeito ao processo administrativo instaurado para aplicação da penalidade de suspensão do direito de dirigir ou cassação da CNH, razão pela qual a contagem do prazo decadencial deve se dar em consonância com o inciso II do § 6º do art. 282 do CTB, que estabelece como termo inicial a "conclusão do processo administrativo da penalidade que lhe der causa".

Segundo a jurisprudência do TJMS e de outros tribunais estaduais, a "conclusão do processo administrativo da penalidade que lhe der causa" deve ser interpretada como sendo a conclusão do processo administrativo específico da penalidade de suspensão/cassação do direito de dirigir, e não do processo de multa.

Nesse sentido:

APELAÇÃO – MANDADO DE SEGURANÇA – PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA APLICAÇÃO DE PENALIDADE DE SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR – ALEGADA DECADÊNCIA DO DIREITO DE PUNIR – NÃO VERIFICADA - NOTIFICAÇÃO DA PENALIDADE DE SUSPENSÃO EXPEDIDA DENTRO DO PRAZO DE 180 DIAS PREVISTO NO ARTIGO 282, § 6º, INCISO II, DO CTB - INÍCIO DO PRAZO - CONCLUSÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR - O TERMO INICIAL CONTA-SE DA DECISÃO QUE APLICOU A PENA DE SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR – RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. *O prazo de 180 (cento e oitenta) dias para realização da notificação no caso da penalidade de suspensão do direito de dirigir é contado a partir do término do processo administrativo relativo à suspensão, e não do procedimento relativo à infração em si. É esse o entendimento da Jurisprudência pátria a respeito da matéria, exarado em recentíssimos julgados, inclusive deste Tribunal de Justiça.* In casu, tem-se que a autoridade impetrada observou o prazo decadencial, visto que expediu a notificação de penalidade no dia 27/05/2022, menos de 180 dias após a aplicação da penalidade de suspensão, publicada em 25/05/2022. Portanto, não houve o escoamento do prazo para que se configurasse a decadência do direito de punir. (TJ-MS - Apelação: 08011904520228120046 Chapadão do Sul, Relator: Des. Lúcio R. da Silveira, Data de Julgamento: 27/06/2024, 2ª Câmara Cível, Data de Publicação: 01/07/2024) [grifou-se]

APELAÇÃO CÍVEL –AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO – PROCESSO ADMINISTRATIVO DE SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR – DECADÊNCIA – NÃO VERIFICADA – NOTIFICAÇÃO DA PENALIDADE DE SUSPENSÃO EXPEDIDA DENTRO DO PRAZO PREVISTO NO ARTIGO 282, § 6º, INCISO II, DO CTB - INÍCIO DO PRAZO - CONCLUSÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR – RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. O art. 282, caput, do CTB, menciona que o órgão de trânsito responsável deve aplicar a penalidade e, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias ou 360 (trezentos e sessenta) dias, encaminhar a notificação correspondente ao infrator (dependendo da apresentação ou não de defesa prévia). 2. Recurso conhecido e desprovido. (TJ-MS - Apelação Cível: 08000387620238120029 Naviraí, Relator: Juiz Fábio Possik Salamene, Data de Julgamento: 02/10/2025, 3ª Câmara Cível, Data de Publicação: 06/10/2025) [grifou-se]

Outros julgados, inclusive aqueles oriundos do Tribunal de Justiça de São Paulo, corroboram a mesma tese, reconhecendo a nulidade dos atos quando a administração excede o prazo legal a partir da conclusão do processo específico (suspensão/cassação):

CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO – PROCESSO ADMINISTRATIVO DE SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR – PRAZO DECADENCIAL PARA EXPEDIÇÃO DA NOTIFICAÇÃO DA IMPOSIÇÃO DE PENALIDADE DE 360 DIAS – ARTS. 256, III e 282, § 6º, II e 7º DO CTB – TERMO INICIAL NA CONCLUSÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO RELATIVO À SUSPENSÃO – PRECEDENTES DESTES COLÉGIO RECURSAL – SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA – RECURSO DA PARTE AUTORA DESPROVIDO. (TJ-SP - Recurso Inominado Cível: 10576068420238260576 São José do Rio Preto, Relator: Luiz Fernando Pinto Arcuri - Colégio Recursal, Data de Julgamento: 29/08/2024, 7ª Turma Recursal de Fazenda Pública, Data de Publicação: 29/08/2024) [grifou-se]

Este julgado da 4ª Turma Recursal do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná é explícito ao definir o marco inicial do prazo, vinculando-o ao encerramento da instância administrativa do processo de penalidade (suspensão/cassação):

RECURSO INOMINADO. AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA.

INSURGÊNCIA RECURSAL DO DETRAN/PR. DECADÊNCIA DO DIREITO DE PUNIR NÃO VERIFICADA. NOTIFICAÇÃO DA PENALIDADE DE SUSPENSÃO EXPEDIDA DENTRO DO PRAZO DE 180 DIAS PREVISTO NO ART. 282, § 6º, INCISO II, DO CTB. AUSÊNCIA DE DEFESA PRÉVIA. PRAZO QUE SE INICIA DA CONCLUSÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR. SENTENÇA REFORMADA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. I. CASO EM EXAME¹. Recurso inominado interposto pelo DETRAN/PR contra sentença que julgou procedentes os pedidos iniciais, para o fim de anular o processo de suspensão do direito de dirigir instaurado em desfavor do autor, ante o reconhecimento da decadência do direito de punir. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO². A questão em discussão consiste em saber se decaiu o direito de punir do DETRAN/PR. III. RAZÕES DE DECIDIR³. O art. 282, § 6º, II, do CTB estabelece que o prazo para expedição da notificação da penalidade de suspensão inicia-se com a conclusão do processo administrativo da penalidade que lhe deu causa. 4. No caso, o processo administrativo de suspensão foi gerado em 12/10/2022, sem que o autor apresentasse defesa prévia. Posteriormente, a notificação da imposição da penalidade foi expedida em 09/01/2023, dentro do prazo de 180 dias, afastando, assim, a alegação de decadência. 5. A Resolução n. 723/2018 do CONTRAN prevê o prazo prescricional de cinco anos para a instauração do processo administrativo de suspensão, o qual foi observado no caso. IV. DISPOSITIVO E TESE⁶. Recurso conhecido e provido. Teses de julgamento: “O prazo decadencial para a imposição da penalidade de suspensão do direito de dirigir inicia-se na conclusão do processo administrativo da penalidade que lhe deu causa, conforme disposto no art. 282, § 6º, II, do CTB.” Dispositivos relevantes citados: arts. 282 e 256 do CTB; art. 24 da Resolução n. 723/2018 do CONTRAN. Jurisprudência relevante citada: TJPR, Recurso Inominado n. 0019410-63.2023.8.16.0019, relatora Juíza de Direito da Turma Recursal dos Juizados Especiais Luciana Fraiz Abrahao, j. 25.11.2024. TJPR, Recurso Inominado n. 0003127-97.2024.8.16.0190, relatora Juíza de Direito da Turma Recursal dos Juizados Especiais Luciana Fraiz Abrahao, j. 12.03.2025. (TJ-PR 00063666320248160173 Umuarama, Relator: Gisele Lara Ribeiro, Data de Julgamento: 09/07/2025, 6ª Turma Recursal dos Juizados Especiais, Data de Publicação: 10/07/2025) [grifou-se]

Uma das Câmaras de Direito Público do TJ-SP é enfática ao estabelecer o termo inicial do prazo decadencial como o fim do processo de suspensão/cassação.

REEXAME NECESSÁRIO – MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR. – Recusa à submissão de teste que permitisse certificar influência de álcool ou outra substância psicoativa (teste do bafômetro/etilômetro) – Pretensão à anulação do auto de infração e da penalidade aplicada – Descabimento – Alegação de nulidade por ausência de dupla notificação – Desnecessidade – Condutora cientificada no momento da lavratura do auto em flagrante – Não obstante, dupla notificação que foi encaminhada ao endereço cadastrado no órgão de trânsito pelo proprietário infrator e que é considerada válida, ainda que encaminhada a endereço desatualizado, nos termos do artigo 282 do CTB, porquanto seja dever do proprietário do veículo manter o cadastrado atualizado (art. 282-A, § 1º, do CTB) – Presunção de legitimidade do ato administrativo não desconstituída – Prazo decadencial cujo termo inicial é o encerramento do processo administrativo para imposição da penalidade suspensão – Inteligência do Art. 282, § 6º, II do CTB – Recurso desprovido.

(TJ-SP - Apelação Cível: 10815697020258260053 São Paulo, Relator: Francisco Shintate, Data de Julgamento: 09/05/2026, 11ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 11/05/2026) [grifou-se]

No mesmo sentido, uma Turma Recursal do TJSP reitera que o marco para a contagem do prazo é a conclusão do processo específico de cassação.

RECURSO INOMINADO – Código de Trânsito Brasileiro – Processo Administrativo de Cassação da CNH – Prazo Decadencial para expedição da notificação da imposição de penalidade - Hipótese do art. 263 do CTB - Inteligência dos artigos 256, V e 282, § 6º, II e 7º do CTB - *Termo inicial na conclusão do processo administrativo relativo à cassação* – Impossibilidade de análise de falhas na aplicação da multa ante a ausência do órgão autuador (Prefeitura) no polo passivo da ação - Precedentes deste Colégio Recursal - Pedido improcedente - Recurso do autor DESPROVIDO.

(TJ-SP - Recurso Inominado Cível: 11357493620258260053 São Paulo, Relator: Jairo Sampaio Incane Filho, Data de Julgamento: 11/05/2026, 7ª Turma Recursal de Fazenda Pública, Data de Publicação: 11/05/2026) [grifou-se]

Já, a decisão a seguir diferencia com clareza os prazos prescricionais para instauração do processo e o prazo decadencial para a notificação da penalidade, confirmando a tese em comento:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO INOMINADO. INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. DECADÊNCIA E PRESCRIÇÃO NÃO CONFIGURADAS. O prazo do artigo 282, § 6º, II do CTB refere-se à notificação da penalidade após o trânsito em julgado do processo administrativo. *O prazo decadencial para expedição da notificação do resultado do referido processo administrativo (180 dias, sem apresentação de defesa, ou 360 dias, com apresentação de defesa) a contar do encerramento do processo de cassação.* Prazo prescricional para a instauração de processo de suspensão/cassação do direito de dirigir (cinco anos, a contar do dia da infração). A prescrição da pretensão punitiva da Administração é de cinco anos, contados da data da infração, conforme Resolução Contran nº 723/2018. RECURSO NÃO PROVIDO.

(TJ-SP - Recurso Inominado Cível: 10820645120248260053 São Paulo, Relator: Ana Carla Criscione dos Santos - Colégio Recursal, Data de Julgamento: 09/05/2026, 5ª Turma Recursal de Fazenda Pública, Data de Publicação: 11/05/2026) [grifou-se]

O Tribunal de Justiça de São Paulo, por meio de suas diferentes Câmaras e Turmas Recursais, possui entendimento consistente e pacífico sobre o tema. Fica estabelecido que: O prazo decadencial do art. 282, § 6º, II, do CTB, para notificar o infrator da penalidade de suspensão ou cassação, *não se inicia na data da infração ou da conclusão do processo da multa. O termo inicial é a data de conclusão do processo administrativo específico que impôs a penalidade de suspensão ou cassação.*

A posição do TJSP está, portanto, perfeitamente alinhada com a do TJMS e a do TJPR, bem como o entendimento externado pela Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul, por meio do PARECER PGE/MS/CJUR-DETRAN/Nº 004/2024, aprovado com ressalva pela DECISÃO PGE/MS/GAB/Nº 067/2025, o que demonstra uma interpretação jurídica, sistemática e coesa em âmbito nacional e fortalece de maneira decisiva a posição ora defendida.

3 - CONCLUSÃO

Diante de tudo o que foi exposto, assevera-se que a interpretação que confere segurança jurídica e respeito ao devido processo legal é a sistemática e a teológica segundo a qual o prazo decadencial para expedição da notificação de penalidade de suspensão do direito

de dirigir, cassação da Carteira Nacional de Habilitação, cassação da Permissão para Dirigir e da frequência obrigatória em curso de reciclagem, previsto no art. 282, § 6º, II, do CTB, inicia-se com a *conclusão do respectivo processo administrativo sancionador (de suspensão do direito de dirigir, da cassação da Carteira Nacional de Habilitação, da cassação da Permissão para Dirigir e da frequência obrigatória em curso de reciclagem), sendo a contagem independente do registro no RENAINF ou RENACH.*

Lado outro, a posição contrária, ao vincular o prazo à conclusão do processo de infração de trânsito (multa), não apenas contraria a literalidade da lei, mas também cria uma situação de grave insegurança para o administrado, além de ir de encontro ao entendimento consolidado no Poder Judiciário sul-mato-grossense, paulista e paranaense e ao parecer jurídico da PGE/MS.

Ademais, deve ser reconhecido que tal contagem independe de lançamento no RENAINF ou RENACH, bem assim que, concluído o processo administrativo de suspensão ou de cassação, tem-se que a penalidade de suspensão ou cassação pode ser aplicada, independentemente do término do processo que discute o auto de infração de trânsito, que versa sobre a multa, ante a autonomia daquele processo.

Ainda, aquilata-se que os prazos aplicam-se tanto aos processos únicos quanto aos processos concomitantes.

Também, tem-se que o art. 24, da Resolução CONTRAN nº 723/2018, trata da prescrição, enquanto o art. 282, §6º, do CTB, estabelece prazos de decadência, sendo institutos jurídicos distintos. O descumprimento do prazo de 180 ou 360 dias gera decadência, impedindo a aplicação da penalidade, independentemente de eventuais prazos prescricionais.

Por fim, deve ser reconhecido que: (i) no DETRAN, o termo inicial ocorre com a decisão administrativa do Diretor-Presidente; (ii) na JARI, com a decisão daquela Junta; e (iii) no CETRAN, com a decisão definitiva deste Conselho.

4 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.** Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503Compilado.htm. Acesso em: 22 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.071, de 13 de outubro de 2020.** Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), para modificar a composição do Conselho Nacional de Trânsito e ampliar o prazo de validade das habilitações; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114071.htm. Acesso em: 22 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.229, de 21 de outubro de 2021.** Altera a [Lei nº 7.408](#), de 25 de novembro de 1985, e a [Lei nº 9.503](#), de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), para dispor sobre a

fiscalização do excesso de peso dos veículos; altera a [Lei nº 10.209](#), de 23 de março de 2001, para dispor sobre a prescrição da cobrança de multa ou indenização nos termos que especifica; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114229.htm. Acesso em: 22 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.304, de 23 de fevereiro de 2022.** Veda a divulgação, a publicação ou a disseminação, em redes sociais ou em quaisquer outros meios de divulgação digitais, eletrônicos ou impressos, do registro visual da prática de infração que coloque em risco a segurança no trânsito; e altera a [Lei nº 9.503](#), de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro). Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/114304.htm. Acesso em 22 jul. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN). **Resolução nº 723, de 6 de fevereiro de 2018.** Dispõe sobre a uniformização do procedimento administrativo para imposição das penalidades de suspensão do direito de dirigir e de cassação do documento de habilitação, previstas nos arts. 261 e 263, incisos I e II, do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), bem como sobre o curso preventivo de reciclagem. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 fev. 2018. Seção 1, p. 57. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/conteudo-contran/resolucoes/resolucao7232018.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito. **Resolução CONTRAN nº 805, de 16 de novembro de 2020.** Dispõe sobre os prazos de processos e de procedimentos afetos aos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito e às entidades públicas e privadas prestadoras de serviços relacionados ao trânsito. Brasília, DF: Ministério dos Transportes, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/conteudo-contran/resolucoes/resolucao8052020.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito. **Resolução CONTRAN nº 844, de 9 de abril de 2021.** Altera a Resolução CONTRAN nº 723, de 6 de fevereiro de 2018, que dispõe sobre a uniformização do procedimento administrativo para imposição das penalidades de suspensão do direito de dirigir e de cassação do documento de habilitação... Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/conteudo-contran/resolucoes/Resolucao8442021R.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito. **Resolução CONTRAN nº 918, de 28 de março de 2022.** Consolida as normas sobre os procedimentos para a aplicação das multas por infrações, a arrecadação e o repasse dos valores arrecadados, nos termos do Código de Trânsito Brasileiro (CTB). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2022. Seção 1, p. 98. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/conteudo-contran/resolucoes/Resolucao9182022.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2026.