



# VER-O-DIREITO



Revista de Direito Público com Ênfase na Competência da Justiça Federal

V.4. n.1. jan./jul. de 2021

**Sumário | Expediente | Editorial**  
**Artigos Doutrinários | Decisões Judiciais**



**JUSTIÇA FEDERAL**

Seção Judiciária do Pará

Sua opinião, leitor, é muito importante: envie sugestões,  
críticas e elogios: [ver-o-direito.pa@trf1.jus.br](mailto:ver-o-direito.pa@trf1.jus.br)

# VER-O-DIREITO

Revista de Direito Público com Ênfase na Competência da Justiça Federal



JUSTIÇA FEDERAL

## EXPEDIENTE

### COORDENAÇÃO TÉCNICA

#### Direção

José Airton de Aguiar Portela  
Diretor do Foro SJPA

#### Secretária Executiva

Eliete de Sousa Pereira

#### Capa, editoração, diagramação e projeto gráfico

Ana Camila Quaresma Moura

#### Revisão de Texto

Joselice Bastos de Senna

#### Núcleo de Tecnologia -NUTEC

Ewerton da Costa Vaz

#### Seção de Comunicação Social -SECOS

Paulo Sérgio Porto Bemerguy

#### Foto da capa

Ronaldo Coelho

Disponível em:

<https://portal.trf1.jus.br/sjpa/publicacoes/informes-e-revistas/informes-e-revistas.htm>

As opiniões emitidas, bem como a exatidão, a adequação e a procedência das referências e das citações bibliográficas são de exclusiva responsabilidade dos autores, não representando, necessariamente, o pensamento desta revista.

Qualquer parte desta publicação pode ser citada desde que citada a fonte.

Serviços de biblioteca - SERBI

Rua Domingos Marreiros, 598, Umarizal, Belém - PA - CEP: 66055-210 - Telefone: (91) 3299-6194

E-mail: [ver-o-direito.pa@trf1.jus.br](mailto:ver-o-direito.pa@trf1.jus.br)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

#### Serviço de Biblioteca / SERBI

V473v Ver-o-direito: revista de direito público com ênfase na competência da justiça federal / direção de Jose Airton de Aguiar Portela. - Belém: Seção Judiciária do Pará, v.4, n.1. jan./jul. 2021. 98p.:il., color. Inclui bibliografia.

Modo de acesso: <https://portal.trf1.jus.br/sjpa/publicacoes/informes-e-revistas/%C2%A0informes-e-revistas.htm>

Publicação semestral ISSN: 2595 9794 (pen-drive)

1. Tutela provisória. 2. Proteção de dados. 3. Direito penal econômico. 4. Gestão de risco. 5. Decisões. I. Título.

CDD: 23 ed.

340.05

## COMISSÃO CIENTÍFICA

### MEMBROS INTERNOS

#### **José Airton de Aguiar Portela**

Mestre em direito – Univ. Autônoma de Portugal  
Especialista em direito ambiental – UFPA - 2012  
Professor de ensino superior  
Juiz Federal – Seção Judiciária do Pará –  
Diretor do Foro SJPA

#### **Carina Cátia Bastos de Senna**

Doutoranda em Ciências Jurídicas – Univ. Autônoma de Lisboa  
Mestre em Ciências Jurídicas – Univ. Autônoma de Lisboa  
Professora de ensino superior  
Juíza Federal – Seção judiciária do Pará / 12ª vara

#### **Paulo Máximo de Castro Cabacinha**

Mestre em Direito - UFPA  
Especialista em direito internacional  
Professor de ensino superior  
Juiz Federal – Seção Judiciária do Pará

### MEMBROS EXTERNOS

#### **Ana Paula Martini Tremarin Wedy**

Mestre em Direito PUC/RS.  
Juíza Federal /25ª vara Federal de Porto Alegre (RS)

#### **Camila Martins Tonello**

Espec. em Direito Const. Contemp.-CUA do Brasil  
Juíza Federal / 1º vara de Ipatinga (MG)

#### **Emília de Fátima da Silva Farinha Pereira**

Mestre em Direito – UNAMA  
Professora de ensino superior

#### **Evanilde Gomes Franco**

Doutora em Ciências Sociais - UFPA  
Professora de ensino superior

#### **Gabriel de J. Tedesco Wedy**

Pós-Doutor em Direito PUC/RS  
Professor de ensino superior  
Juiz Federal – RGS/ 2ª Turma Recursal

#### **Luciana Costa da Fonseca**

Doutora em direito – PUC SP  
Mestrado em Direito - PUC São Paulo  
Professora de ensino superior

#### **Jaíza Maria Pinto Fraxe**

Doutora em Biotecnologia – UFAM  
Diretora Associação dos juízes Federais da 1ª Região  
Juíza Federal - Justiça Federal do Amazonas

#### **Lucivaldo Vasconcelos Barros**

Pós-Doutor em Ciência da Informação – Univ. Porto  
Doutor e mestre – Desenv. Sustentável / UnB  
Analista do Ministério Público da União  
Professor de ensino superior

#### **Patrícia Kristiana Blagitz Cichovski**

Doutora em Direito – PUC SP  
Mestre em Direito pela PUC São Paulo 1997  
Professora de ensino superior

#### **Reynaldo Soares da Fonseca**

Doutor - Direito const.- FADISP-SP  
Mestre - Direito Público (PUC/SP).  
Professor de ensino superior  
Ministro do Superior Tribunal de Justiça

#### **Valério de Oliveira Mazzuoli**

Pós-Doutor- Ciênc. Jurídico- Polít. – Univ. Classica Lisboa  
Doutor-Direito Intern. – Univ. Federal do RGS  
Professor de ensino superior

#### **Zulmar Antonio Facchin**

Pós-doutor-Direito Constitucional –UFPR  
Mestre em Direito – UEL  
Diretor Acad. Faculdades Londrina  
Professor de ensino superior

# SUMÁRIO

<b>1.EDITORIAL</b> .....	06
<b>2.ARTIGOS DOUTRINÁRIOS</b> .....	07
<b>3. DA PRIVACIDADE À PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS: fundamentos teóricos e evolução histórica</b> .....	08
Reynaldo Soares da Fonseca Bruno Fernandes de Paula	
<b>4.(IN)APLICABILIDADE DA TUTELA PROVISORIA ANTECEDENTE NOS JUIZADOS ESPECIAIS CIVEIS</b> .....	16
Carina Cátia Bastos de Senna Diogo Alves Garcia Nunes Ricardo Cardoso Bastos	
<b>5.CULTURA DE INTEGRIDADE NOS MACROPROCESSOS FINALÍSTICOS DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: Direito constitucional à boa administração por meio de efetiva Governança e Gestão de Risco na Justiça Federal de 1º e 2º Graus da 1ª Região</b> .....	22
Cecília Teresa de Menezes Oliveira	
<b>6. DIREITO PENAL ECONÔMICO: tutela de bem jurídico supraindividual e uma controversa hipercriminalização</b> .....	35
Bruno Moreira Souza	
<b>7.DECISÕES JUDICIAIS</b> .....	49
<b>8.DECISÃO. Ação Civil Pública. Tutela provisória de urgência indeferida. Ausência da probabilidade do direito e o período de dano ou risco ao resultado útil do processo. Aplicabilidade da Instrução Normativa FUNAI n.º 09/2020. proteção das Comunidades Indígenas e Regularização Fundiária. Conciliação dos bens jurídicos envolvidos. Processo n.º 1002109-38. 2020. 4. 01. 3901. Juiz Federal Marcelo Honorato</b> .....	50
<b>9. DECISÃO. Mandado de Segurança. Tutela provisória de urgência indeferida. Limitação de bloqueio do Fundo de Participação do Município a 9% da parcela do FPM ou 15% da Receita Corrente Líquida. Processo n.º 1008707-74. 2021.4.01.3900. Juiz Federal Substituto Henrique Jorge Dantas da Cruz</b> .....	60
<b>10.DECISÃO. Ação Cível. Tutela provisória de urgência indeferida. Aplicação da Lei 13.954/2019 a militares temporários que ingressaram nas Forças Armadas anteriormente a sua vigência. Processo n.º 1024767-59.2020.4.01.3900. Juiz Federal Substituto Henrique Jorge Dantas da Cruz</b> .....	67
<b>11.DECISÃO. DECISAO. Juizado Especial Cível. Tutela provisória de urgência indeferida. Atendimento Prioritário. Vacinação. Comorbidade não incluída na lista do Poder Público. Política Pública. Princípio da Separação dos Poderes do Estado</b> .....	92
Processo n.º 1013771-65.2021.4.01.3900. Juíza federal Carina Cátia Bastos de Senna	

Prezado Leitor,

O objetivo primordial da revista *Ver-o-Direito*, de oferecer-se como um canal propício para a exposição do conhecimento, expresso em artigos doutrinários, decisões judiciais e outros trabalhos atinentes ao âmbito da Justiça Federal em todas as instâncias, continua íntegro e reafirma-se agora, em mais esta edição que a Seção Judiciária do Pará entrega aos leitores.

O Direito, sabemos todos, não se ampara apenas nos códigos e na miríade de normas esparsas que compõem o imenso acervo disponível aos cidadãos, sejam eles operadores ou não na área jurídica. O Direito, ao contrário, estende-se além dessas fronteiras para mostrar-se como uma construção cotidiana, alicerçada em novas visões, em novas compreensões da realidade e em renovadas experiências que se concretizam em múltiplas áreas.

São essas novas visões, compreensões e experiências que vão formatando o arsenal teórico de que se servem os operadores do Direito, no dia a dia de suas atividades - na magistratura, no magistério, na advocacia e em tantos outros ramos em que o conhecimento deve preponderar.

Nesta nova edição, novas abordagens estão presentes, por exemplo, no trabalho intitulado “Da Privacidade à Proteção de Dados Pessoais: fundamentos teóricos e evolução histórica”, que dá ênfase à compreensão acerca das aproximações e diferenças entre o direito à privacidade e a tutela da proteção de dados pessoais.

O cabimento do instituto da tutela provisória antecedente no âmbito dos Juizados Especiais Federais é o objeto do artigo “Aplicabilidade da Tutela Provisória Antecedente nos Juizados Especiais Cíveis”, que toma como referência o ano de 2015, quando entrou em vigência o novo Código de Processo Civil, introduzindo o instituto da tutela provisória antecedente, que permite à parte autora pleitear uma tutela provisória antes mesmo do ajuizamento do processo judicial principal.

Acrescentem-se ainda trabalhos como “Cultura de Integridade nos Macroprocessos Finalísticos de Prestação Jurisdicional: direito constitucional à boa administração por meio de efetiva governança e gestão de risco na Justiça Federal de 1º e 2º graus da 1ª Região”; “Direito Penal Econômico: tutela de bem jurídico supraindividual e uma controversa hipercriminalização”; além de decisões exaradas em ações judiciais que tramitam na área cível.

Boa leitura a todos!

**José Airton de Aguiar Portela**  
Diretor do Foro da Seção Judiciária do Pará

# VER-O-DIREITO

Revista de Direito Público com Ênfase na Justiça Federal

## ARTIGOS DOCTRINÁRIOS

## DA PRIVACIDADE À PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS: fundamentos teóricos e evolução histórica

Reynaldo Soares da Fonseca<sup>1</sup>  
Bruno Fernandes de Paula<sup>2</sup>

**RESUMO:** Os dados pessoais são elementos cada vez mais valiosos e, diante disso, a urgência de uma eficiente e detalhada regulação normativa torna-se mais patente. Não é por outra razão que tal tema está no centro de intensos debates acadêmicos, legislativos e até mesmo no seio da sociedade civil. Posto esse contexto, o presente artigo busca introduzir justamente o tema da proteção de dados pessoais: em parte introdutória, destacando a relevância social, política, econômica e jurídica que os dados pessoais têm exercido ao redor do mundo, bem como os riscos decorrentes deste processo; na parte principal, contextualizando o desenvolvimento histórico da disciplina jurídica da privacidade e proteção dos dados pessoais internacionalmente, com ênfase (i) à compreensão acerca das aproximações e diferenças entre o direito à privacidade e a tutela da proteção de dados pessoais; (ii) à interpretação da evolução histórica e as “quatro gerações” de normas sobre a proteção de dados pessoais no mundo; e (iii) à distinção entre alguns dos diferentes “modelos de proteção de dados pessoais” que existem ao redor do globo.

**Palavras-chave:** Dados pessoais; Proteção de dados; Direito à privacidade.

**ABSTRACT:** Personal data are increasingly valuable elements and, in view of this, the urgency of an efficient and detailed regulation becomes more and more evident. It is for no other reason that this topic is at the center of intense academic, legislative and civil society debates. In view of this, the article seeks to introduce precisely the subject of the protection of personal data: partly introductory, highlighting a professional, political, economic and legal that personal data have exercised around the world, as well as the risks arising from this process; in theme in part, contextualizing the historical development of the legal discipline of privacy and protection of personal data internationally, with an emphasis (i) on understanding the similarities and differences between the right to privacy and the protection of personal data protection; (ii) the interpretation of historical evolution and the “four generations” of rules on the protection of personal data in the world; and (iii) the distinction between some of the different “personal data protection models” that exist around the globe.

**Keywords:** Personal data; Data protection; Right to privacy.

<sup>1</sup> Professor adjunto da UFMA, atualmente em colaboração técnica na UnB. Pós-Doutor em Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra. Doutor em Função Social do Direito pela Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo e Mestre em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Ministro do Superior Tribunal de Justiça. E-mail: [gab.min.reynaldo.fonseca@stj.jus.br](mailto:gab.min.reynaldo.fonseca@stj.jus.br).

<sup>2</sup> Graduando em Direito pela UnB-. Pesquisador do Centro de Direito, Internet e Sociedade do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento, Pesquisa e Ensino (CEDIS/IDP). Estagiário da Presidência do Supremo Tribunal Federal



## 1. INTRODUÇÃO: O VALOR POLÍTICO-ECONÔMICO E OS RISCOS DO TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS NO MUNDO CONTEMPORÂNEO

As novas técnicas de coleta, de armazenamento, de tratamento e de compartilhamento dos dados pessoais alteraram substancialmente tanto as atividades econômicas da iniciativa privada, quanto a ação estatal e supraestatal nas dinâmicas políticas, econômicas e culturais das sociedades ao redor do globo.

No que diz respeito ao **valor econômico** dos dados pessoais, destaca-se que, na iniciativa privada, tornou-se verdadeiro truismo apelidar a atividade econômica mundial de “economia movida a dados” e afirmar que “dados são o novo petróleo”, tendo em vista que os dados pessoais se tornaram um ativo relevante para a customização de bens e de serviços, bem como para o processo decisório empresarial. Exemplo dessa posição de destaque é o relevante papel que o tratamento de dados exerce na tecnologia, que, por sua vez, figura como um importante meio facilitador para a vida das pessoas, seja em termos comunicativos (v.g., Facebook, Whatsapp) ou comerciais (v.g. Amazon), por exemplo.

Noutro giro, sobre o **valor político** dos dados, ressalta-se que, no setor público, o tratamento de dados pessoais se tornou elemento central na formulação, implementação, fiscalização e avaliação de políticas públicas, ligadas diretamente ao acesso a direitos fundamentais básicos como saúde, educação, moradia e segurança pública. Nesse sentido, Bruno Bioni e Rafael Zanatta<sup>1</sup> destacam planos como o “*Building a European Data Economy*”, na União Européia, e a “Estratégia Brasileira para a Transformação Digital”, no cenário nacional, voltados para implementação tecnológica com fins a consecução dos objetivos estatais. Exemplo da relevância do tratamento de dados no setor público é o mapeamento das infecções de coronavírus, com fins de contenção e controle da pandemia.

Visualiza-se, portanto, que os dados pessoais adquiriram alto valor na modernidade, independente se visto da lente privada ou pública. Nesse sentido, fato é que, por exemplo, desde decisões quanto ao acesso a crédito nas instituições financeiras até a implementação de tecnologias de vigilância e de predição na justiça criminal, os dados pessoais se tornaram elemento central nas dinâmicas sociais.

Ainda, não bastasse o constante e veloz progresso tecnológico testemunhado nas últimas décadas, especialistas admitem a hodierna e histórica conjuntura pandêmica como fator de grande disrupção no processo tecnológico e de tratamento de dados<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>BIONI, Bruno Ricardo; ZANATTA, Rafael A. F. **Direito e economia política dos dados**: um guia introdutório (no prelo). In: DOWBOR, Ladislau (Org.). **Sociedade vigiada**: como a invasão da privacidade por grandes corporações e estados autoritários ameaça instalar uma nova distopia. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. p. 124.

<sup>2</sup>Nesse sentido, a professora da Columbia Law School Clarissa Long adverte: “The current COVID-19 pandemic has created an unprecedented opportunity for governments to justify post-pandemic expansion of their surveillance and collection of data on citizens and noncitizens alike.”. LONG, Clarissa; **Privacy and Pandemics**. In PISTOR, Katharina. **Law in the time of COVID-19**. Columbia Law School Books, 2020. p. 89.

É dizer: as necessidades oriundas das diversas limitações impostas pela pandemia do COVID-19 vêm justificando um aumento célere na coleta e tratamento de dados, seja no setor público ou privado. Exemplo disso são os seguintes dados referentes ao aumento do uso de tecnologias que se utilizam de dados pessoais na América Latina, publicados no relatório da UNCTAD, Conferência fundada pela ONU<sup>3</sup>: entre o primeiro e segundo trimestre de 2020, cresceu em 324 por cento as plataformas voltadas para o teletrabalho, e em 60 por cento as plataformas de educação à distância.

Dessa forma, em que pese todos aspectos positivos da tecnologia, eventuais abusos, excessos ou inexatidões no tratamento dos dados pessoais podem acabar gerando efeitos negativos como predições, inferências e ranqueamentos discriminatórios ou, ao menos, equivocados em relação a indivíduos e a grupos sociais. Nesse contexto, são diversas as áreas em que o tratamento de dados pessoais pode impactar as relações políticas, econômicas e culturais das sociedades ao redor do globo.

No âmbito dos processos seletivos para o mercado de trabalho privado, por exemplo, destaca-se a utilização indevida das chamadas “*listas negras*” – cadastros com os nomes dos indivíduos que já ajuizaram ações trabalhistas contra seus empregadores, utilizando esse critério como uma valoração negativa para a contratação. No âmbito do processo eleitoral, por sua vez, o escândalo envolvendo a empresa britânica, *Cambridge Analytica*, demonstrou o uso de técnicas como o micro direcionamento (*micro targeting*) de anúncios e de conteúdo para desequilibrar o pleito eleitoral, por exemplo, com campanhas de desinformação.

Dessa forma, constata-se uma natureza dúbia dos efeitos do tratamento de dados pessoais, que oscilam na dicotomia “benefício/prejuízo” em face da sociedade. Exatamente para equilibrar, de um lado, esse potencial benéfico do tratamento de dados pessoais em prol da sociedade e da atividade econômica em conjunto com, de outro, os riscos de sua má utilização para os direitos de personalidade, vários países regularam e vêm regulando – em âmbito constitucional e legal e infralegal – a matéria de proteção de dados pessoais. Essa é a história que se passa a abordar.

## 2. TRATAMENTO JURÍDICO DOS DADOS PESSOAIS:

### 2.1 Da privacidade à proteção de dados:

De início, é inevitável discorrer acerca do próprio surgimento da chamada proteção de dados pessoais, refletindo sobre sua relação com o direito à privacidade.

É bem verdade que a tutela da proteção de dados e o direito à privacidade estão historicamente entrelaçados, porém tratar aquela como uma mera evolução deste é “*uma construção dogmática falha*”<sup>4</sup>. É que, como será visto, o direito à proteção de dados ganhou notória autonomia, perfazendo um escopo próprio de incidência.

<sup>3</sup>UNCTAD. **Covid 19 and E-commerce: a global review**, p. 38. Disponível em:

[https://unctad.org/system/files/official-document/dt1stict2020d13\\_en\\_0.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/dt1stict2020d13_en_0.pdf). Acesso em: 20 abr. 2021.

<sup>4</sup>BIONI, Bruno Ricardo. **Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 95.

Não é forçoso reconhecer que os contornos paradigmáticos do direito à privacidade possuem grande relação com a ideia esposada no artigo “*The right to privacy*”, publicado em 1890 na *Harvard Law Review*, sob a autoria de Samuel Warren e de Louis Brandeis, posteriormente nomeado Ministro (*Justice*) da Suprema Corte daquele país. Os autores tiveram, ainda, a especial sensibilidade em destacar a intrínseca correlação existente entre a evolução das concepções do direito à privacidade e eventuais mudanças tecnológicas. É dizer: “*recentes invenções e novos métodos empresariais chamam atenção para o próximo passo que precisa ser dado para a proteção da pessoa*”<sup>5</sup>.

WARREN, Samuel; BRANDEIS, Louis. **The right to privacy**. *Harvard Law Review*, v. IV, n. 5, 1890, p. 195, tradução livre. (“Recent inventions and business methods call attention to the next step which must be taken for the protection of the person”).

Entretanto, as circunstâncias fáticas e o paradigma tecnológico que rondavam o contexto da época eram bem diversos das atuais. Como exemplo, as principais preocupações dos referidos autores consistiam em fotografias e em notícias da vida íntima veiculadas em jornais. No supracitado artigo, portanto, o “*right to be let alone*” (o direito a ser deixado em paz/só) caracterizava-se pelo seu escopo de proteção individualista. Ou seja, afirmava-se o direito à privacidade como uma espécie de liberdade individual negativa, marcada pela dicotomia entre o público e privado e pelo estabelecimento de um âmbito de proteção restrito aos fatos da vida íntima da pessoa<sup>6</sup>.

Ocorre que recentes inovações tecnológicas e o aumento na capacidade de processamento e de tratamento de dados pessoais impuseram uma necessária atualização da tutela da personalidade dos cidadãos, colocando em xeque o paradigma vigente sobre o direito à privacidade como liberdade individual negativa.

Não por acaso, o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, em 1983, proferiu a importante decisão sobre o censo demográfico (*Volkszählungsurteil*), sendo um dos principais êxitos desse precedente o reconhecimento de que não existem dados pessoais insignificantes. É que, considerando os meios tecnológicos já existentes na época, vislumbrou-se a possibilidade de uma informação pessoal que, a *prima facie*, é compreendida como irrelevante adquirir novos valores mediante o processamento automatizado.

Nesse diapasão, a proteção de dados ganhou contornos de autonomia em face do direito à privacidade: enquanto este tem escopo protetivo restrito às informações pessoais íntimas, concernentes à vida privada dos cidadãos; a tutela dos dados pessoais deve alcançar um escopo mais amplo, tutelando a personalidade dos indivíduos e dos grupos sociais na sociedade da informação.

<sup>5</sup>WARREN, Samuel; BRANDEIS, Louis. **The right to privacy**. *Harvard Law Review*, v. IV, n. 5, 1890, p. 195, tradução livre. (“Recent inventions and business methods call attention to the next step which must be taken for the protection of the person”).

<sup>6</sup>MENDES, Laura Schertel; FONSECA, Gabriel Campos Soares da. **Proteção de dados para além do consentimento: tendências de materialização**. In: DONEDA, Danilo (coord.); SARLET, Ingo Wolfgang (coord.); MENDES, Laura Schertel (coord.); RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz (coord.) BIONI, Bruno Ricardo (coord.). *Tratado de Proteção de Dados Pessoais*. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 76.

Por exemplo, a Professora da Universidade de Frankfurt Indra Spiecker gen. Döhmman cunha de “proteção de dados na esfera pública”<sup>7</sup> a proteção das informações pessoais coletadas, por exemplo, em escolas, trabalho e praças públicas, todas essas abrangidas pelo conceito de proteção de dados e distantes da ideia de intimidade e privacidade.

## 2.2. AS “GERAÇÕES” DE NORMAS SOBRE A PROTEÇÃO DE DADOS

Como visto, a própria origem do direito à proteção de dados como garantia autônoma está associada às mudanças resultantes do processo de progresso tecnológico. Não diferente é o desenvolvimento da regulação da matéria de proteção de dados, que vem reafirmando seu caráter dinâmico, acompanhando o processo constante e veloz de mudanças tecnológicas. Nesse sentido, Viktor Mayer-Schönberger<sup>8</sup> faz uma didática classificação geracional das normas relativas à proteção de dados pessoais.

Antes mesmo da emblemática decisão de 1983, proferida pela Corte Constitucional Federal alemã, já havia iniciado um processo regulatório legislativo para tratar do tratamento de dados pessoais. Nesse sentido, as primeiras legislações surgiram na década de 1970, e configuraram-se como reações diretas ao processamento eletrônico de dados em âmbito público e privado, com destaque para as tentativas de centralização de banco de dados pessoais nacionais para melhorar a eficiência da Administração Pública, como visto nos famosos casos do *National Data Center* e *SAFARI*, nos EUA e França, respectivamente.

Assim, a **primeira geração** de normas que trataram sobre a proteção de dados foi desenvolvida sob o contexto de um Estado Social forte, que demandava a eficiência como elemento essencial para o cumprimento de suas tarefas e, para tanto, buscou-se construir bases de dados pessoais centralizadas.

Ocorre que a opinião pública se virou contra as propostas, na medida em que se visualizou na amplitude das atividades de coletas e tratamentos dos dados dos cidadãos uma ameaça para esses. Dessa forma, as legislações da época, a partir de uma perspectiva funcional, buscaram regular a tecnologia a partir de um firme controle *ex antedos* procedimentos (o tratamento de dados dependia de uma análise prévia dos órgãos competentes), deixando em um plano secundário a questão da privacidade<sup>9</sup>.

Exemplos de diplomas legais da primeira geração são a Lei do Estado Alemão de Hesse – 1970, Lei de Dados da Suécia – 1973 e a Lei Federal de Proteção de Dados da Alemanha – 1977.

<sup>7</sup>DÖHMANN, Indra Spieckergenannt. A proteção de dados pessoais sob o regulamento geral. In: DONEDA, Danilo (coord.); SARLET, Ingo Wolfgang (coord.); MENDES, Laura Schertel (coord.); RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz (coord.) BIONI, Bruno Ricardo (coord.). Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021, pp. 97-113.

<sup>8</sup>MAYER-SCHÖNBERGER, Viktor. **Generational development of data protection in Europe**. In: AGRE, Philip E.; ROTENBERG, Marc. **Technology and privacy: the new landscape**. Cambridge: The Mit Press, 1997

<sup>9</sup>MENDES, Laura Schertel. **Privacidade, proteção de dados e defesa do consumidor: linhas gerais de um novo direito fundamental**. São Paulo: Saraiva, 2014. pp. 38-39.

Com o ligeiro desenvolvimento tecnológico, vislumbrou-se a desnecessidade de uma base de dados centralizada para alcançar a eficiência pretendida, ao revés, passou-se a presenciar uma veloz disseminação de focos de tratamento de dados pessoais, cada vez mais numerosos e descentralizados. Dessa forma, restaram obsoletas as normas da geração anterior, que optaram por uma regulação focada no procedimento em detrimento da substância.

As legislações da **segunda geração** foram marcadas pela associação direta da proteção de dados à privacidade e à liberdade, bem como pela implementação de autoridades administrativas responsáveis sobre o tema, com maior independência e relevância. São exemplos de leis adstritas a essa segunda geração- as leis da França, da Dinamarca, da Noruega e da Áustria, bem como a inclusão de dispositivos sobre a privacidade informacional nas Constituições da Áustria, Espanha e Portugal<sup>10</sup>.

Por sua vez, a supracitada decisão sobre o recenseamento alemão de 1983 teve relevante impacto no surgimento da **terceira geração** de normas de proteção de dados.

Com o reconhecimento pela Corte de um direito à autodeterminação informativa – compreendido como poder do indivíduo de “de decidir em princípio por si próprio, quando e dentro de que limites fatos pessoais serão revelados”<sup>11</sup>–, passou-se a dar grande destaque para o poder do titular dos dados no tratamento dos mesmos e sua necessária participação empoderada.

Nesse diapasão, difundiram-se diversas legislações que disciplinavam a participação ativa dos cidadãos no tratamento de seus dados, ultrapassando a antiga dinâmica de “tudo ou nada” posta apenas pelo consentimento inicial. É dizer: o envolvimento do titular dos dados passou de um simples ato autorizativo para uma participação constante em todo processo de tratamento de seus dados<sup>12</sup>.

Exemplos de normas editadas sobre esse novo paradigma são a emenda à lei da Áustria, em 1986, a emenda à Lei Federal de Proteção de Dados Pessoais alemã, em 1990, e a previsão da proteção de dados pessoais na Constituição da Holanda.

No entanto, a participação no tratamento de dados configurou-se apenas como uma “utopia”, visto que os cidadãos não viram valia na interferência do processo, fato que muitas vezes acarretaria em um alto custo econômico e social para o titular dos dados.

Diante dos desafios desse contexto, as normas da **quarta geração** se destacaram por dois eixos centrais. Em primeiro, fortalecer ainda mais o controle do cidadão no tratamento de seus dados, como é o caso da disciplina do “*no fault compensation*” no âmbito das reclamações individuais.

<sup>10</sup>Ibidem. pp. 39-40.

<sup>11</sup>SCHWABE, Jürgen; MARTINS, Leonardo. Cinquenta Anos de Jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão. Decisão do Tribunal Constitucional alemão de 1983 Montevideo: Konrad AdenauerStiftung, 2005, pp. 233-245. Disponível em: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_7738-544-1-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_7738-544-1-30.pdf). Acesso em: 12 abr. 2021. p. 237.

<sup>12</sup>MENDES, Laura Schertel. Privacidade, proteção de dados e defesa do consumidor: linhas gerais de um novo direito fundamental. São Paulo: Saraiva, 2014. pp. 41-42.

Em segundo, retirar da esfera de controle dos indivíduos alguns pontos relevantes atinentes ao tratamento de dados, como a utilização de dados sensíveis, quemerece tamanha proteção à medida de ter sido total ou parcialmente vedada por várias legislações. Exemplo mais marcante de norma dessa geração é a Diretiva Européia 95/46/CE, sobre a proteção de dados pessoais de 1995<sup>13</sup>.

### 2.3 Os principais modelos de regras de proteção de dados pessoais

Em que pese um desenvolvimento de normas concomitante ao redor do mundo, diferentes sistemas regulatórios de proteção de dados pessoais se formaram em países diversos. Nesse sentido, pode-se separar dois principais (no sentido de influência): o modelo do *civil law* europeu e o modelo do *common Law* estadunidense.

O **modelo do civil law europeu** consiste em compêndio mais sistemático da matéria, guiado sobretudo em torno de uma Diretiva Européia, internalizada pelo direito dos Estados-membros. Não obstante toda a aparência de unicidade e de organização desse modelo, Danilo Doneda alerta que há tantas legislações diferentes quanto há de transposições do direito comunitário para o pátrio, impendendo destacar que cada país apresenta suas peculiaridades no tratamento do tema<sup>14</sup>.

Por outro lado, o **modelo americano de proteção de dados** é caracterizado por ser um sistema de regras muito mais fracionado, marcado pelas particularidades federativas do sistema estadunidense, com disposições normativas e jurisprudência nos três níveis da Federação.

Nesse sentido, destacam-se (i) norma constitucional implícita no direito à privacidade – que a *Supreme Court* reconhece nas *amendments* I, IV e XIV; (ii) normas federais, como o *Privacy Act*, que regula o tratamento de dados pessoais na Administração Pública dos EUA; (iii) normas estaduais, como a *Sanate Bill 6280*, do Estado de Washington, que regula especificamente as tecnologias de reconhecimento facial; (iv) os *privacy storts*, mecanismo típico da *commonlaw*, que prevê a responsabilização civil por violações ao direito à privacidade e; (v) a autorregulação empresarial, como se pode ver nos contratos firmados entre o usuário e a rede social (“Termos de Uso ou Padrões da Comunidade”)<sup>15</sup>.

### 3. CONCLUSÃO:

É regra que não se deve observar os problemas presentes de maneira desvinculada de suas origens e trajetória. Nessa direção, deve-se compreender a atual conjuntura das problemáticas ligadas aos dados pessoais como parte de um processo histórico, donde já foi colhido diversos aprendizados, oriundos de erros ou acertos. Por tudo, seja nos recentes diplomas normativos (e.g., Lei nº 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados) ou seja em qualquer forma interpretativa acerca da proteção de dados (e.g, decisões judiciais e políticas públicas), é devido sempre ter conhecimento do curso desta matéria, de modo acolher os ensinamentos das mais diversas questões, tais quais o atual valor político-econômico dos dados pessoais, as diferenças entre proteção de dados e direito à privacidade,

<sup>13</sup>Ibidem. pp. 43-44.

<sup>14</sup>Vide: DONEDA, Danilo. Da privacidade à proteção de dados pessoais. São Paulo: Renovar, 2006. pp. 224-260.

<sup>15</sup> Vide: Ibidem. pp. 261-271.

a evolução geracional das normas de proteção de dados e os diferentes modelos normativos voltados para a tutela dos dados pessoais.

#### 4. BIBLIOGRAFIA:

BIONI, Bruno Ricardo. **Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

BIONI, Bruno Ricardo; ZANATTA, Rafael A. F. Direito e economia política dos dados: um guia introdutório (no prelo). In: DOWBOR, Ladislau (Org.). **Sociedade vigiada: como a invasão da privacidade por grandes corporações e estados autoritários ameaça instalar uma nova distopia**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

DÖHMANN, Indra Spieckergenannt. A proteção de dados pessoais sob o regulamento geral. In: DONEDA, Danilo et al (coord.). **Tratado de Proteção de Dados Pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021, pp. 97-113.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**. São Paulo: Renovar, 2006.

LONG, Clarissa. Privacy and pandemics. In: PISTOR, Katharina. **Law in the time of COVID-19**. Columbia Law School Books, 2020. p. 89.

MAYER-SCHÖNBERGER, Viktor. Generational development of data protection in Europe. In: AGRE, Philip E.; ROTENBERG, Marc. **Technology and privacy: the new landscape**. Cambridge: The Mit Press, 1997.

MENDES, Laura Schertel.; FONSECA, Gabriel Campos Soares da. Proteção de dados para além do consentimento: tendências de materialização. In: DONEDA, Danilo ET all (coord.). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

MENDES, Laura Schertel. **Privacidade, proteção de dados e defesa do consumidor: linhas gerais de um novo direito fundamental**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SCHWABE, Jürgen; MARTINS.: Leonardo. **Cinquenta anos de jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão**. Decisão do Tribunal Constitucional alemão de 1983. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung, 2005, pp. 233-245. Disponível em: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_7738-544-1-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_7738-544-1-30.pdf). Acesso em: 12 abr. 2021.

UNCTAD. **Covid 19 and E-commerce: a global review**, p. 38. Disponível em: [https://unctad.org/system/files/official-document/dtlstict2020d13\\_en\\_0.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/dtlstict2020d13_en_0.pdf). Acesso em: 20 abr.2021.

WARREN, Samuel; BRANDEIS, Louis. The right to privacy. **Harvard Law Review**, v. IV, n. 5, pp. 193-220, 1890. Disponível em: [http:// https://www.cs.cornell.edu/~shmat/courses/cs5436/warren-brandeis.pdf](http://https://www.cs.cornell.edu/~shmat/courses/cs5436/warren-brandeis.pdf). Acesso em: 12 abr. 2021.

**(IN)APLICABILIDADE DA TUTELA PROVISÓRIA ANTECEDENTE NOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS****Carina Cátia Bastos de Senna<sup>1</sup>  
Diogo Alves Garcia Nunes<sup>2</sup>  
Ricardo Cardoso Bastos<sup>3</sup>**

**RESUMO:** O presente artigo tem por finalidade investigar o cabimento do instituto da tutela provisória antecedente no âmbito dos Juizados Especiais. Isso porque, a partir da vigência do novel Código de Processo Civil, em 2015, passou a existir no direito processual brasileiro o instituto da tutela provisória antecedente, permitindo a parte autora pleitear uma tutela provisória antes mesmo do ajuizamento do processo judicial principal. Por outro lado, os Juizados Especiais Cíveis constituem microsistema processual diverso do civil ordinário, com regras e princípios próprios, somente se utilizando do CPC de forma subsidiária, nas lacunas do sistema e, mesmo assim, quando a norma jurídica prevista no CPC for compatível com os princípios que norteiam os Juizados Especiais.

**PALAVRAS-CHAVES:** Tutela provisória antecedente. Juizados Especiais Cíveis.

**ABSTRACT:** The purpose of this article is to investigate the appropriateness of the institute of preliminary provisional protection under the Special Courts. This because, as of the validity of the new Code of Civil Procedure, in 2015, the institute of preliminary provisional protection began to exist in Brazil procedural law, allowing the plaintiff to seek provisional relief even before the filing of the main Law suit. On the Other hand, the Special Civil Courts constitute a procedural microsystem different from the ordinary civil procedure, with their own rules and principles, Only using the CPC in a subsidiary manner, in the gaps in the system and, even so, When the legal rule provided for in the CPC is compatible with the principles that guide the Special Courts.

**KEYWORDS:** Prior Provisional .Guardianship. Special Civil Courts.

<sup>1</sup>Juíza Federal Titular da 12ª Vara Federal de Belém/PA - JEF. Doutoranda e Mestre em Ciências Jurídica pela Universidade Autónoma de Lisboa - UAL; Especialista em Direito do Estado pela Fundação Faculdade de Direito - UFPA; Professora da Graduação e Pós-Graduação em Direito da Faculdade Estácio

<sup>2</sup>Analista Judiciário da Seção Judiciária do Pará; Especialista em Direito Público Material pela UGF.

<sup>3</sup>Bacharelado em Direito.



## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por tema **(IN)APLICABILIDADE DA TUTELA PROVISORIA ANTECEDENTE NOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS**, visando responder o seguinte problema de pesquisa: Se seria aplicável o instituto tutela provisória antecedente nos juizados especiais cíveis.

Desse modo, o objetivo geral desse artigo doutrinário consistirá em analisar/investigar a aplicabilidade da tutela provisória antecedente nos juizados especiais cíveis.

Para tanto será desenvolvido os seguintes objetivos específicos: Definir o instituto da Tutela Provisória e suas espécies; conceituar a Tutela Provisória Antecedente e discorrer acerca dos juizados especiais cíveis, princípios, características e procedimento.

Ao final, pretender-se-á apresentar opinativo acerca do problema de pesquisa.

A presente pesquisa tem importância ímpar, poisé fundamental para qualquer pessoa que atue dentro do sistema de justiça do microsistema dos Juizados Especiais saber se é aplicável ou não o instituto da tutela provisória antecedente no âmbito dos juizados cíveis, a fim de evitar incidentes processuais que poderá levar ao perecimento do direito que se pretende ver reconhecimento no Poder Judiciário ou retardamento da prestação jurisdicional.

## 2. DA TUTELA PROVISORIA

A partir da entrada em vigor do novo Código de Processo Civil - CPC, em 16 de março de 2015, passou a existir no direito brasileiro o instituto da tutela provisória antecedente, disciplinado nos arts. 294 a 311 do Código Adjetivo Brasileiro.

Cassio Scarpinella Bueno, Vice-Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Processual e membro do Instituto Ibero-americano de Direito Processual e da Associação Internacional de Direito Processual, discorre que tutela provisória são técnicas que permitem ao magistrado, observando os pressupostos na lei, que se baseiam em evidência ou urgência, prestar tutela jurisdicional, sendo este antecedente ou incidentalmente, com base em decisão instável (por isso, provisória) para assegurar ou satisfazer um pedido do autor, sem prévia oitiva do réu. (SCARPINELLA, 2018, p. 283).

Cassio Scarpinella Bueno explica ainda que a tutela provisória esta dívida em tutela de urgência ou de evidência; a primeira sendo baseada na urgência da situação que pode afetar o processo para pleitear o pedido, esta ocupa a maior parte dos dispositivos, artigos 300 a 310. (SCARPINELLA, 2018, p. 284).

Marcus Vinicius Rios Gonçalves, Mestre em Direito Civil e Juiz de Direito apresenta que a tutela de urgência pode ser antecipada ou cautelar, consistindo a tutela antecipada em uma generalização da possibilidade de antecipação de tutela, em qualquer ação, desde que observados os requisitos genericamente estabelecidos em lei. Por outro lado, a tutela cautelar, segundo Gonçalves entende seria como uma medida com a finalidade de “afastar uma situação de ameaça ao resultado de um processo de conhecimento ou execução”. (GONÇALVEZ, 2015, 759-781).

Fredie Didier Jr., Paula Sarno Braga e Rafael Alexandria de Oliveira discorrem que “a evidência é fato jurídico processual. É o estado processual em que as afirmações de fato estão comprovadas”. (p. 617, 2015)

Cassio Scarpinella Bueno expõe ainda que tutela provisória de urgência cautelar ou antecipada é distinguida em antecedente e incidente, levando em conta o momento de requerimento da tutela, se antes ou durante o processo.

“Será antecedente a tutela provisória fundamentada em urgência e requerida para dar início ao processo. Os arts. 303 e 304 (tratando-a como “tutela antecipada”) e 305 a 310 (tratando-a como cautelar) ocupam-se especificamente com estes casos. Será incidente a tutela provisória requerida ao longo do processo, desde sua petição inicial, cuja disciplina está, na maior das vezes, sem levar em conta a dicotomia entre “cautelar” e “antecipada”, nas Disposições Gerais e no Título II.”. (SCARPINELLA, 2018, 284).

De acordo com Mauro Cappelletti e Bryan Garth o acesso à justiça é o mais básico dos direitos humanos, pois isso permite um sistema jurídico igualitário. Para assegurar tal direito no Brasil foram criados os Juizados Especiais. (CAPPELLETTI, Mauro, 1988, p. 11-12)

### 3. DOS JUIZADOS ESPECIAIS CIVEIS

O Juizado Especial, previsto no art. 98, I, Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, é um órgão do Poder Judiciário vocacionado para processar, julgar e executar as causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau.

Os Juizados Especiais, no âmbito federal, estão regulamentados na lei 10.251/2001. No âmbito estadual há duas leis regulamentando os juizados especiais, quais sejam: lei 9.099/95 e lei 12.153/2009.

As leis acima elencadas trazem nos seus corpos o que se considera como causas de menor complexidade. Em regra, no âmbito federal, considera-se de menor complexidade as causas cíveis de até 60 salários mínimos. No âmbito Estadual considera-se de menor complexidade as causas cíveis de até 40 salários mínimos.

São princípios que regem os juizados especiais cíveis oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação, conforme art. 2º da lei 9.099/95.

Pode-se apontar como particularidades do sistema dos juizados especiais: não necessidade de representação por advogado, o juiz possui maior liberdade para conduzir o processo e escolher o método de julgamento, produção das provas e para dar especial valor às regras de experiência comum ou técnica.

Nota-se, portanto, que os Juizados Especiais possuem regramento próprio previsto nas Leis 9.099/95, nº 10.259/01 e lei 12.153/09 e a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil somente se dará quando há lacuna no microsistema dos juizados e, ainda assim, se a regra a ser aplicada está em consonância com os princípios que norteiam os Juizados Especiais. Destarte, nas hipóteses de divergências entre o CPC e as regras dos juizados especiais, deve ser preservada a autonomia dos Juizados Especiais para regular o seu procedimento, em observância aos princípios norteadores do microsistema dos Juizados Especiais Cíveis.

#### **4.(IN)APLICABILIDADE DA TUTELA PROVISORIA ANTECEDENTE NOS JUIZADOS ESPECIAIS CIVEIS**

Diante desse contexto, surge a problemática de se saber se o novo instituto da tutela provisória antecedente é aplicável no âmbito dos juizados especiais cíveis.

Nas situações em que se pretende a tutela provisória de urgência antecipada faz-se mister a demonstração de elementos que evidenciem a probabilidade do direito, bem como a existência de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, nos termos do artigo 300, do Código de Processo Civil.

Conforme previsão do art. 303 do CPC nos casos em que for requerida a tutela de caráter antecedente, a petição inicial pode limitar-se ao requerimento da tutela antecipada e à indicação do pedido de tutela final, com a exposição da lide, do direito que se busca realizar e do perigo de dano ou do risco ao resultado útil do processo.

Nota-se, contudo, que no âmbito dos Juizados Especiais Federais há regramento próprio previsto na Lei nº 10.259/01 e a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil somente se dá quando está de acordo com os princípios que norteiam os Juizados Especiais. Assim, nas hipóteses de divergências entre o CPC e a lei 9.099/95 e 10.259/01, deve ser preservada a autonomia dos Juizados Especiais para regular o seu procedimento, em observância aos princípios norteadores do microsistema dos Juizados Especiais Cíveis.

Como se observa, o instituto da tutela provisória de urgência antecedente no processo ordinário visa dar celeridade e evitar demandas desnecessárias. Por outro lado ele não se mostra razoável no procedimento dos Juizados Especiais Federais que é célere e mais eficiente.

Veja que nos juizados especiais, não há espaço para aditamento à petição inicial, com a complementação de argumentos e juntada de novos documentos (art. 303, I do novo CPC/15), análise prévia de admissibilidade (§ 6º. do art. 303 do CPC/15), ou estabilização de decisão interlocutória (art. 304 do CPC/2015). Como é sabido, o procedimento estabelecido na lei dos Juizados Especiais tem como principal característica a concentração de seus atos e a irrecorribilidade das decisões interlocutórias que não sofrem os efeitos da preclusão.

Ainda, deve ser ressaltado que um dos resultados do pedido de tutela de urgência antecipada é a estabilização da decisão concessiva, ocorrendo esta quando não há impugnação pelo réu. Nesta situação o processo será extinto e a decisão antecipatória produzirá efeitos até que seja ajuizada ação autônoma que altere seus efeitos. Atente-se que a estabilização nada tem a ver com a resolução de mérito do pedido definitivo, tendo em vista que este ainda não foi formulado.

Quanto a problemática em questão, doutrina Maria do Carmo Honório no sentido de não aplicabilidade da tutela provisória antecedente no âmbito dos juizados especiais cível conforme abaixo, in verbis:

“Ocorre que a antecipação da tutela na forma prevista no art. 303 do novo Código de Processo Civil implica na concessão de prazo para o aditamento da petição inicial, com evidente prejuízo para a sessão de conciliação, que é privilegiada no sistema especial. Há que se considerar que a estabilidade ou não da tutela antecipada, concedida nos termos do art. 303 do novo Código de Processo Civil, depende da interposição ou não de recurso no decorrer do processo, o que é incompatível com o Juizado Especial, onde devem ser evitados incidentes processuais e as questões devem ser decididas preferencialmente em audiência. Por outro lado, no caso em que a urgência for contemporânea à propositura da ação, se a petição simplificada nos termos de art. 14 da Lei 9.099/95, por si só, não for suficiente para o pleito de antecipação de tutela, haverá evidente complexidade e a solução será o indeferimento da petição inicial por incompatibilidade com o procedimento do Juizado Especial .” (HONÓRIO, MARIA DO CARMO, 2015, p. 50/51).

Neste sentido, o Enunciado nº 178 do FONAJEF – Forum Nacional dos Juizados Especiais Federais: “A tutela provisória em caráter antecedente não se aplica ao rito dos juizados especiais federais, porque a sistemática de revisão da decisão estabilizada (art. 304 do CPC/2015) é incompatível com os arts. 4º e 6º da Lei nº 10.259/2001. “(Aprovado no XIII FONAJEF).

No mesmo sentido foi editado o enunciado FONAJE nº 163, do Forum Nacional dos Juizados Especiais: “Os procedimentos de tutela de urgência requeridos em caráter antecedente, na forma prevista nos arts. 303 a 310 do CPC/2015, são incompatíveis com o Sistema dos Juizados Especiais”

## 5. CONCLUSÃO:

O procedimento da tutela provisória de urgência de caráter antecedente com a possibilidade ou não da ocorrência de estabilização da decisão, previsto no art. 303, do Código de Processo Civil de 2015 não se coaduna com o rito dos Juizados Especiais Federais, eis que o procedimento estabelecido na lei dos Juizados Especiais tem como principal característica a concentração de seus atos e a irrecorribilidade das decisões interlocutórias que não sofrem os efeitos da preclusão, decorrente da falta de interposição de recurso, como se verifica no caso de concessão de tutela de urgência antecedente no âmbito do processo civil ordinário.

Os princípios vetores dos Juizados, quais sejam, da celeridade, simplicidade e informalidade exigem que o procedimento no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis seja o mais concentrado, evitando-se incidentes desnecessários, a fim de que a tutela jurisdicional seja eficiente.

Conclui-se, portanto, o instituto da tutela provisória de urgência antecedente é no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis.

## BIBLIOGRAFIA

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de direito processual civil**: vol.único. 4.ed. São Paulo: Saraiva Jus, 2018.

**CODIGO DE PROCESSO CIVIL.** Disponível em: 2015. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso: 30 maio 2021.

CAPPELLETTI, Mauro., GARTH, Bryan. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1988.

**ENUNCIADO FONAJEF.** Disponível em: <https://www.ajufe.org.br/fonajef/enunciados-fonajef>. Acesso em: 30 maio 2021.

**ENUNCIADO FONAJE.** Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedoria-nacional-de-justica/redescobrimdo-os-juizados-especiais/enunciados-fonaje/enunciados-civeis>. Acesso em: 30 maio 2021.

HONÓRIO, Maria do Carmo; LINHARES, Erick (Coord.). **Juizados especiais cíveis e o novo CPC**. .1. ed. Curitiba: Juruá, 2015.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Direito processual civil esquematizado**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

## CULTURA DE INTEGRIDADE NOS MACROPROCESSOS FINALÍSTICOS DE PRESTAÇÃO

**JURISDICIONAL:** direito constitucional à boa administração por meio de efetiva governança e gestão de risco na Justiça Federal de 1º e 2º graus da 1ª Região.

Cecília Teresa de Menezes Oliveira<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente estudo tem por objetivo apresentar um panorama das alterações legislativas que influenciaram o macroprocesso finalístico na Justiça Federal (prestação jurisdicional) e fomentaram a implantação de programas de integridade governamental objetivando geração de valor, probidade, transparência, flexibilidade, inovação e legalidade por meio de governança e gestão de riscos centrada direito constitucional à boa administração.

**Palavras-chave:** Direito constitucional à boa administração. Integridade governamental. Efetividade da prestação jurisdicional. Consequencialismo decisório. Governança e Gestão de riscos na Justiça Federal.

**ABSTRACT:** The present study aims to present an overview of the legislative changes that influenced the finalistic macroprocess in Federal Justice (jurisdictional provision) and fostered the implementation of government integrity programs aimed at generating value, probity, transparency, flexibility, innovation and legality through governance and risk management focused on the constitutional right to go on administration.

**Keywords:** Constitutional right to good administration. Government integrity. Effectiveness of the jurisdictional provision. Decisional consequentialism. Governance and Risk Management in Federal Justice.

**SUMÁRIO:** 1. INTRODUÇÃO. 2. INTEGRIDADE GOVERNAMENTAL NO PODER JUDICIÁRIO. O CONSEQUENCIALISMO DECISÓRIO NAS ESFERAS JUDICIAL  
4. DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO: INTEGRALIDADE GOVERNAMENTAL E GESTÃO DE RISCOS NA JUSTIÇA FEDERAL DA 1ª REGIÃO. 5. CONCLUSÃO.

<sup>1</sup>Oficiala de Justiça Avaliadora do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, lotada na Subseção Judiciária de Altamira/PA. Pós-graduanda em Compliance e Integridade Corporativa pela PUC Minas Virtual. Especialista em Direito Constitucional e Administrativo pela Escola Paulista de Direito (EPD). Graduada pela Universidade do Distrito Federal (UDF).

## 1. INTRODUÇÃO

A cultura de integridade é formada por meio de sentimentos e estímulos que influenciam indivíduos a seguirem valores honrosos. Montesquieu professou em defesa do valor integridade (2015, tradução nossa):

Se eu soubesse de algo que fosse útil para mim e prejudicial para minha família, rejeitaria do meu espírito. Se eu soubesse de algo que fosse útil para minha família e que não fosse útil para minha pátria, tentaria esquecer. Se eu soubesse de algo útil para minha pátria, e que fosse prejudicial para a Europa e para o gênero humano, eu consideraria um crime<sup>2</sup>.

Quando o meio íntegro deve ser o Estado, das virtudes presentes nas obras de Montesquieu, o amor à pátria e às leis são sentimentos virtuosos, pois a regra é o homem ser tendente a desobedecer às leis naturais por ser, em suma, individualista.

Este artigo divulgará a importância da cultura de integridade e da boa administração, por meio de sistemas de governança e gestão de riscos, para influenciar de forma positiva a própria prestação jurisdicional (atividade finalística).

Propor-se-á a leitura dos artigos 5º, XXXIII, LIV e LV, 37, caput, §3º e §6º, e 74, todos da Constituição Federal, combinados com o estudo da Lei 13.655/2018, que alterou e incluiu dispositivos na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), por fomentarem a efetivação de programas de integridade governamental em todos os Poderes (governança e gerenciamento de riscos).

Em defesa da inclusão de programas de integridade nos órgãos judiciais brasileiros, buscar-se-á informações no *Guidelines Manual Annotated*, elaborado pelo *United States Federal Sentencing Commission*<sup>3</sup>, e no *Guidance on Evaluation of Corporate Compliance Programs*<sup>4</sup>, do *U.S. Department of Justice*.

No Brasil, durante a pandemia de coronavírus (Covid-19), o STF criou um laboratório de inovação (INOVA STF - 2020) para modernizar o processo judicial, incrementar as nossas soluções para aumento de desempenho, agilidade e eficiência dos processos de trabalho, demonstrando que o Poder Judiciário deve acompanhar a governança de excelência.

Na Justiça Federal da 1ª Região, em 7/10/2020, a alta administração (*Tone from the top*) consolidou os valores de integridade, como efetividade, geração de valor, participação democrática, probidade, responsabilidade, transparência, flexibilidade, inovação e legalidade, no sistema de governança (art. 1º da Resolução PRESI TRF1ª Região 11416629).

<sup>2</sup>"Si jesavaisquelquechose qui me fût utile et qui fût préjudiciable à ma famille, je le rejetterais de mon esprit. Si jesavaisquelquechose qui fût utile à ma famille et qui ne le fût pas à ma patrie, je chercherais à l'oublier. Si jesavaisquelquechose utile à ma patrie et qui fût préjudiciable à l'Europe et au genre humain, je le regarderais comme un crime."

<sup>3</sup>U.S. FEDERAL SENTENCING COMMISSION. *Guidelines Manual Annotated*. Disponível em <<https://www.ussc.gov/guidelines>>. Acesso em 23 mai. 2021.

<sup>4</sup>U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE. *Guidance on Evaluation of Corporate Compliance Programs*. Disponível em <<https://www.justice.gov/criminal-fraud/page/file/937501/download>>. Acesso de 23 mai. 2021.

Abordar-se-á a inclusão no Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão do caso Coronavírus – Covid-19<sup>5</sup>

Por fim, neste artigo demonstrar-se-á que as alterações legislativas na legislação anticorrupção, na LINDB e nas regras do Conselho Nacional de Justiça e no Conselho da Justiça Federal não devem ser abordadas como dificultadoras da Jurisdição, pois visam efetivar o direito à boa prestação jurisdicional (segura, eficiente e eficaz) e integram o Poder Judiciário às boas expectativas dos cidadãos e jurisdicionados.

## 2. INTEGRIDADE GOVERNAMENTAL NO PODER JUDICIÁRIO

De modo geral, a integridade corresponde aos importantes valores morais de uma sociedade e a aplicação desses valores em problemas do dia a dia. “A integridade, já por esse aspecto, se diferencia da ética: enquanto esta traz conotações mais filosóficas e intangíveis, a primeira se preocupa mais com o comportamento diário das pessoas e com o processo de tomada de decisões.” (ZENKNER, 2019, p.46).

Enaltecendo o valor integridade, Marcelo Zenker (2019) incorpora o poeta Fernando Pessoa e traz, de forma singela e oportuna, à epígrafe de sua obra, Integridade Governamental e Empresarial, as seguintes estrofes:

Para ser grande, sê inteiro: nada  
Teu exagera ou exclui  
Sê todo em cada coisa. Põe quanto és  
No mínimo que fazes.  
Assim em cada lago a lua toda  
Brilha, porque alta vive.<sup>6</sup>

O termo governança, por sua vez, é utilizado em diversos países do mundo e, em suma, designa “o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder [...] essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia” (ZENKNER, 2015, p. 241).

O *Guidance on Evaluation of Corporate Compliance Programs*<sup>7</sup> foi publicado em 2017 com a intenção de trazer mais transparência para o público de como os promotores norte-americanos analisavam programas de integridade. Mais do que isso, quais os parâmetros utilizados para aprovar programas de empresas com perfis de risco e soluções diferentes, tendo em vista que a sociedade americana e internacional precisava entender as penalizações que vinham sendo aplicadas em decorrência de condutas não íntegras (BUAIZ NETO; KOUTRAS, 2018).

<sup>5</sup>CNJ.Observatório Nacional sobre Questões Ambientais Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão. Disponível em <<https://observatorionacional.cnj.jus.br/observatorionacional/>>. Acesso em 23 mai. 2021.

<sup>6</sup>Publicado na revista Presença, nº 37, fevereiro de 1933. Vê-se, nesta ode, que o equilíbrio de Ricardo Reis, o equilíbrio contido dos clássicos, é construído pelo intelecto e nada tem de espontâneo.

<sup>7</sup>U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE. *Guidance on Evaluation of Corporate Compliance Programs*. Disponível <<https://www.justice.gov/criminal-fraud/page/file/937501/download>>. Acesso de 23 mai. 2021.



De acordo com a *Federal Sentencing Guidelines*<sup>8</sup>, são estes os pilares de programas de integridade nos moldes internacionais que devem integrar a governança privada e pública: 1 - Comprometimento da alta administração: *Tone from the top*; 2 - Avaliação de riscos; 3 - Código de conduta e políticas de *compliance*; 4 - Controles internos; 5 - Treinamento e comunicação; 6 - Canais de denúncias; 7 - Investigações internas; 8 - *Due diligence*; e 9 - Monitoramento e auditoria (BLOK, 2020, p.53).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (organização intergovernamental) propõe que o aprimoramento da governança pública no Brasil é chave da agenda de reforma política do país. O objetivo é tornar o Estado mais eficiente, aperfeiçoar a prestação de contas, responsabilização e prevenir a corrupção, inclusive no Judiciário (OCDE, 2011). Outrossim, no Brasil, a lei anticorrupção (Lei 12.846/2013) decorrente de uma tendência mundial e em resposta às pressões econômicas fomentou a implantação de sistemas de gestão voltados para a integridade governamental.

No Executivo Federal, a supramencionada lei foi regulamentada pelo Decreto 8.420/2015. Especificamente no art. 42, há 16 (dezesesseis) parâmetros de integridade e alguns serão abordados neste artigo por serem aplicáveis ao Poder Judiciário, como o comprometimento da alta administração (*tone from the top*), políticas de integridade, de gestão e gerenciamento de risco, princípios como transparência, probidade, eficiência, coerência, prestação de contas (*accountability*) responsabilidade etc.

Com base em uma visão sistêmica da governança pública brasileira demonstra-se que há um grande espaço a ser aprimorado na busca da excelência e de valor público à ação do Poder Judiciário. Não se aguarda apenas uma prestação jurisdicional célere, pois os cidadãos cada vez mais acompanham pela mídia oficial e redes sociais os limites e consequências das decisões judiciais.

Sentir a necessidade de integridade governamental, como valor necessário, é um despertar para uma sociedade: efetivamente vivencia-se estruturas democráticas. Por outro lado, o Estado experimenta escassez de recursos que indicam a necessidade de tornar mais eficiente as ações (NOHARA, 2020-a, p. 596).

Na iniciativa privada, a expressão mais utilizada para programa de integridade é *compliance*. Carla Veríssimo (2017, p.89) esclarece que a palavra:

[...] '[c]ompliance' é uma expressão que já foi incorporada ao vocabulário jurídico brasileiro (...) No julgamento da Ação Penal 470/MG, caso de grande repercussão nacional, o Supremo Tribunal Federal condenou dirigentes do Banco Rural (dois Vice-presidentes, um Vice-presidente Operacional e um Diretor estatutário) responsáveis, na dicção da denúncia, pelo Comitê e Prevenção à Lavagem de Dinheiro pelas áreas de "compliance", contabilidade, jurídica, operacional, comercial e tecnológica da instituição financeira pela prática de crimes de gestão fraudulenta de instituição financeira

<sup>8</sup>U.S. FEDERAL SENTENCING COMMISSION. Guidelines Manual Annotated. Disponível em <<https://www.ussc.gov/guidelines>>. Acesso em 23 mai. 2021.

Neste artigo, adotar-se-á a nomenclatura integridade para tratar dos programas de governança pública que envolvem preceitos de “compliance” consolidados, existentes no ordenamento jurídico brasileiro.

A aplicação de programas de integridade na governança do macroprocesso finalístico de prestação jurisdicional, alinha os procedimentos judiciais a valores, princípios e normas que priorizam efetividade, geração de valor, probidade, responsabilidade, transparência, participação democrática, flexibilidade, inovação e legalidade<sup>9</sup>.

O Conselho de Justiça Federal, em 2015, com base em sua missão constitucional (art. 105, parágrafo único, II, da CF), estipulou prazo para que os Tribunais Regionais Federais modernizassem os Sistemas de Governança e Gestão da Justiça Federal e instituíssem Programas de Gestão de Riscos, estratégias imprescindíveis para integridade governamental.

Em 2018, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) foi alterada substancialmente interferindo no planejamento estratégico de todos os órgãos públicos.

Não apenas atingiu as esferas administrativas, mas também a judicial (arts. 20, 21, 23, 24, 26, 30 da LINDB), sendo que os regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas passaram a ter caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.

Na prática, este caráter vinculante pode ensejar problemas na prestação jurisdicional: visualiza-se riscos ao entendimento de alguns atos cartorários (na Secretaria da Vara), mesmo não decisórios e que refletem a estratégia escolhida pelas autoridades do nível estratégico.<sup>10</sup>

A boa gestão dos macroprocessos finalísticos valoriza a segurança jurídica, convida para reflexão sobre as consequências das decisões administrativas e judiciais e afasta questionamentos reprováveis da sociedade à atuação do Judiciário brasileiro.

### **3.O CONSEQUENCIALISMO DECISÓRIO NAS ESFERAS JUDICIAL**

O Código de Processo Civil de 2015 trouxe mudanças de paradigma na forma de gerir processos judiciais e de alcançar o resultado útil do processo. Essas mudanças já foram bastante exploradas pela doutrina e jurisprudência.

Atualmente, a doutrina incorpora ao macroprocesso de prestação jurisdicional a importância de uma verdadeira (efetiva) Governança e Gestão de Riscos, cuja protagonista é a autoridade judicial.

As alterações na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), com a aprovação da Lei nº 13.655/2018, de 25/4/2018, reforçaram essa afirmativa.

A supracitada Lei 13.655/2018 foi denominada Lei de Segurança Jurídica e Eficiência na criação e na aplicação do Direito Público. Para alguns, essa incorporação legislativa representa a aplicação do “princípio do consequentialismo decisório”.

Vieira e Barreto (2019, p. 77) explicam de forma técnica as consequências das alterações legislativas ocorridas desde o ano de 2011 no âmbito da governança pública. Para este artigo, as ponderações relacionadas à segurança jurídica e ao consequentialismo decisório decorrentes das alterações na LINDB no ano de 2018 são preciosas, senão vejamos:

<sup>9</sup>BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região). Art. 1º da Resolução PRESI 11416629, de out. 2020. Acesso em 13 mai. 2021.

<sup>10</sup>BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região). Art. 2º, I, da Resolução PRESI 11416629, de out. 2020.

As alterações incorporam o princípio do consequencialismo decisório, mudam a forma de responsabilidade da autoridade administrativa, controladora e jurídica, redefine a ideia de legalidade do ato administrativo e institui um ambiente de maior segurança jurídica ao agente público responsável. A lei institui a obrigação do agente em motivar adequadamente suas decisões, para além dos fundamentos de fato e direito, analisando as questões práticas, as possíveis alternativas e os resultados que produzirá (art. 20). Essa mudança contribui diretamente para promover uma gestão mais racional, menos centrada em entraves burocráticos e legais que emperram a prática de uma gestão mais eficiente. Além disso, nas esferas administrativa, controladora ou judicial a invalidação de ato também deverá indicar expressamente as consequências jurídicas e administrativas (art. 21). A interpretação das normas deverá considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor; assim como, nas decisões sobre a regularidade de conduta ou validade de ato, serão consideradas as circunstâncias práticas que houver imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. Por isso, a aplicação de eventuais sanções levará em consideração 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 (art. 22). A lei prevê o estabelecimento de regimes de transição entre normas (art. 23), veda a invalidação de situações plenamente constituídas que levem em conta as orientações gerais da época (art. 24) e promove a celebração de compromisso que contribua para eliminar irregularidade, incerteza ou situação contenciosa compatível com o interesse público (art. 26).

A norma também estabelece que o processo administrativo, controlador ou judicial poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos (art. 27), determina a responsabilização por decisão ou opinião técnica eivada de dolo ou erro grosseiro (art. 28), privilegia a prática da consulta pública de atos normativos (art. 29) e estabelece que as autoridades públicas devem orientar sua conduta para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas (art. 30).

Martins (2019), por sua vez, pontua certa contrariedade entre o CPC (2015) e as alterações na LINDB de 2018. Afirma que o preceito do art. 20 da norma:

[...] veda a utilização de ‘valores jurídicos abstratos’ pelas instâncias administrativa, controladora ou judicial como razões de decidir, sem que haja juízo prévio das consequências. Contrariamente, a legislação processual (CPC, artigo 1º) orienta que a interpretação daquela codificação seja guiada à luz dos valores e das normas fundamentais estabelecidas na Constituição Federal.

Para atender às mudanças legislativas e à própria CF e analisar os riscos inerentes, as autoridades do Poder Judiciário devem propor a todos os envolvidos a observância dos princípios de efetividade, geração de valor, probidade, responsabilidade, transparência, participação democrática, legalidade e inovação.

São valores jurídicos que afastam a alegação de afronta à LINDB, pois inerentes ao Estado Democrático de Direito e decorrentes de hermenêutica constitucional.

A finalidade é garantir, além de governança e excelência no Judiciário, o direito fundamental à uma boa administração pública como valor de integridade, incidente nos atos decisórios ou não, que representam os fins e objetivos institucionais.

Neste ponto, em 2019, o Conselho da Justiça Federal estimulou a adoção de governança e gestão de riscos focada na prestação jurisdicional (macroprocesso finalístico).<sup>11</sup>

Superadas as pontuações importantes quanto à integridade governamental e ao consequencialismo decisório, no próximo tópico, avaliar-se-á especificamente a governança e gestão de riscos para atendimento ao direito à boa administração.

#### **4.DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO: INTEGRALIDADE GOVERNAMENTAL E GESTÃO DE RISCOS NA JUSTIÇA FEDERAL DA 1ª REGIÃO**

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2021) indica a corrupção como “uma das questões mais corrosivas do nosso tempo”. Fixou-se doze princípios de gestão ética no serviço público para orientar os agentes políticos de diversos países na estruturação de seus sistemas de gestão com base na integridade<sup>12</sup>.

Assim, a governança pública “tornou-se” aliada para ligação entre a atividade política e as funções práticas que alcançam o usuário de serviços públicos e, neste caso, os jurisdicionados e terceiros relacionados.

Rememora-se que “[o] princípio da boa administração, inserido dentre aqueles que devem orientar todas as atividades do Poder Público”, inclusive jurisdicionais, era conhecido como “uma mera garantia de eficiência da Administração Pública diante da necessária tutela de interesse público” (ZENKNER, 2019, p.240-241).

Silva explica que atualmente (2019, p.198):

<sup>11</sup>CJF. Matriz de Riscos e Manual de Gerenciamento de Riscos. Disponível em <<https://www.cjf.jus.br/cjf/unidades/estrategia-e-governanca/gestao-de-riscos>>. Acesso em 19 mai. 2021.

<sup>12</sup>OECD. Recomendação do Conselho da OECD sobre Integridade Pública. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>>. Acesso em 19 mai. 2021.

Na ordem constitucional brasileira faz-se possível identificar o direito fundamental à boa administração tanto no aspecto subjetivo pois, encontram-se asseguradas todas as posições garantísticas perante o Estado como devido processo legal, contraditório e ampla defesa (artigo 5º, LIV e LV), direito à informação (CF, artigo 5, XXXIII), reconhecimento da responsabilidade civil do Estado (CF, artigo 37, §6) e participação dos usuários na Administração Pública (CF, artigo 37, §3), com importantes desdobramentos legais, como a Lei do Processo Administrativo (Lei n. 9.784/99) e Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), quanto no objetivo, tendo em vista a principiologia do artigo 37 caput (legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência), exigência de absoluta correção e transparência dos procedimentos licitatórios e de concursos públicos, a profissionalização no serviço público além de reforçado sistema de controle da gestão pública.

De acordo com Martelli e Rangone (2011 apud FREITAS, 2015, 118-119), a boa administração deve garantir uma administração transparente, sustentável, dialógica, imparcial, proba, legalmente temperada e preventiva.

No Judiciário, a boa administração evoluiu para um instrumento de tutela dos direitos dos jurisdicionados e profissionalização dos serviços inerentes à prestação jurisdicional: receber processos, gerir acervo, solucionar conflitos, executar sentenças, baixar processos<sup>13</sup>

A própria Constituição Federal vincula a governança no Poder Judiciário, sendo inaceitáveis atos protelatórios, morosos, atropelados, desarrazoados e dispendiosos emanados na atividade finalística, conforme leitura sistemática dos artigos 5º, XXXIII, LIV e LV, 37, caput, §3º e §6º, e 74.

No âmbito infraconstitucional, as alterações na LINDB, por meio da Lei 13.655/2018, convocaram os magistrados e órgãos julgadores a exercício dialógico, preventivo e até mesmo futurologia para avaliarem, antes de proferirem decisões, as consequências dessas (arts. 21, 23, 24, 27 da LINDB), calculando e aceitando ou não os riscos inerentes.

Por outro lado, a lei anticorrupção (Lei 12.846/2013), além de auxiliar na implantação da integridade governamental, já trazia a necessidade de implantação efetiva de gerenciamento de riscos nos diversos órgãos do Poder Judiciário, diante do cenário punitivo por ela estabelecido.

Os riscos são, em geral, invisíveis. Eles dependem de aspectos especulativos. Riscos são identificados, avaliados e monitorados e há riscos tolerados ou não. No Direito Administrativo, Irene Patrícia Nohara (2020-b, p.407) baseada nas teorias de Ulrich Beck (2010, p.62) discorre sobre o risco voltado para Governança Pública e indica que “a definição do que seja arriscado do ponto de vista coletivo não é algo que se possa verificar sem a intermediação de um discurso científico”.

---

<sup>13</sup>BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região).Art. 3, §1º, da Resolução da Presi 11416629, de out. 2020.

Sabe-se que “[o] medo determina o sentimento existencial. A prioridade máxima na escala de valores é atribuída à segurança, que suplanta a liberdade e a igualdade” (BECK, 2015, p.22).

Desta forma, preventivamente, na Justiça Federal de 1º e 2º Graus, o Conselho da Justiça Federal por meio da Resolução n. CJF-RES-2017/00447, instituiu a Política de Gestão de Riscos em 7/6/2017. O objetivo era aperfeiçoar o sistema de controles internos e a fiscalização da Justiça Federal, promover a racionalização dos gastos públicos e buscar a celeridade do trâmite do processo administrativo e judicial (apoiada na norma ABNT NBR 31000:2009).

No mesmo ano de 2017, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região adotou preceitos de gestão de riscos, por meio da Portaria PRESI 34/2017<sup>14</sup>. Confirma-se os princípios postos:

- I – criação, agregação e proteção de valor ao ambiente institucional;
- II – abordagem clara das incertezas e riscos;
- III – integração dos processos institucionais ao planejamento estratégico;
- IV – sistematização, estruturação e adequação às necessidades internas e externas;
- V – dinamismo, interatividade e capacidade de reação a mudanças;
- VI – transparência e inclusão;
- VII – proteção ao meio ambiente e à sustentabilidade;
- VIII – respeito ao direito de acesso e à informação a todas as pessoas;
- IX – segregação de funções e responsabilidades entre diferentes pessoas e estruturas;
- X – consideração dos fatores humanos, culturais e materiais;
- XI – melhoria contínua dos processos de trabalho e apoio às decisões;
- XII – utilização das melhores informações disponíveis.

A supracitada Portaria é norma infralegal anterior às alterações da LINDB, mas pode, hoje, ser aplicada no macroprocesso finalístico (prestação jurisdicional), com as adaptações necessárias.

De qualquer sorte, desde a reforma promovida pela Emenda Constitucional nº 45, de 30/12/2004, os custos e consequências jurídicas (financeiras, patrimoniais) produzidos quando do trâmite processual não eram indiferentes jurídicos.

No mais, quanto à eficiência, as metas propostas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para controle da atuação administrativa e do cumprimento dos deveres funcionais (103-B, §4º, da CF) e as normas vinculantes do Conselho da Justiça Federal (CJF) influenciam o aspecto do macroprocesso finalístico da prestação jurisdicional (art. 105, parágrafo único, II, da CF).

---

<sup>14</sup>BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região). Resolução da Presi 34, de 25 de agosto de 2017. Gestão de Riscos na Justiça Federal de 1º e 2º Graus da 1ª Região. Disponível em: <<http://www.trf1.jus.br/dspace/handle/123/155590>>. Acesso em 13 mai. 2021.

Quanto à garantia de sustentabilidade, o plano institucional de Logística Sustentável (PLS) da Justiça Federal da 1ª Região está sob a responsabilidade compartilhada de todos os magistrados, servidores e colaboradores e passou a ser associado aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) propostos pela Organização das Nações Unidas – ONU, na Agenda 2030<sup>15</sup>.

A digitalização de processos e inclusão como Processo Judicial Eletrônico (PJE), iniciada há alguns anos, representa garantia de sustentabilidade, favorece a dinâmica processual e acelera o trâmite, fomentando a efetividade na prestação jurisdicional da Justiça Federal da 1ª Região.

Com foco no direito à boa administração, em 20/3/2020, no Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão do CNJ e do CNMP<sup>16</sup>, o caso Coronavírus – Covid-19 foi incluído para gerenciamento dos riscos.

Naquela época, os órgãos da Justiça Federal da 1ª Região tiveram que adotar diversas medidas emergenciais em razão da pandemia de Covid-19, que resultaram em mudança cultural e do modo de trabalho.

O trabalho predominantemente remoto, a digitalização considerável dos processos físicos quando da suspensão dos prazos, o aumento da produtividade e os resultados na crise podem contribuir para aperfeiçoamento das normas, metas e políticas relacionadas ao teletrabalho. A alteração na forma de trabalho já representa a racionalização de consumo de papel, de energia elétrica, de copos plásticos e de água envasada<sup>17</sup>.

Em 23/10/2020, ainda durante a pandemia de coronavírus, o STF publicou a Resolução 708/2020, que instituiu o Laboratório de Inovação da corte, o Inova STF<sup>18</sup>. A iniciativa tem o objetivo de modernizar o processo judicial, com soluções inovadoras para aumentar o desempenho, a agilidade e a eficiência dos processos de trabalho, inclusive por meio de inteligência artificial. O Ministro Luiz Fux expôs<sup>19</sup>:

Os Laboratórios de Inovação tornaram-se fundamentais para modernizar o processo judicial por meio da execução centralizada de ações baseadas em tecnologias digitais. A ideia é concentrar em um ambiente único e inovador pessoas capazes de arquitetar com sucesso soluções de tecnologia para o Judiciário.

<sup>15</sup>TRF 1ª Região. Plano de Logística Sustentável da Justiça Federal da 1ª Região. Disponível em <<https://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/institucional/gestao-socioambiental/plano-de-logistica-sustentavel-da-justica-federal-da-1-regiao/>>. Acesso em 18 mai. 2021.

<sup>16</sup>CNJ/CNMP. Observatório Nacional sobre Questões Ambientais Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão. Disponível em <<https://observatorionacional.cnj.jus.br/observatorionacional/>>. Acesso em 23 mai. 2021.

<sup>17</sup>TRF 1ª Região. Documentos relacionados à Gestão de Risco da Justiça Federal da 1ª Região disponíveis no link <<https://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/institucional/gestao-de-riscos/>>. Acesso em 19 mai. 2021.

<sup>18</sup>STF. Resolução nº 708, de 23 de outubro de 2020. INOVA STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/RESOLUCAO708-2020.PDF>>. Acesso em 22 mai. 2021.

<sup>19</sup>Inscrições para o 1º Encontro Nacional para Laboratórios de Inovação do Poder Judiciário. Disponível em <<https://www.stj.jus.br/sites/portalt/Paginas/Comunicacao/Noticias/21052021-Abertas-as-inscricoes-para-o-1o-Encontro-Nacional-de-Laboratorios-de-Inovacao-do-Poder-Judiciario.aspx>>. Acesso em 22 mai. 2021.

Por outro lado, o Prêmio CNJ de Qualidade para o ano de 2021, de acordo com a Portaria CNJ nº 135 de 6 de maio de 2021, apresentará avanços em relação ao ano anterior, tendo sido implementadas mudanças nos critérios de pontuação e avaliação<sup>20</sup>.

A finalidade continua sendo a busca pela excelência na gestão e no planejamento; o que se traduz especialmente na sistematização e na disseminação das informações e no incremento da eficiência da prestação jurisdicional.

Vários problemas serão enfrentados no futuro: riscos estão presentes em qualquer governança e a todo momento. Um programa efetivo de governança baseada em integridade e gestão de riscos torna as reações ou ações adversas menos agressivas à imagem da instituição pública, favorece o alcance das metas e resguarda o planejamento estratégico como um todo.

## 5. CONCLUSÃO

Observa-se que a cultura de integridade governamental eleva os padrões de qualidade da prestação jurisdicional e a imagem que os jurisdicionados e cidadãos possuem do Poder Judiciário.

Na Justiça Federal da 1ª Região, a alta administração consolidou que os valores efetividade, geração de valor, participação democrática, probidade, responsabilidade, transparência, flexibilidade, inovação e legalidade compõe o sistema de governança para efetividade do direito fundamental à boa administração (art. 5º, XXXIII, LIV e LV e art. 37, 'caput', §3º e 6º, todas da Constituição Federal c/c art. 1º da Resolução PRESI TRF1ª Região 11416629, 7/10/2020).

O valor integridade aparenta difícil aplicação em um Estado que funciona com escassez de recursos orçamentários, todavia, a Lei 13.655/2018, denominada Lei de Segurança Jurídica e Eficiência na criação e na aplicação do Direito Público, forçou o fortalecimento de sistemas próprios de integridade governamental (governança e de gerenciamento de risco) nos órgãos do Poder Judiciário. Em médio prazo, estes sistemas elevarão a transparência e representação redução de custos.

Neste sentido, os custos e consequências jurídicas (financeiras, patrimoniais) produzidos quando do trâmite processual não são indiferentes e fazem parte de estatística que servirá para atestar a qualidade, racionalidade, avaliação de produtividade e melhoria da qualidade de prestação jurisdicional.

Com base em uma visão sistêmica da governança pública brasileira demonstra-se que há um grande espaço a ser aprimorado na busca da excelência: deve-se criar valor público à ação do Poder Judiciário, não apenas por meio de cumprimento de prazos ou celeridade processual.

Conclui-se que os órgãos judicantes devem adotar medidas de avaliação dos riscos e a prospecção de cenários para alcance da melhor estratégia para concretude do direito fundamental à boa administração (prestação jurisdicional eficiente, efetiva e eficaz).

---

<sup>20</sup>CNJ.Portaria Nº 135 de 06/05/2021. Instituiu o regulamento do Prêmio CNJ de Qualidade, ano 2021. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3916>. Acesso em 18 mai. 2021.



**BIBLIOGRAFIA**

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**. São Paulo: Editora 34, 2010.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco mundial**: em busca da segurança perdida. 1.ed. Lisboa: Edições 70, 2015.

BLOK, Marcella. **Compliance e governança corporativa**. 3 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 11 mai. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Rio de Janeiro, 1942. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del4657.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm). Acesso em: 13 mai. 2021.

BRASIL. Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013. Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm). Acesso em 11 mai. 2021.

BRASIL. Lei 13.655, de 25 de abril 2018, Brasília, 2018. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm). Acesso em: 13 mai. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região). Resolução da Presi 11416629, de 7 de outubro de 2020. Sistema de Governança e Gestão da Justiça Federal da 1ª Região. Disponível em <http://www.trf1.jus.br/dspace/handle/123/244629>. Acesso em 13 mai. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região). Resolução da Presi 34, de 25 de agosto de 2017. Gestão de Riscos na Justiça Federal de 1º e 2º Graus da 1ª Região. Disponível em: <http://www.trf1.jus.br/dspace/handle/123/155590>. Acesso em: 13 mai. 2021.

BUAIZ NETO. José Alexandre; KOUTRAS, Samantha Gabriela. Reflexos sobre a efetividade de programas de *compliance*. **Revista Jota**. 16 set. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/reflexos-sobre-a-efetividade-de-programas-de-compliance-16092018#sdfootnote1sym>. Acesso em: 23 mai. 2021.

FREITAS, Juarez. Políticas Públicas, Avaliação de Impactos e o Direito Fundamental à Boa Administração. **Revista Sequência**, Florianópolis, 2015, n.70, p.115-133. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2015v36n70p115>. Acesso em 10 mai. 2021.

MARTINS, Fernando Rodrigues. Consequencialismo e valores jurídicos abstratos na Lindb. **Consultor Jurídico**, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-fev-11/direito-civil-atual-consequencialismo-valores-juridicos-abstratos-lindb>. Acesso de 12 mai. 2021.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. Penséesdiverses (FrenchEdition) [livro eletrônico]. Bibebook. Edição do Kindle, 2015.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 10 ed. São Paulo: Grupo GEN, 2020-a. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025262/>. Acesso em: 21 mai. 2021.

NOHARA, Irene Patrícia. Governança pública e gestão de riscos: transformações no Direito Administrativo. In: PAULA, M. A. B. de; CASTRO, R. P. A. de (Coord.). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020-b, p. 399-414.

OCDE. ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal brasileira**. 2011. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>> Acesso em 12 mai. 2021.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Agenda 2030. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 11 mai. 2021.

PESSOA, Fernando. **Odes de Ricardo Reis**. L&PM Pocket. Edição do Kindle, 2011.

SILVA, Clarissa Sampaio. O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira. **Revista Seqüência**, v. 40 n. 82, 2019, p.176-201. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2019v41n82p176>> Acesso em:18 mai. 2021.

VERÍSSIMO, Carla. **Compliance: incentivo à adoção de medidas anticorrupção**, São Paulo: Saraiva, 2017.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, Gestão de Riscos e Integridade**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5\\_Livro\\_Governan%C3%A7a%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5_Livro_Governan%C3%A7a%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf). Acesso em 12 mai. 2021.

ZENKNER, Marcelo. **Integridade governamental e empresarial: Um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal**, 2. Ed. Reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

## DIREITO PENAL ECONÔMICO: tutela de bem jurídico supraindividual e uma controversa hipercriminalização

Bruno Moreira Souza<sup>1</sup>

**RESUMO:** No presente artigo, o autor aborda algumas especificidades do direito penal econômico, em especial a concernente à supraindividualidade do bem jurídico tutelado e como o direito penal passa por uma nova leitura, considerando a consolidação da sociedade de massa nos séculos XX e XXI. O trabalho também traga análise do direito penal econômico em Portugal como ramo da ciência jurídica que promove um deslocamento da tutela penal, antes com desiderato de proteção meramente patrimonial, para uma tutela redirecionada à ordenação dominial sob uma perspectiva de proteção da ordem econômica. Ao final, o autor suscita o debate sobre a existência ou não de hipercriminalização nesse segmento do direito.

**Palavras-chave:** Direito penal econômico. Bem jurídico supraindividual. Ordem econômica. Hipercriminalização.

**ABSTRACT:** In the present article, the author addresses some specificities of economic criminal law, especially that concerning the supra-individuality of the protected legal good and how criminal law undergoes a new reading, considering the consolidation of mass society in the 20th and 21st centuries. The work also brings the analysis of economic criminal law as a branch of legal science that promotes a shift from criminal tutelage, previously with a purely patrimonial protection aim, to a tutelage redirected to the dominant order under a perspective of protection of the economic order. In the end, the author raises the debate about the existence or not of hypercriminalization in this segment of the law.

**Keywords:** Economic criminal law. Supra-individual legal asset. Economic order. Hypercriminalization.

<sup>1</sup> Mestre em ciências jurídicas pela Universidade Autônoma de Lisboa. Analista Jurídico do Ministério Público do Estado do Pará. Graduado em Direito pela Universidade da Amazônia (2001).  
brunomoreirasouza@hotmail.com

## 1. INTRODUÇÃO

Ramo da ciência jurídica ainda em processo de desenvolvimento, o direito penal econômico comporta em seu conteúdo alguns pontos que levantam debates doutrinários, dentre eles o caráter supraindividual do bem jurídico por ele tutelado como elemento propulsor de exacerbada criminalização.

Faremos breve análise das raízes históricas do direito penal econômico, fundamentos filosóficos e abordaremos a natureza supraindividual do bem jurídico tutelado pelo referido ramo da ciência jurídica.

Também, como corolário da sobredita natureza supraindividual, discorreremos brevemente sobre uma tendência à indeterminação de vítimas e à dificuldade de identificação dos autores nos denominados “delitos econômicos”, especialmente no direito português, embora as concepções ora debatidas possam ser transmutadas para uma reflexão do instituto em outros ordenamentos jurídicos, inclusive o brasileiro.

Por fim, adentraremos no ponto do estudo concernente à debatida hipercriminalização no direito penal econômico, fazendo contraponto entre os autores que afirmam tal fenômeno apontando-o como uma afronta ao princípio da intervenção mínima do direito penal e os que entendem o expansionismo em questão como algo condizente com os fatos sociais da sociedade de massa do século XXI.

Com o presente estudo objetivamos colaborar para uma melhor leitura do direito penal econômico à luz das novas características da sociedade contemporânea, cuja preocupação, em termos de tutela jurídica, vem cada vez destinando proteção aos interesses coletivos, com possibilidade de hipercriminalização.

## 2. RAÍZES HISTÓRICAS E FILOSÓFICAS DO DIREITO PENAL ECONÔMICO

O direito penal econômico, segundo Eduardo Correia, consiste no segmento da ciência jurídica que tutela materialmente as ofensas à ordem econômica<sup>2</sup>, esta tomada no seu sentido de “modo de ser empírico de uma determinada economia concreta”<sup>3</sup>. Já para João da Costa Andrade, o direito penal econômico pode ser definido como o somatório de regras e princípios jurídico-penais situados em campo material abarcado pelo direito econômico<sup>4</sup>.

Trata-se de ramo do direito que se formou em meio à consolidação da sociedade massificada do século XX, e quanto a esse aspecto, impende abordar que a estrutura socioeconômica dos países capitalistas de hoje fincou-se inicialmente num modelo liberal de exercício de poder, em que a economia era autorregulatória, ou seja, pautada na gestão pelos próprios agentes econômicos.

---

<sup>2</sup>CORREIA, Eduardo – Notas Críticas à penalização de Actividades Económicas. In **Direito Penal Económico**. p. 17.

<sup>3</sup>MOREIRA apud GRAU, Eros Roberto – **A ordem econômica na Constituição de 1988**. p. 65.

<sup>4</sup>ANDRADE, João da Costa – O erro sobre a proibição e a problemática da legitimação em direito penal. In **Temas de Direito Penal Económico**. p. 24.

Tal origem remete aos séculos XVI a XVIII, período em que a liberdade moderno-iluminista, sob um ponto de vista econômico, foi influenciada por uma objetividade científica baseada numa razão técnica-instrumental, com o homem sendo visto como o dominador da natureza<sup>5</sup>.

Pautado em ideais de liberdade, o homem desse tempo tinha uma autocompreensão de ser esteio de tudo o que sabia e agia, o que resultou na formação de um pensamento preponderantemente individualista no tocante às relações sociais e políticas. Trata-se da denominada “razão moderna”, que compreendia o ser humano como um ente emancipado de “contextos socialmente integrantes, culturais ou institucionais”<sup>6</sup>.

Nesse período moderno-iluminista, a autonomia privada ganhou protagonismo nas relações econômicas, com quase inexistente interferência estatal na liberdade de atuação dos agentes privados. O epicentro da economia passou da vida pública, antes presente no Estado absolutista, para a atividade privada, com a legitimação da liberdade econômica centrada no desejo de lucro, em tempos de predominante abstencionismo estatal<sup>7</sup>. Até então, o direito penal econômico, numa perspectiva macroeconômica, mostrava-se desinteressado em criminalizar condutas de modo a realizar intervenção punitiva nas relações jurídicas. Nesse contexto, o Direito migrou de valores morais jusnaturalista para uma finalidade de ordenação social notadamente mecanicista, em que houve uma necessidade de saciedade dos apetites humanos em boa parte centrados em valores econômicos.

Apesar da ocorrência de algumas manifestações pontuais de intervenção estatal antes da primeira grande guerra mundial, a exemplo do que ocorreu na Alemanha do século XVIII, que editou normas punitivas voltadas à atividade de fabricação de cerveja, foi durante o período do referido conflito bélico que o Estado passou a se valer do direito penal econômico como instrumento normativo repressor a condutas violadoras da ordem econômica. Tal fato ocorreu dada a ineficiência da autorregulação do mercado que trouxe consequências negativas, como retração econômica, inflação, redução de consumo, desemprego, dentre outros males<sup>8</sup>. Esses problemas acarretaram a necessidade de consolidação de um Estado social, numa nova superestrutura, em que se fazia necessário assegurar ao homem um mínimo de condições para viver com dignidade<sup>9</sup>.

O VI Congresso da Associação Internacional de Direito Penal, ocorrido em 1953, foi marcante para a maturação científica do direito penal econômico, pois foi quando se iniciou uma aceitação de violação à ordem econômica como hipótese de ilícito administrativo contravençional<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup>SIMÕES, Pedro Coelho – A supra-individualidade como factor de superação da razão moderna. In **Temas de direito penal econômico**. p. 285-286.

<sup>6</sup> Idem – **Op. Cit.** p. 286-294.

<sup>7</sup>SMITH, Adam – **Na Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations**. p. 97.

<sup>8</sup>SCHMIDT, Andrei Zenkner – **Direito penal econômico: parte geral**. p. 32.

<sup>9</sup>DANTAS, Ivo – **Direito constitucional econômico: Globalização & Constitucionalismo**. p. 37-38.

<sup>10</sup>JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano; PEREIRA, Daniel Queiroz – Direito penal econômico e tributário: uma análise histórica e comparada. In **Inovações no direito penal econômico: contribuições criminológicas, político-criminais e dogmáticas**. p. 250.

Em Portugal, mostrou-se especialmente inovador em termos normativos o Decreto-Lei n.º 41.204, de 24 de Julho de 1957, que para Faria Costa foi um “complexo normativo de extraordinária coerência interna”<sup>11</sup>, sucedido pelo Decreto-Lei n.º 28/84 que normatizou os crimes e contraordenações ofensivos à ordem econômica, consolidando um modelo legal sancionador das condutas antieconômicas, embora criticado por Miguel Pedrosa Machado por ter sido aprovado sem debates sociais e divulgações necessárias<sup>12</sup>.

Portanto, dessa evolução histórica decorreu uma nova configuração da sociedade, antes numa era racional centrada em relações individualizadas, mas que, posteriormente, no século XX, passou a ser uma sociedade em que comunicação e informação assumiram protagonismo, sem contar avanços sociais e melhoria de condições de vida numa complexa teia de relações humanas em escala global, cujo resultado foi o surgimento de riscos com resultados benéficos e maléficos de proporções imprevisíveis e incomensuráveis<sup>13</sup>.

Da realidade acima retratada resultou a superação do paradigma moderno de direito penal, até então alinhado à concepção de proteção restrita de direitos individuais subjetivos, com um deslocamento da norma para a proteção de bens de dimensão coletiva, relacionados à seguridade de fabricação, produção e distribuição de bens, ainda que de forma concorrente à tutela do indivíduo<sup>14</sup>.

Destarte, os séculos XX e XXI foram marcados pela afirmação de uma sociedade pós-industrial em que a indeterminação de lesões irá demandar a proteção do homem contra o próprio risco, dado que os perigos, hodiernamente mais graves, assumem dimensão que muitas vezes extrapola limites territoriais de um Estado nacional<sup>15</sup>. É a consolidação da intitulada “sociedade de risco”, assim designada por Ulrick Beck<sup>16</sup>, que torna necessária uma tutela com novo alcance.

### 3. TUTELA DE BEM JURÍDICO SUPRAINDIVIDUAL

Detentor de regras, metodologia e princípios próprios, com “*objeto científico diferenciado, complexo e autônomo*”<sup>17</sup>, o direito penal econômico tem como uma de suas principais especificidades a promoção de tutela de bens jurídicos supraindividuais, porquanto protege interesses concretos, mas referenciáveis a um domínio que extrapola os limites de interesses identificados numa relação jurídica individual, mesmo porque visa à proteção da “confiança no sistema econômico em geral ou nos seus subsistemas”<sup>18</sup>.

<sup>11</sup>COSTA, José de Faria – **Direito penal econômico**. p. 71.

<sup>12</sup>MACHADO, Miguel Pedrosa – A propósito da revisão do Decreto-Lei n.º 28/84 de 20 de Janeiro (Infracções antieconômicas). In **Temas de legislação Penal Especial**. p. 18.

<sup>13</sup>SIMÕES, Pedro Coelho – **Op. Cit.** p. 294-296.

<sup>14</sup>TIEDEMANN, Klaus – Poder econômico y delito – Introducción AL derecho penal econômico y de La empresa. p. 16.

<sup>15</sup>CALDAS, Luís Filipe – Território e espaço em direito penal econômico – novos temas e novos azimutes. In **Temas de direito penal econômico**. p. 87.

<sup>16</sup>BECK apud SIMÕES, Pedro Coelho – **Op. Cit.** p. 296.

<sup>17</sup>CALDAS, Luís Filipe – **Op. Cit.** p. 65.

<sup>18</sup>Idem – **Op. Cit.** p. 82.

Aliás, uma correta compreensão do bem jurídico tutelado é de grande relevância para a valoração do direito penal<sup>19</sup>, o que serve tanto para o direito penal geral, quanto para os segmentos do doutrinariamente denominado direito penal secundário, estatuído em legislação específica<sup>20</sup>.

O direito penal econômico é voltado a penalizar condutas que violem a ordem econômica sob uma perspectiva macroeconômica, por isso incidirá sobre delito que repercute na “forma como o comportamento conjunto das ações de todos os indivíduos e empresas interagem para produzir um nível específico de comportamento na economia como um todo”<sup>21</sup>. É ramo do direito que está centrado nos fatos delitivos relevantes para a produção de bens e serviços, portanto com a aptidão de interferir no processo de disponibilização de tais objetos negociáveis, numa perspectiva coletiva.

A atividade estatal interventiva, valendo-se desse segmento específico do direito penal, almeja um equilíbrio entre a autorregulação e da heterorregulação dos mercados, de modo a prevenir ou afastar distorções socioeconômicas, conquanto o Estado venha cada vez mais se utilizando de mecanismo de intervenção por meios de decisões estatais, portanto, de heterorregulação<sup>22</sup>.

O direito penal econômico consolida um novo modelo de normatização afastado de um ponto de vista acirradamente patrimonial-individualista do homem, deslocando-se para um enfoque de uma universalidade interativa de relações jurídicas, moldada pela união de homem e comunidade. Trata-se de ramo jurídico que não se ocupa de atos de agentes econômicos que atingem apenas a supracitada esfera patrimonialista, pois disso cuidarão outros ramos do exemplo do próprio direito penal estabelecido em norma geral. Para a incidência do direito penal econômico, importarão os comportamentos delitivos com potencial de abalar de forma sistêmica o comportamento dos agentes econômicos, a exemplo de uma ação que possa comprometer a política monetária do Estado relacionada a controle de preços, à política cambial, ou à própria garantia de livre concorrência<sup>24</sup>.

Assim, um delito de estelionato previsto em norma de direito penal geral, inexpressivo em termos de comprometimento da segurança e confiança na ordem econômica, não acarreta ofensa à ordem econômica porque atinge patrimônio individual<sup>25</sup>. O delito econômico, a exemplo de um delito de utilização de informações privilegiadas, diferentemente, traz em si a potencialidade de causar prejuízos de ordem econômico-estrutural, ou seja, acarreta “*ofensividade genuinamente supraindividual*” para além das partes integrantes na relação jurídica que deu origem à lesão, o que pode ser exemplificado em utilização de

---

<sup>19</sup>COSTA, José de Faria – **Op. Cit.** p. 71.

<sup>20</sup>CALDAS, Luís Filipe – **Op. Cit.** p. 65.

<sup>21</sup>SCHMIDT, Andrei Zenkner – **Op. Cit.** p. 46.

<sup>22</sup>Idem – **Op. Cit.** 31-44.

<sup>23</sup>FONSECA, Hugo Duarte – Direito penal econômico: Da autonomia dogmática à integridade nos princípios. In **Temas de Direito Penal Econômico**. José Farias da Costa (Coord.). Coimbra Editora p. 150-151.

<sup>24</sup>SCHMIDT, Andrei Zenkner – **Op. Cit.** p. 50-63

<sup>25</sup>CAEIRO, Pedro – **Sobre a Natureza dos Crimes Falimentares (o patrimônio, a falência, a sua incriminação e a reforma dela)**. pp. 229 e segs.

<sup>26</sup>SCHMIDT, Andrei Zenkner – **Op. Cit.** p. 221.

informação privilegiada em mercado de capitais. O crime contra a ordem econômica compromete a própria solidez do mercado, o que interessa ao Estado e a toda sociedade. Na distinção feita por Faria Costa, não se está a falar de bem jurídico transindividual que estaria para além do homem, mas sim de bem jurídico tutela do integrante dos eixos das relações do homem entre si e até mesmo com a própria organização política estatal<sup>27</sup>.

A supraindividualidade em discussão é corroborada pelo aspecto de que o direito penal econômico recai sobre a regulamentação institucional, esta preocupada com a higidez da economia quando ameaçada por algum comportamento antieconômico<sup>28</sup>.

A propósito, nota marcante do direito penal econômico também reside no fato de a tipicidade nesse segmento muito comumente conter cláusulas gerais e conceitos marcadamente técnicos<sup>29</sup>, resultando em tipicidade específica para construção de crimes de perigo<sup>30</sup>. Sempre bom lembrar que, sobre crimes de perigo, Rui Carlos Pereira<sup>31</sup> leciona se tratar de condutas penalmente tipificadas que tem em conta uma probabilidade de acontecimento de um evento danoso. Registre-se que, não é a simples possibilidade abstrata de gerar perigo à higidez do mercado que importará em violação da ordem econômica enquanto bem jurídico supraindividual, mas a probabilidade do resultado temido em uma situação objetivamente aferível.

O perigo retratado acima se situa no campo das probabilidades, mas deve ser considerado objetiva e normativamente uma “verdadeira negligência consciente ou, ainda, dolo eventual, que, político-criminalmente, deve suscitar reprovação penal”<sup>32</sup>.

Nesta senda, o crime de perigo contrapõe-se tipologicamente ao crime de dano, sendo que não se exige para a ocorrência do primeiro a efetiva ocorrência de lesão ao bem jurídico protegido pela norma, mesmo porque o conceito de crime de perigo está alicerçado na premissa de que a simples existência de perigo de dano a um bem jurídico já justifica uma intervenção estatal punitiva”, afinal, busca-se, com o direito penal econômico, a “proteção da estabilidade econômica e a confiança do público nas práticas comerciais<sup>34</sup>”.

A supraindividualidade do bem jurídico tutelado não divorcia o direito penal econômico da necessidade de cuidado do indivíduo consigo mesmo, ainda que em suas relações individuais. Isto porque, em se tratando de dever de cuidado, a observância do “nós”, no caso do ramo do direito em estudo representado pela higidez do mercado, passa por um imprescindível cuidado do “eu”<sup>35</sup>, pois o cenário macroeconômico não deixará de ser uma decorrência do somatório dos comportamentos assumidos nas relações individuais, podendo, em decorrência deles, ter sua estrutura abalada.

---

<sup>27</sup>COSTA, José de Faria – **Op. Cit.** p. 39-40.

<sup>28</sup>SCHMIDT, Andrei Zenkner – **Op. Cit.** p. 87.

<sup>29</sup> CALDAS, Luís Filipe – **Op. Cit.** p. 86.

<sup>30</sup>COSTA, Farias apud CALDAS, Luís Filipe – **Ibidem.**

<sup>31</sup>PEREIRA, Rui Carlos – **O dolo de perigo.** p. 20.

<sup>32</sup> SILVEIRA, Renato de Mello Jorge – **Direito penal econômico como direito penal de perigo.** p. 114.

<sup>33</sup> Idem - **Ibidem.**

<sup>34</sup>SILVA, Fernando José da – **Legislação Penal Econômica.** p. 10.

<sup>35</sup>ANDRADE, João da Costa – O erro sobre a proibição e a problemática da legitimação em direito penal. In **Op. Cit.** p. 46.



A proteção do bem jurídico supraindividual envolvendo a preservação da ordem econômica, vista no direito penal econômico, assume um caráter expansivo, tanto que é dispensável comprovação de que houve uma ofensa concreta a um agente econômico para que fique configurada a prática do delito econômico, bastando a prática de conduta violadora da ordenação dominial sob a perspectiva de uma consciência ético-jurídica, em meio a um mero perigo comprometedor da confiança dos agentes econômicos com um todo<sup>36</sup>.

Não obstante a finalidade protetora da ordem econômica, presente nesse campo normativo específico do direito penal, nem sempre a aferição de delitos econômicos é de fácil demonstração empírica no tocante ao nexos causal entre ato praticado e o perigo de dano, afinal, em muitas ocasiões, fica difícil a comprovação material do próprio ato concreto que tenha perturbação à cadeia dos agentes econômicos.

#### 4. TENDÊNCIA À INDETERMINAÇÃO SUBJETIVA

##### 4.1 Quanto aos agentes

A natureza supraindividual dos bens jurídicos tutelados pelo direito penal econômico traz como corolário uma tendente indeterminação subjetiva.

Sobredita afirmação acima pode inicialmente ser analisada à luz da dificuldade de identificação dos agentes da infração. Isto porque, o que se detecta no direito penal econômico, “são formas hipercomplexas de relações, não só intersubjetivas, que são irrelevantes para o direito, mas também relações funcionais, e são estas que nos interessam, que se mostram imbricadas, cruzadas e complexas”<sup>37</sup>.

Ou seja, a afetação da confiança do mercado, na maioria dos delitos econômicos, será desencadeada não por uma empresa de pequeno porte na qual se pode facilmente identificar quem detém o comando, mas por grandes corporações de estrutura orgânica complexa, cujas decisões muitas vezes passam pelo crivo de vários prepostos, tornando a ação criminosa marcadamente impessoal e de difícil apuração.

Nesse diapasão, a criminalidade ganha contornos de especificidade que torna necessária a afirmação de um direito penal específico e que obriga o Estado a promover uma investigação especializada<sup>38</sup>. Aliás, essa é uma das razões pelas quais se aceita responsabilização penal de pessoas coletivas nesse segmento do Direito, pois consoante Figueiredo Dias, o direito penal econômico promove uma releitura nas regras gerais de imputação para abarcar, num viés expansionista, a responsabilização das pessoas jurídicas, em superação ao “preconceito dogmático” do “societas delinquere non potest”, isto é, baseado na concepção de que pessoas coletivas podem delinquir.

A própria indeterminação das vítimas demanda uma ampliação do espectro de responsabilização penal em matéria econômica, isso como forma de se evitar o risco massificado.

Não foi à toa que a responsabilização de pessoas coletivas ganhou substrato normativo em Portugal, com a previsão do art. 3.º, n.º 1 da Lei 28/84, que estabeleceu penas adaptáveis às referidas corporações, caso das penas de multa e dissolução de empresa<sup>39</sup>, moldadas a punir a atividade empresarial em si.

<sup>36</sup>COSTA, José de Faria – **Op. Cit.** p. 42.

<sup>37</sup>Idem – **Op. Cit.** p. 52.

<sup>38</sup>SILVA, Fernando José da – **Op. Cit.** p. 11.

<sup>39</sup>CALDAS, Luís Filipe – **Op. Cit.** p. 87.

## 4.2 Quanto às vítimas

A dificuldade de determinação dos sujeitos envolvidos no delito econômico é observável também no polo da relação prejudicado pela conduta delitativa. No caso, está a se faladas vítimas da infração.

Da própria natureza do bem jurídico supraindividual lesado já é possível extrair que o delito econômico tem o condão de alcançar sujeitos não integrantes da relação jurídica violadora da ordem econômica. Nisso consiste o que Farias Costa denomina de “tendência para a indeterminação das vítimas da infração”<sup>40</sup>, decorrente da reverberação difusa perceptível em infrações à ordem econômica.

A natureza supraindividual do bem jurídico não permite ao intérprete traçar limites restritos de alcance subjetivo de um comportamento violador da ordem econômica. Trata-se de um conjunto de crimes de perigo abstrato, ou seja, crimes em que se dispensa a aferição de perigo real<sup>41</sup>, embora detectável numa situação fática objetivamente aferível, em que comprometimento da confiança do mercado atinge a todos, ou seja, à coletividade harmônica na qual o homem idealiza estar inserido.

Impende ressaltar que a higidez da economia também interessa ao Estado, seu gestor maior em âmbito nacional, mas mesmo que se tenha em pensamento a atividade interventiva estatal, o viés antropológico deve ser sempre o norte do direito penal econômico, já que é ramo da ciência jurídica com desiderato de punir quem comprometa a distribuição equilibrada de bens e serviços no mercado. A propósito, J.J. Canotilho destaca o princípio da democracia econômica como pilar vinculativo na persecução das tarefas estatais atreladas a direitos fundamentais<sup>42</sup>, pensamento revelador da dimensão libertária da proteção a ser assegurada pelo direito penal econômico que, com alcance supraindividual, tem o enfoque final sempre voltado à pessoa humana.

Muito embora seja inquestionável a importância do poder estatal para assegurar a ordem econômica, é difícil delimitar os efeitos lesivos de uma infração antieconômica ao território de um único Estado. Trata-se da denominada transnacionalidade do crime econômico que denota a tendência de indeterminação de vítimas, mormente em tempo de globalização que traz consigo um processo de integração econômica e também no plano político, com mudança de decisões econômicas para um nível de gestão regional<sup>43</sup>, e até mesmo de escala mundial.

Essa dificuldade de identificação de vítimas e mesmo de agentes infratores tornou necessária a criação de um direito penal econômico de caráter expansionista, o que suscita debates se estaríamos ou não em direção de uma criminalização desmedida.

## 5. HIPERCRIMINALIZAÇÃO?

As especificidades do direito penal econômico, anteriormente tratadas, despertam discussão sobre a ocorrência de uma exagerada criminalização de condutas por parte do direito penal econômico, o que suscita abordagem acerca de um ponto da dogmática clássica norteadora do direito penal geral, qual seja, a observância do princípio da intervenção mínima.

<sup>40</sup>COSTA, José de Faria – **Op. Cit.** p. 55.

<sup>41</sup>SILVA, Germano Marques da – **Direito penal português: teoria do crime.** p. 36.

<sup>42</sup>CANOTILHO, J.J. Gomes – **Direito constitucional e teoria da constituição.** p. 341.

<sup>43</sup>SCHMIDT, Andrei Zenkner – **Op. Cit.** p. 45-46.

É perceptível a dificuldade de adaptação do princípio da intervenção mínima, extraído da dogmática liberal, a esse novo sub-ramo do direito penal. Afinal, como visto, o direito penal econômico acaba por ser um exemplo de “direito penal de perigo”, por meio do qual se busca uma resposta à complexidade e à insegurança da vida moderna por meio de uma antecipação de tutela penal<sup>44</sup>. Por meio dele pune-se o risco com possibilidade de dispensa do dano patrimonial aos agentes econômicos, o que torna sustentável, como consequência, a existência de uma ruptura com princípios basilares do Estado de Direito, a exemplo do da intervenção mínima que traz de forma subjacente à necessidade da pena<sup>45</sup>.

O Estado de direito consagrador da liberdade como direito fundamental, numa visão garantista<sup>46</sup>, deve alinhar-se com a corrente do “direito penal mínimo” que defende a transferência de condutas da esfera penal para esferas de responsabilização de menor gravidade<sup>47</sup>. Contudo, para Cezar Bitencourt, o que se observa no direito penal econômico é movimento inverso de penalização exacerbada, fazendo do direito penal um instrumento político-organizativo não mais configurado como razão última do direito para punição de condutas<sup>48</sup>. Para o autor, faz-se imperioso evitar uma inflação legislativa criminalizadora<sup>49</sup>, pois o castigo criminal é o mais drástico e causa um dano social por deixar seus integrantes à margem da sociedade<sup>50</sup>.

Maria Fernanda Palma<sup>51</sup> aponta para a formação de um “Direito Penal hipercriminalizador”, pois o direito penal cada vez mais vem sendo utilizado como instrumento de organização social, embora se deva reconhecer que se trata de seara normativa a ser utilizada como mecanismo último de controle social, antes existindo outros de natureza e extrajurídica, a exemplo da família, das instituições religiosas, ou mesmo as esferas jurídicas civil e administrativa.

Sobre esse instigante debate acerca do expansionismo do direito penal, sempre calha lembrar-se da Escola de Frankfurt, capitaneada por Winfried Hassemer<sup>52</sup>, que aponta para a ilegitimidade do alargamento do direito criminal, de modo que não deve alcançar interesses metaindividuais, porquanto haveria de ficar circunscrito à proteção de bens da vida de cunho individual como a vida, patrimônio material, saúde e liberdade. Pensar de modo diverso seria conferir ao Direito Penal a finalidade de alcançar uma tranquilidade da opinião pública, e não propriamente reprimir condutas graves violadoras de bens essenciais, tutelados pela ordem jurídica<sup>53</sup>.

~~44~~ SILVEIRA, Renato de Mello Jorge – *Op. Cit.* p. 159.

45 PALMA, Maria Fernanda – Direito penal especial: o Vértice do sistema penal. In **Direito penal econômico e financeiro**. p. 23.

46 FERRAJOLI, Luigi – **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. p. 101.

47 AMARAL, Claudio de Prado – *Op. Cit.* p. 161.

48 BITENCOURT, Cezar Roberto – Princípios garantista e a delinquência do colarinho branco. In **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. P. 119-127.

49 Idem – **Ibidem**.

50 ROXIN, Claus – **Introducción AL Derecho Penal y AL Derecho Processual Penal**. p. 23.

51 PALMA, Maria Fernanda – *Op. Cit.* p.14-15.

52 HASSEMER apud RAPOSO, Guilherme Guedes – **Bem jurídico tutelado e direito penal econômico**. p. 270.

53 RAPOSO, Guilherme Guedes – **Ibidem**.

Assim, sob o ponto de vista da Escola de Frankfurt, o princípio da intervenção mínima serve de fundamento para a não hipercriminalização detectável no direito penal econômico.

Já em linha de pensamento contraposta às razões defendida pela sobredita escola, é perfeitamente defensável a ideia de que toda norma deve passar por constantes processos de modernização, de modo a se adaptar a nova realidade social, pois,

“É fundamental superar-se a análise do Direito Penal pelo ângulo puramente individual, estando em voga delitos econômicos que atingem frontal e intensamente interesses da coletividade. O novo paradigma normativo que aqui se defende decorre da assunção definitiva de que os direitos fundamentais não mais se resumem a escudos diante do poder estatal, mas estendem-se à demanda pela proteção do Estado em face de ataques a bens jurídicos socialmente fundamentais oriundos de quaisquer pessoas”<sup>54</sup>.

Ou seja, sob tal ponto de vista, o direito penal econômico não se revela hipercriminalizador no sentido de trazer novas modalidades delitivas a qualquer custo, mas sim um ramo do direito mutável e aberto a novas realidades sociais, alterável de acordo com as novas formas de lesão a bens jurídicos. Por isso, cuida-se de “categoria marcadamente expansionista”, atenta ao fato de que houve aumento no número de bens, aliado à complexidade das relações numa realidade comunitária<sup>55</sup>.

A expansão do direito penal, observada no direito penal econômico, não vem como instrumento opressor que vilipendia direitos fundamentais, mas sim constitui ferramenta jurídica protetora de direitos fundamentais relacionados à solidariedade.

As modificações dos fatos sociais impõem ao Estado a realização de mudanças em suas estratégias preventivas públicas, inclusive pela remodelação das sanções penais, muito embora com a crítica de que o direito penal não pode passar por um processo de “administrativização”, em que a pena é destacada da culpabilidade e por isso há praticamente um comprometimento do espaço do risco permitido, em prol de uma política social fundamentada no princípio da precaução<sup>56</sup>.

É sempre bom lembrar que o Estado não tem plena liberdade para criminalizar condutas antieconômicas em desprezo a valores fundamentais de proteção do indivíduo, afinal, a atuação legislativa do Estado deve calcular corretamente o potencial perigo de uma conduta para considerá-la como crime, pois tal medida se alinha com a ideia de Estado de direito. Aliás, os três poderes devem estar atentos a isso, inclusive o Poder Judiciário na hora de subsumir as condutas observando a tipicidade fechada e rígida exigida no Direito Penal.

<sup>54</sup>MAGALHÃES, Vlamir Costa – O garantismo penal integral: enfim uma proposta de revisão do fetiche individualista. In **Inovações no direito penal econômico: contribuições criminológicas, político-criminais e dogmáticas**. p. 215.

<sup>55</sup>COSTA, José de Faria – **Op. Cit.** p. 34.

<sup>56</sup>SÁNCHEZ, Bernardo Feijoo – Sobre a “administrativização” do direito penal na “sociedade de risco”. Notas sobre a política criminal no início do Século XXI. In **Direito penal econômico e financeiro**. p. 44-65.

## 6. CONCLUSÃO

Diante de tudo que foi explicitado, observamos que o direito penal econômico se consolidou a partir da Primeira Guerra Mundial, não obstante algumas manifestações pretéritas pontuais de atuação punitiva contra infrações à ordem econômica.

Vimos ser possível sustentar que o direito penal econômico é segmento do direito cujo objetivo é sancionar jurídico-penalmente as condutas violadoras das relações econômicas, consideradas numa perspectiva sistêmica.

Abordamos as raízes filosóficas do referido ramo do direito penal, apontando a sua consolidação no período pós-industrial, em que os problemas sociais ganharam uma magnitude massificada que fez com que a própria normatização penal passasse por um processo de substancial mudança, com deslocamento de um modelo penalista liberal de proteção de direitos individuais patrimoniais, para um modelo de alcance supraindividual consubstanciado na preservação da higidez do mercado. São novos tempos em que a humanidade urge por atividade de intervenção estatal garantidora do equilíbrio entre as forças dos agentes econômicos.

Observamos ser o direito penal econômico marcado por especificidades que o tornam objeto de investigação científica distinto do direito penal geral, com destaque para o caráter supraindividual dos bens jurídicos tutelados.

Em seguida, à luz da sobredita supraindividualidade, fizemos uma incursão na tendência à indeterminação dos agentes dos delitos, na medida em que se observa uma nova configuração de criminalidade com uma cadeia de agentes muitas vezes difícil de ser precisada, haja vista que delitos antieconômicos em grande parte são praticados em ambientes corporativos empresariais de organização complexa. Outrossim, alicerçado em doutrina de escol, mencionamos a também tendente indeterminação das vítimas das infrações antieconômicas, o que é possível extrair da própria natureza supraindividual do bem a ser tutelado, no caso, a ordem econômica.

Após, mencionamos a controvérsia sobre existência ou não de hipercriminalização operada pelo direito penal econômico, com as críticas de alguns autores que seguem a Escola de Frankfort liderada por Hassemer. Como vimos, a referida escola é contrária à hipertrofia do direito penal secundário. Entrementes, levantamos, por outro lado, o contraponto de alguns penalistas que defendem o expansionismo do direito penal econômico como fruto de uma natural adequação da norma penal aos novos fatos, o que nos parece mais sensato. Afinal, o direito deve ser adequado aos novos fatos sociais, às novas conjunturas econômicas, e o direito penal não fica excluído dessa lógica.

O direito penal econômico representa uma hipertrofia do direito penal geral, contudo, não concordamos que venha se estabelecendo com violação de direitos fundamentais relacionados à liberdade e a ideais democráticos, pelo contrário, trata-se, reitere-se, de ramo que se consolida em atenção às mutações sociais e à magnitude do mercado que ultrapassa os limites territoriais de uma cidade, de um Estado nacional, e que no modelo de comércio internacional de hoje ganha dimensão em escala global. Trata-se de uma hipertrofia que não vem para ameaçar o homem, mas sim para protegê-lo, na medida em que a proteção da ordem econômica visará, em último momento, a manutenção da própria subsistência do homem.

O direito penal econômico não nega valores e princípios caros ao garantismo consagrados pelo direito penal geral. Ele apenas exige uma releitura desses institutos diante da supraindividualidade dos bens jurídicos emergidos na sociedade contemporânea. O homem deve ter consciência de que as relações econômicas, numa sociedade de massa, muitas vezes não interessarão apenas aos sujeitos integrantes de um negócio jurídico, porquanto, se esse negócio foi ameaçador ao equilíbrio sistêmico da economia, interessará a todos, o que legitimará a aplicação do direito penal econômico.

## BIBLIOGRAFIA

DECRETO- LEI n.º 28/84, DE 20 DE DEZEMBRO [Em linha]. Lisboa: Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, 2001. [Consult. 30 Jun. 2016]. Disponível

[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=172&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=172&tabela=leis)

AMARAL, Claudio de Prado – **Princípios penais da legalidade à culpabilidade**. São Paulo: IBCCRIM, 2003.

ANDRADE, João da Costa – O erro sobre a proibição e a problemática da legitimação em direito penal. In **Temas de direito penal econômico**. José de Farias Costa (org.). Coimbra Editora, ISBN 972-32-1348-6.

BITENCOURT, Cezar Roberto – Princípios garantista e a delinquência do colarinho branco. In **Revista brasileira de ciências criminais**. V.3, n.º 11, São Paulo, Revista dos Tribunais, Jul./Set. de 1995.

CALDAS, Luís Filipe – Território e espaço em direito penal econômico – novos temas e novos azimutes. In **Temas de direito penal econômico**. José Farias da Costa (Coord.). Coimbra 2005. ISBN 972-32-1348-6.

CANOTILHO, J.J. Gomes – **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7.ª ed. 17 reimp. Coimbra; Almedina, 2003. ISBN 978-972-40-2106-5

CORREIA, Eduardo – Notas Críticas à penalização de Actividades Económicas. In **Direito Penal Econômico**. Coimbra: Centro de Estudos Judiciários, 1985.

COSTA, José de Faria – **Direito penal económico**. Coimbra: Editora Quarteto, 2003. ISBN 989-558-004-5.

DANTAS, Ivo – **Direito constitucional econômico: Globalização & Constitucionalismo**. Curitiba: Juruá, 1999. ISBN 85-7394-238-X

FONSECA, Hugo Duarte – Direito penal econômico: Da autonomia dogmática à integridade nos princípios. In **Temas de Direito Penal Econômico**

FERRAJOLI, Luigi – **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 3. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. ISBN 978-85-203-3651-9

GRAU, Eros Roberto – **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 16<sup>a</sup>. ed ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014. ISBN 978-85-392-0228-7.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano; PEREIRA, Daniel Queiroz – Direito penal econômico e tributário: uma análise histórica e comparada. In **Inovações no direito penal econômico: contribuições criminológicas, político-criminais e dogmáticas**. SOUZA, Artur de Brito Gueiros (Org.). Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2011. ISBN 978-85-88652-38-5

MACHADO, Miguel Pedrosa – A propósito da revisão do Decreto-Lei n.º 28/84 de 20 de Janeiro (Infracções antieconômicas). In **Temas de legislação Penal Especial**. Lisboa: Edições Comos, 1992. ISBN 972-9170-95-9

MAGALHÃES, Vlamir Costa – O garantismo penal integral: enfim uma proposta de revisão do fetiche individualista. In **Inovações no direito penal econômico: contribuições criminológicas, político-criminais e dogmáticas**. SOUZA, Artur de Brito Gueiros (Org.). Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2011. ISBN 978-85-88652-38-5

PALMA, Maria Fernanda – Direito penal especial: o Vértice do sistema penal. In **Direito penal econômico e financeiro**. PALMA, Maria Fernanda, DIAS, Augusto Silva, MENDES, Paulo de Sousa (Coord.). Coimbra, 2012. ISBN 978-972-32-2073-5

RAPOSO, Guilherme Guedes – Bem jurídico tutela e direito penal econômico. In **inovações no direito penal econômico: contribuições criminológicas, político-criminais e dogmáticas**. SOUZA, Artur de Brito Gueiros (Org.). Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2011. ISBN 978-85-88652-38-5

ROXIN, Claus – **Introducción AL Derecho Penal y AL Derecho Processual Penal**. Barcelona: Editora Ariel Derecho, 1989. P. 23

SÁNCHEZ, Bernardo Feijoo – Sobre a “administrativização” do direito penal na “sociedade de risco”. Notas sobre a política criminal no início do Século XXI. In **Direito penal econômico e financeiro**. PALMA, Maria Fernanda, DIAS, Augusto Silva, MENDES, Paulo de Sousa (Coord.). Coimbra, 2012. ISBN 978-972-32-2073-5

SIMÕES, Pedro Coelho – A supra-individualidade como factor de superação da razão moderna. In **Temas de direito penal econômico**. COSTA, José Farias da (Coord.). Coimbra Editora, 2005. ISBN 972-32-1348-6.

SCHMIDT, Andrei Zenkner – **Direito penal econômico: parte geral**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015. ISBN 978-85-7348966-8.

SILVA, Fernando José da – **Legislação penal econômica**. Lisboa: Vislis Editores, 2002. ISBN 972.52-0148-5

SILVA, Germano Marques da – **Direito penal português: teoria do crime**. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2012. ISBN 978-972-54-0364-8

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge – **Direito penal econômico como direito penal de perigo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. ISBN 85-203-2943-8.

SMITH, Adam – ***Na Inquiry into the nature and causes of the wealth of nations***. 6.<sup>a</sup> ed. Londres: Methuen, 1950.

TIEDEMANN, Klaus – ***Poder econômico y delito - Introducción al derecho penal econômico y de La empresa***. Barcelona: Ariel, 1985.



# VER-O-DIREITO

Revista de Direito Público com Ênfase na Justiça Federal

## DECISÕES JUDICIAIS

## DECISÃO

**Ementa:** Decisão. Ação Civil Pública. Tutela provisória de urgência indeferida. Ausência da probabilidade do direito e o período de dano ou risco ao resultado útil do processo. Aplicabilidade da Instrução Normativa FUNAI n.º 09/2020. proteção das Comunidades Indígenas e Regularização Fundiária. Conciliação dos bens jurídicos envolvidos.

**Processo n.º 1002109-38. 2020. 4. 01. 3901**

**Juiz Federal Marcelo Honorato.**

Trata-se de **Ação Civil Pública, com pedido de tutela de urgência**, proposta pelo **Ministério Público Federal** contra o **INCRA** e a **FUNAI**, por meio da qual requer: 1) a declaração em caráter incidental de nulidade da Instrução Normativa (IN) FUNAI n. 09/2020; 2) a condenação do primeiro requerido a manter ou incluir no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, também as Terras Indígenas sob a área de jurisdição da SSJ de Marabá que se encontrem em processo de demarcação (área formalmente reivindicada por grupos indígenas; área em estudo de identificação e delimitação; Terra indígena delimitada, com os limites aprovados pela FUNAI; Terra indígena declarada, com os limites estabelecidos pela Portaria Declaratória do Ministro da Justiça; Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados), bem como a levá-las em consideração no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF; 3) a condenação da segunda requerida a considerar, para a emissão de Declaração de Reconhecimento de Limites, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, também as Terras Indígenas sob a área de jurisdição da SSJ de Marabá em processo de demarcação, nos mesmos casos retromencionados, bem como a mantê-las no SICAR.

Narra a inicial que o advento da IN guerreada consiste em ato normativo inconstitucional (porque violaria a natureza meramente declaratória da demarcação de terras, conforme imposto no texto constitucional e reconhecido em precedentes do STF e do STJ) e inconveniente (porque entende contrariar a Convenção n. 169/OIT, no que se refere ao dever de identificar e garantir proteção efetiva às terras que os povos indígenas ocupam tradicionalmente, e a Declaração das Nações Unidas Sobre os Direitos dos Povos Indígenas, por consubstanciar retrocesso protetivo e afrontar o princípio da primazia da norma mais favorável ao indivíduo, e também as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre a matéria). Além disso, entende afrontar o princípio da segurança jurídica ao inobservar a regra do art. 4º, inciso II, da Lei n. 11.952/09 (que dispõe que não serão passíveis de alienação ou

## DECISÃO

concessão de direito real de uso as ocupações que recaiam sobre áreas tradicionalmente ocupadas por população indígena) e o princípio da publicidade (já que a Lei de Registros Públicos, através do seu art. 4º, inciso II, impõe a ampla publicidade do processo demarcatório de Terras Indígenas, em proteção aos titulares e a terceiros da boa-fé).

Além disso, argui que o normativo atacado traduziria incentivo à grilagem e risco ambiental (potencial de elevação dos riscos socioambientais de empreendimentos que impactem Terras Indígenas, mediante desmatamento, atividades garimpeiras e aspersão de agrotóxicos), e que incrementaria o risco de conflitos fundiários. Por fim, sustenta ofensa ao princípio da confiança, tendo em vista que, além de ter desrespeitado o prazo constitucional de 05 anos desde a promulgação da CF/88 para a demarcação das terras indígenas, a FUNAI, com a edição do ato impugnado, teria, ao contrário, afrontado diretamente os interesses daqueles que deveria proteger (comunidades indígenas), incorrendo em “venire contra factum proprium”.

Por entender preenchidos os requisitos pertinentes, pugnou pelo deferimento de tutela de urgência, para imediata suspensão dos efeitos da IN atacada e consequente antecipação dos efeitos da tutela de mérito propugnada.

Com a inicial, vieram documentos.

É o relatório. **Decido.**

O deferimento do pedido de tutela de urgência antecipada, previsto no art. 300 do CPC, depende da demonstração da existência de dois requisitos **cumulativos**, quais sejam, a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. **Entretanto, os termos da inicial e a documentação que lhe foi acostada não evidenciam o preenchimento de quaisquer destes requisitos.**

De saída, cumpre registrar que, tal como declinado na inicial, não se olvida ter o Supremo Tribunal Federal, ao analisar a Ação Popular n. 3388/RR, fixado tese jurídica acerca de vários aspectos relevantes sobre a demarcação de terras tradicionalmente ocupadas por comunidades indígenas. Assim, transcrevo os pontos invocados na inicial e interessantes à apreciação do pedido de tutela de urgência:

AÇÃO POPULAR. (...) REVELAÇÃO DO REGIME CONSTITUCIONAL DE DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL COMO ESTATUTO JURÍDICO DA CAUSA INDÍGENA. A DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS COMO CAPÍTULO AVANÇADO DO CONSTITUCIONALISMO FRATERNAL. INCLUSÃO COMUNITÁRIA PELA

## DECISÃO

VIA DA IDENTIDADE ÉTNICA. VOTO DO RELATOR QUE FAZ AGREGAR AOS RESPECTIVOS FUNDAMENTOS SALVAGUARDAS INSTITUCIONAIS DITADAS PELA SUPERLATIVA IMPORTÂNCIA HISTÓRICO-CULTURAL DA CAUSA. SALVAGUARDAS AMPLIADAS A PARTIR DE VOTO-VISTA DO MINISTRO MENEZES DIREITO E DESLOCADAS PARA A PARTE DISPOSITIVA DA DECISÃO. 1. AÇÃO NÃO CONHECIDA EM PARTE. (...)

10. **O FALSO ANTAGONISMO ENTRE A QUESTÃO INDÍGENA E O DESENVOLVIMENTO.** Ao Poder Público de todas as dimensões federativas o que incumbe não é subestimar, e muito menos hostilizar comunidades indígenas brasileiras, mas tirar proveito delas para diversificar o potencial econômico-cultural dos seus territórios (dos entes federativos). O desenvolvimento que se fizer sem ou contra os índios, ali onde eles se encontrarem instalados por modo tradicional, à data da Constituição de 1988, desrespeita o objetivo fundamental do inciso II do art. 3º da Constituição Federal, assecuratório de um tipo de "desenvolvimento nacional" tão ecologicamente equilibrado quanto humanizado e culturalmente diversificado, de modo a incorporar a realidade indígena.

11. O CONTEÚDO POSITIVO DO ATO DE DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS. 11.1. **O marco temporal de ocupação.** A Constituição Federal trabalhou com data certa -- a data da promulgação dela própria (5 de outubro de 1988) -- como insubstituível referencial para o dado da ocupação de um determinado espaço geográfico por essa ou aquela etnia aborígine; ou seja, para o reconhecimento, aos índios, dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. (...) A tradicionalidade da posse nativa, no entanto, não se perde onde, ao tempo da promulgação da Lei Maior de 1988, a reocupação apenas não ocorreu por efeito de renitente esbulho por parte de nãoíndios. (...) OS ARTIGOS 231 E 232 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL CONSTITUEM UM COMPLETO ESTATUTO JURÍDICO DA CAUSA INDÍGENA. (...)

12. **DIREITOS "ORIGINÁRIOS".** Os direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam foram constitucionalmente "reconhecidos", e não simplesmente outorgados, com o que o ato de demarcação se torna de natureza declaratória, e não propriamente constitutiva. Ato declaratório de uma situação jurídica ativa preexistente.

## DECISÃO

**Essa a razão de a Carta Magna havê-los chamado de "originários", a traduzir um direito mais antigo do que qualquer outro, de maneira a preponderar sobre pretensos direitos adquiridos, mesmo os materializados em escrituras públicas ou títulos de legitimação de posse em favor de não-índios. Atos, estes, que a própria Constituição declarou como "nulos e extintos" (§ 6º do art. 231 da CF). (...).**

(Grifei. STF, Pet 3388/RR, Rel. Min. Carlos Brito, publicado em 01/07/2010).

Dos excertos reproduzidos ao norte, extrai-se raciocínio no sentido de que ostenta natureza meramente declaratória o ato público de demarcação de terras indígenas cuja ocupação, por essas comunidades, incida desde a ocasião da promulgação da Constituição Federal ora vigente (05/10/1988), e/ou cuja desocupação/não reocupação decorresse exclusivamente de esbulho por parte de não-índios, devendo esta situação jurídica preponderar sobre pretensos direitos adquiridos por terceiros não-índios, mesmo os materializados em escrituras públicas ou títulos de legitimação de posse existentes em favor destes, que são constitucionalmente declarados nulos e extintos.

Assim, o acórdão em comento admite a existência de regime jurídico constitucional que reconhece o direito originário de comunidades indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupadas desde a promulgação da CF vigente, desde que ainda hoje lhes ocupem e, caso contrário, que sua saída, ou não reocupação, não tenha decorrido exclusivamente de esbulho de terceiros não-índios. Em resumo, esta foi a tese jurídica firmada.

Firme neste raciocínio, é certo que o advento da Instrução Normativa FUNAI n. 09/2020, ao menos em juízo perfunctório, pertinente a este momento processual, **não parece ter a pretensão ou o potencial de interferir em prejuízo ao regime jurídico reconhecidamente aplicável à matéria.**

Assim refiro porque o ato normativo atacado é expresso em definir que não será emitida Declaração de Reconhecimento de Limites de imóveis incidentes em Terra indígena homologada ou regularizada, reservas indígenas e terras indígenas dominiais havidas por qualquer das de aquisição de domínio, nos termos da legislação civil, de propriedade de comunidade indígena (art. 4º), sendo estas as terras que deverão constar, peremptoriamente, do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, gerido pelo INCRA e que lhe serve de subsídio para a análise de eventual sobreposição de terras cuja posse se pretenda regularizar (art. 1º, §4º), a partir dos paradigmas da Lei. 11.952/2009.

## DECISÃO

Ou seja, a IN alcança e resguarda interesses jurídicos bem mais amplos do que o abarcado pela tese jurídica firmada pelo STF, já que põe a salvo, além das Terras indígenas homologadas ou regularizadas por decreto da Presidência da República (ou seja, aquelas reconhecidamente ocupadas por comunidades indígenas desde o advento da CF/88, que é sobre o que se limita a tratar o precedente jurisprudencial reiteradamente invocado na inicial), **também as Reservas indígenas (que podem ser criadas pela União a partir de doação de terceiros, aquisição ou desapropriação, na forma do art. 26 e art. 27 da Lei n. 6.001/1973, mas que não se confundem, em regra, com as terras tradicionalmente ocupadas por estas comunidades<sup>1</sup>) e até mesmo Terras indígenas dominiais adquiridas pelas comunidades por qualquer das formas de aquisição civil de domínio.**

Assim, não há que falar em mitigação do regime jurídico aplicável à matéria por parte da IN guerreada.

Já no que se refere à natureza de terras que o MPF pretende inserir (ou reinserir) no objeto da IN atacada (quais sejam, aquelas que ainda se encontrem em processo de demarcação – área formalmente reivindicada por grupos indígenas; área em estudo de identificação e delimitação; Terra indígena delimitada, com os limites aprovados pela FUNAI; Terra indígena declarada, com os limites estabelecidos pela Portaria Declaratória do Ministro da Justiça; Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados), é certo que o fato se não serem mencionadas expressamente nos dispositivos do normativo em comento **não guarda o condão de, apenas por isto, evidenciar desproteção normativa ao (então hipotético) patrimônio tradicional indígena a ser (eventualmente) reconhecido pela autoridade pública competente, e após o devido procedimento de demarcação.**

Nesse sentido, tem-se que, em sede constitucional, dispõe-se expressamente que “**são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse**” das terras tradicionalmente ocupadas por comunidades indígenas (art. 231, §6º, CF). Não bastasse, no campo infraconstitucional, a Lei n. 11.952/09 (que dispõe sobre a regularização fundiária de ocupações incidentes em áreas federais, no âmbito da Amazônia Legal) assegura que **não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso as ocupações que recaiam sobre áreas tradicionalmente ocupadas por população indígena** (art. 4º, inciso II), além de impor que, em caso de conflito de interesses entre comunidades tradicionais e particular não-indígena, **a União deverá priorizar a regularização em benefício daquelas comunidades** (art. 8º, inciso I), e também que **não serão regularizadas ocupações que incidam sobre áreas objeto de demanda judicial em que sejam partes a União ou entidades federais da administração indireta (a exemplo do INCRA e da FUNAI), até o respectivo trânsito em julgado** (art. 6º, §3º).

## DECISÃO

Assim, em se tratando de dispositivos emanados da própria Constituição Federal e de lei em sentido estrito, é certo que, em respeito à hierarquia das normas, a IN atacada sequer teria o potencial (e, ao que parece, nem mesmo a pretensão, conforme já aludido alhures) de diminuir ou mesmo relativizar a proteção constitucional e legal consolidada quanto ao direito originário das comunidades indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupem. Aliás, relembre-se, mais uma vez, que o próprio precedente da Corte Constitucional (Pet 3388/RR), reiteradamente invocado na peça inicial, por si só, já fixou tese de que o ato homologatório de demarcação de terras indígenas tem caráter meramente declaratório, e não constitutivo, concluindo que **deve preponderar sobre pretensos direitos adquiridos, mesmo quando eventualmente materializados em escrituras públicas ou títulos de legitimação de posse em favor de não-indígenas.**

Ou seja, o patrimônio jurídico consistente em terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas, objetivado em primeiro plano nesta ACP, encontra-se diametralmente amparado – seja do ponto de vista normativo (CF e Lei em sentido em sentido estrito, que se sobrepõem a atos normativos secundários), seja por força jurisdicional, já que, ao julgar embargos de declaração propostos contra o acórdão já exaustivamente analisado (Pet 3388/RR), a Corte Constitucional chegou a fixar que, embora proferida a decisão em ação popular e, portanto, desprovida de força vinculante, a fundamentação adotada pelo STF para decidir o mérito da ação em questão “*ostenta a força moral e persuasiva de uma decisão da mais alta Corte do País, do que decorre um elevado ônus argumentativo nos casos em se cogite da superação de suas razões*”.

Em segundo plano, o MPF articula a pretensão de resguardar o interesse de terceiros de boa-fé, potencialmente atingidos por negócios jurídicos envolvendo terras que venham a ser posteriormente reconhecidas enquanto patrimônio tradicional dos povos indígenas.

Ocorre que, neste particular, ainda em sede infraconstitucional, impõe-se evidenciar que a Lei de Registros Públicos (n. 6.015/73) assegura que, **acaso constatada, ainda durante o processo demarcatório, a existência de domínio privado nos limites da terra indígena, a União requererá ao Oficial de Registro a averbação, na respectiva matrícula, dessa circunstância** (art. 246, §3º). Com isso, a legislação aplicável termina por conferir legítima publicidade ao potencial de determinada porção de terra privada vir a sofrer eventual diminuição futura de sua extensão em favor do interesse de comunidades indígenas que tradicionalmente ocupem tal parcela, **o que denota, também neste particular, a existência de suficiente instrumento legal destinado a resguardar os interesses de terceiros de boa-fé.**

Ainda quanto ao aspecto referente a terceiros não-índios, eventualmente envolvidos em situação de pretensa regularização fundiária a ensejar solução de conflito de interesses envolvendo eventual sobreposição com terras indígenas, insta invocar, mais uma vez,

## DECISÃO

os termos da Lei n. 11.952/2009, norma essencial para a análise do caso em tela, já que o SIGEF é seu instrumento de regularização fundiária. É que tal regramento, em seu art. 5º, elenca vasto rol de requisitos a serem preenchidos por particular que pretenda a regularização de sua ocupação – entre eles, destaca-se a necessidade de que o ocupante e seu cônjuge, ou companheiro, deverão comprovar a prática de cultura efetiva (inciso III) e o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, mas sempre direta e anterior a 22/07/2008 (inciso IV). Ou seja, tendo por paradigma os tempos atuais (já que a IN normativa atacada nos autos iniciou sua vigência neste ano de 2020, sendo este o marco a partir do qual se poderia cogitar em incidência dos prejuízos alegados na inicial), é certo que a mencionada lei em sentido estrito exige a comprovação, por parte do interessado na regularização, de posse mansa, pacífica e produtiva incidente na área há quase 12 (doze) longos anos.

Neste ponto - comprovação de posse direta, mansa, pacífica, de longa data (12 anos) e produtiva também de forma direta, repele-se a alegação do MPF no sentido de que a regularização fundiária, com espeque na Lei 11.952/2009 e na IN FUNAI n. 09/2020, representa instrumento de legitimação de grilagem, fraude essa própria de especuladores imobiliários e sem qualquer um dos requisitos legais e administrativos acima discriminados. Enfim, em cognição provisória, presente de absoluta incompatibilidade lógica.

Ainda neste ponto, tem-se no corpo da própria Instrução Normativa (IN) FUNAI n. 09/2020, ora combatida nos autos, que o procedimento de regularização fundiária exige, enquanto regra, que a emissão de Declaração de Reconhecimento de Limites seja precedida de vistoria do imóvel in loco por técnico da própria FUNAI, excetuados apenas os casos em que as características e feições naturais do terreno possibilitem obtenção dessas informações através de técnicas de sensoriamento remoto (técnica utilizada pelas Forças Armadas há anos e que consegue verificar até mesmo a ausência de minerais no solo), e ainda assim, desde que devidamente justificada tal exceção (art. 5º, caput). Além disso, mesmo que efetivamente emitida a Declaração de Reconhecimento de Limites por parte da FUNAI, o interessado não-indígena permanecerá obrigado, a qualquer tempo, a comunicar a ocorrência de trânsito ou presença de índios no imóvel objeto do requerimento (art. 6º).

Portanto, sob qualquer perspectiva, é certo que a preponderância do interesse indígena sobre interesses particulares, que constitui precípua causa de pedir da ACP em análise, parece subsistir assegurada não apenas pela norma constitucional e legal aplicável à matéria, mas também pela própria Instrução Normativa (IN) FUNAI n. 09/2020.

Firme neste raciocínio, se por um lado a Instrução Normativa (IN) FUNAI n. 09/2020 não poderia (e sequer parece pretender, repita-se) diminuir a força da proteção jurídica conferida ao direito das comunidades indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupem,



## DECISÃO

por outro lado, ainda que sempre respeitando o pressuposto retromencionado, é certo que o regramento atacado tem o potencial de tornar mais efetiva e dinâmica a consecução de outra matéria que guarda assento e prestígio na própria Carta Magna, a saber: **a questão da regularização fundiária (art. 184 e seguintes da Constituição Federal/88)**.

Parece tratar-se, na espécie, de conciliação normativa de interesses de mesma origem jurídica (repita-se, porquanto ambos emanados da própria Constituição Federal), que, sem interferir – mas, ao contrário, **mantendo resguardada** a preponderância do interesse indígena sobre as terras tradicionalmente ocupadas por estas comunidades, salvaguarda, por outro lado, uma maior eficiência do serviço público no que se refere ao razoável e necessário avanço da regularização fundiária. Em suma, ao mesmo tempo em que materializa regras e instrumentos para resguardar o interesse que é preponderante por expressa opção constitucional (declaração/demarcação de terras tradicionalmente ocupadas por comunidades indígenas), afasta eventual consequência de que, enquanto esta hipótese subsistir considerada apenas em perspectiva (ou seja, enquanto não finalizado o procedimento demarcatório, **que pode culminar, ou não, em homologação de ato de demarcação de terras indígenas**), venha a impor verdadeira inviabilização do outro (regularização fundiária), tudo sob critérios de razoabilidade, vigorosa segurança jurídica e suficiente publicidade – o que termina por resguardar não apenas os interesses das comunidades indígenas eventualmente envolvidas, mas também de terceiros que detenham boa-fé.

Por fim, enfrentados aspectos eminentemente normativos suficientes a infirmar a hipótese de deferimento da tutela de urgência requerida, é certo que, quanto ao aspecto efetivamente fático, melhor sorte não assiste à pretensão cautelar do MPF.

Assim refiro porque, embora a inicial sugira o (suposto) potencial de a vigência do ato normativo em análise vir a surtir efeitos deletérios ao melhor interesse da região, notadamente no que se refere a (hipoteticamente) fomentar a ocorrência de conflitos pela terra e de riscos sócio-ambientais em geral, **invoca este fundamento apenas em perspectiva**, omitindo-se de mencionar e, mais que isso, de comprovar fatos que corroborassem a tese de que a Instrução Normativa (IN) FUNAI n. 09/2020 possa repercutir negativamente sobre os interesses das comunidades indígenas aqui sediadas e/ou da população em geral. Bem ao contrário, a prova sobre fatos acostada à inicial limita-se a fazer remissão a conflitos de interesses que incidiram em momentos bem anteriores ao atual, mais precisamente, ocorridos em 2012 e 2017 (ID 239657360 e 239657370) – portanto, **bem anteriores à vigência da IN atacada nos autos, e ocorridos, justamente, sob a égide da IN revogada (e cujos termos parece querer restabelecer)**.

## DECISÃO

Para além da ausência de concretude de perigo, observa-se que conflitos, como os retratados pelo MPF, não teriam o condão de gerar a regularização fundiária ultrapassando as cláusulas de segurança dispostas na Lei 11.952/2009, que impede a regularização em áreas submetidas a conflitos (art. 6º, §2º), prioriza as comunidades tradicionais nessas regiões conflituosas (art. 8º, inciso I), além de exigir que a área objeto de regularização seja previamente demarcada (art. 6ª, §2º).

Por fim, cumpre destacar que, no seio da Amazônia Legal, a matéria fundiária é o cerne em torno do qual giram as principais questões sociais e econômicas, sobretudo nesta região sudeste do Estado do Pará (circunscrição onde eventual deferimento da tutela de urgência pretendida surtiria efeitos). Com isso se quer esclarecer que, nesta região, tal questão constitui ponto de partida, se não central, para o enfrentamento dos principais conflitos de interesses a serem harmonizados pelo Poder Público, inclusive na esfera jurisdicional.

Muito bem exemplifica a extrema necessidade de se promover a regularização fundiária na região amazônica a ACP 2020-13.2012.4.01.3901, também de autoria do MPF, em que ficou evidenciada a grande dificuldade de gestão das terras sob a responsabilidade do INCRA sem que medidas então requeridas pelo Ministério Público fossem cumpridas; do contrário, estimavam-se nada menos que 48 (quarenta e oito) anos para a solução fundiária dos assentamentos - isto é, quase **meio século** para alcançar legalidade no campo se uma regularização fundiária efetiva não for implementada.

Assim, a conciliação, tanto quanto possível e de forma juridicamente segura, das duas matérias constitucionais envolvidas (“proteção às comunidades indígenas” e “regularização fundiária”) parece ser o caminho mais razoável a ser traçado. E, de acordo com toda a análise ora conclui-se que isto significa justamente manter, ao menos em sede cautelar, a vigência da Instrução Normativa (IN) FUNAI n. 09/2020 nos termos em que publicada, já que, amparada na normativa constitucional e infraconstitucional que lhe orienta e vincula, não deixa de garantir preponderância à proteção das terras tradicionalmente ocupadas por comunidades indígenas, porém, sem esvaziar o aspecto relativo à regularização fundiária, que impõe requisitos sobremaneira exigentes para a sua consolidação, destacadamente em favor da proteção das comunidades indígenas, como se observa dos diversos mecanismos de segurança presentes na Lei 11.952/2009 e na própria IN FUNAI n. 09/2020.

Em suma, não se verificam a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (art. 300, CPC), impondo-se, por consequência, o indeferimento da tutela de urgência requerida.

Ante o exposto, **INDEFIRO a tutela de urgência perquirida.**

## DECISÃO

Tendo em vista o disposto no art. 334, §4º, II, do CPC, deixo de designar a audiência de conciliação.

Citem-se os réus, ressaltando que na contestação deverá alegar todas as matérias de defesa que entender pertinentes para impugnar os pedidos iniciais, tais como: teses jurídicas aplicáveis ao caso concreto; princípios gerais do direito; costumes; analogia; equidade; decadência; prescrição; precedentes dos tribunais superiores e de segunda instância; súmulas vinculantes ou orientativas; jurisprudência e doutrina aplicável ao caso; inexistência ou nulidade da citação; incompetência absoluta e relativa; incorreção do valor da causa; inépcia da petição inicial; perempção; litispendência; coisa julgada; conexão; continência; incapacidade da parte, defeito de representação ou falta de autorização; convenção de arbitragem; ausência de legitimidade ou de interesse processual; falta de caução ou de outra prestação que a lei exige como preliminar; indevida concessão do benefício de gratuidade de justiça; e outros fundamentos de fato e de direito que estejam em consonância com a linha de defesa adotada. Na mesma oportunidade, deve ainda especificar as **provas que pretende produzir** (artigos 336 e 337 do CPC).

Publique-se. Intime-se. Cumpra-se.

Marabá/PA.

*(Assinada digitalmente)*

**MARCELO HONORATO**

Juiz Federal

*(Publicada no PJe em 03.06.2020)*

## DECISÃO

**Ementa:** Decisão. Mandado de Segurança. Tutela provisória de urgência indeferida. Limitação de bloqueio do Fundo de Participação do Município a 9% da parcela do FPM ou 15% da Receita Corrente Líquida.

**Processo n.º 1008707-74. 2021.4.01.3900.**

**Juiz Federal Substituto Henrique Jorge Dantas da Cruz.**

Trata-se de mandado de segurança impetrado em busca de limitar o bloqueio do Fundo de Participação do Municípios a 9% da parcela do FPM ou 15% da Receita Corrente Líquida.

**É o relatório.**

**Passo a decidir.**

1. da ausência de comprovação dos fatos que determinam a incidência da norma que prevê esses limites.

Miguel Reale (**Lições preliminares do direito**. 27 ed. Editora Saraiva: São Paulo, 2006) traça com maestria a distinção da estrutura das normas. A primeira concepção diz respeito às normas hipotéticas: a regra de direito contém uma previsão genérica de um fato, com a indicação de que deverá advir uma consequência toda vez que ele se realizar (*Se F é, deve ser C*).

Já as regras que dispõem sobre a organização dos poderes do Estados, as que estruturam órgãos e distribuem competências e atribuições, bem como as que disciplinam a identificação, modificação e aplicação de outras normas não trazem esse juízo hipotético (*Se F é, deve ser C*). O que as caracteriza é uma obrigação objetiva de algo que deve ser feito, isto é, o dever enunciado na norma não está condicionado ou subordinado à ocorrência de um fato nela previsto. Essa espécie de norma é categórica.

Eis a Lei 9.639/1998:

Art. 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, até 31 de agosto de 2001, poderão optar pela amortização de suas dívidas para com o Instituto Nacional do Seguro Social -

## DECISÃO

INSS, oriundas de contribuições sociais, bem como as decorrentes de obrigações acessórias, até a competência junho de 2001, mediante o emprego de quatro pontos percentuais do Fundo de Participação dos Estados - FPE e de nove pontos percentuais do Fundo de Participação dos Municípios - FPM. (redação dada pela Medida Provisória 2.187-13, de 2001)

[...]

Art. 5º O acordo celebrado com base nos arts. 1º e 3º conterà cláusula em que o Estado, o Distrito Federal ou o Município autorize a retenção do FPE e do FPM e o repasse à autarquia previdenciária do valor correspondente às obrigações previdenciárias correntes do mês anterior ao do recebimento do respectivo Fundo de Participação. (Redação dada pela Medida Provisória 2.187-13, de 2001)

[...]

§ 4º A amortização referida no art. 1º desta Lei, acrescida das obrigações previdenciárias correntes, poderá, mensalmente, comprometer até quinze pontos percentuais da Receita Corrente Líquida Municipal. (Incluído pela Medida Provisória 2.187-13, de 2001)

Certamente, ela não é uma norma categórica, porque ela traz diversos fatos que condicionam a consequência nela prevista. Em primeiro lugar, é necessário que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios optem pela amortização de suas dívidas para com o INSS. Em segundo lugar, essa opção deveria ter sido feita até 31/08/2001. Em terceiro lugar, o limite da dívida a ser amortizada é a competência de 06/2001. Só depois de reunidos esses 03 fatos é que a Lei 9.639/1998 gera a consequência nela prevista: 9% do FPM ou 15% da RCL. No caso concreto, o Município não optou por renegociar as dívidas e elas se referem a período posterior a junho de 2001. Logo, essa Lei é inaplicável à presente controvérsia.

Não se está dizendo que o Poder Judiciário está preso à “letra” da lei. É óbvio que o juiz pode, dentro dos **limites semânticos** da regra e da sua razão, interpretá-la conforme princípios constitucionais e peculiaridades do caso concreto. O que se está dizendo é que ele não pode simplesmente desconsiderar a legítima solução legislativa, fruto de anterior discussão e ponderação, apenas porque deseja otimizar um princípio constitucional ou “atribuir à norma um conteúdo ditado por suas preferências subjetivas e arbitrárias” (LIEBMAN, Enrico Tullio. **Manual de direito processual**

## DECISÃO

**civil.** Tradução e notas de Cândido Rangel Dinamarco. 3 ed. São Paulo, Malheiros, 2005, vol. I, p. 21).

### 2. da constitucionalidade do ato administrativo da União.

Segundo a Constituição Federal:

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de **condicionarem** a entrega de recursos:

I – ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;

Condicionar é subordinar a eficácia de um fato. A obrigatoriedade de entregar recursos aos Municípios pode ser subordinada ao pagamento dos créditos da União ou de suas autarquias. Portanto, a inadimplência de um Município gera para a União o direito potestativo de não lhe entregar sua parcela do Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

A EC 29/2000 foi quem gerou esse direito potestativo, pois, à época da promulgação da nossa Constituição, só poderia haver bloqueio de FPM em caso de descumprimento de parcelamento aderido pelo Município:

Art. 57 do ADCT. Os débitos dos Estados e dos Municípios relativos às contribuições previdenciárias até 30 de junho de 1988 serão liquidados, com correção monetária, em cento e vinte parcelas mensais, dispensados os juros e multas sobre eles incidentes, desde que os devedores requeiram o parcelamento e iniciem seu pagamento no prazo de cento e oitenta dias a contar da promulgação da Constituição.

§ 1º O montante a ser pago em cada um dos dois primeiros anos não será inferior a cinco por cento do total do débito consolidado e atualizado, sendo o restante dividido em parcelas mensais de igual valor.

## DECISÃO

§ 2º A liquidação poderá incluir pagamentos na forma de cessão de bens e prestação de serviços, nos termos da Lei nº 7.578, de 23 de dezembro de 1986.

§ 3º Em garantia do cumprimento do parcelamento, os Estados e os Municípios consignarão, anualmente, nos respectivos orçamentos as dotações necessárias ao pagamento de seus débitos.

**§ 4º Descumprida qualquer das condições estabelecidas para concessão do parcelamento, o débito será considerado vencido em sua totalidade, sobre ele incidindo juros de mora; nesta hipótese, parcela dos recursos correspondentes aos Fundos de Participação, destinada aos Estados e Municípios devedores, será bloqueada e repassada à previdência social para pagamento de seus débitos.**

Certamente, a EC 29/2000 veio a reboque do aumento da inadimplência dos Municípios, da ausência de eficazes medidas coercitivas contra essa inadimplência e do baixo grau de sucesso de uma ação de execução tendo em vista a impenhorabilidade dos bens públicos e o regime de precatório a que se submetem as dívidas da Fazenda Pública Municipal. Destarte, é legítimo o ato administrativo de bloqueio do FPM.

**3. das consequências em permitir que os Municípios deixem de pagar suas dívidas.**

O juiz não pode ficar alheio ao que acontece no mundo real. Abandonar a retórica vazia e ter visão empírico-pragmática é uma necessidade: a) o empirismo significa a valorização da experiência dos fatos, a verificação do que acontece no mundo real; b) o pragmatismo consiste em verificar que tipo de resultado uma decisão produz sobre a realidade e se ela adequadamente satisfaz os valores constitucionais:

É fato notório a dependência da maioria dos Municípios aos recursos federais, e a justificativa de não pagar o que devem gira em torno de dificuldades de arrecadação e herança de gestões passadas. Todavia, também é fato notório que o descompasso entre arrecadação e gastos da previdência só aumentou. Segundo dados do Poder Executivo, em 2011, o déficit da previdência foi de **R\$ 36,5 bilhões**:

Em 2011, a Previdência Social alcançou o melhor resultado nas contas desde 2002, considerando-se as duas clientelas – urbana e rural. A arrecadação acumulada no ano foi de R\$ 251,2 bilhões e a despesa, R\$ 287,7 bilhões, gerando uma necessidade de financiamento de R\$ 36,5 bilhões. (<http://www.previdencia.gov.br/2012/01/rgps-previdencia-social-fecha-2011-com-o-melhor-resultado-desde-2002/>. Acessado em 31/07/2019, às 09:11)

## DECISÃO

Em 2018, esse número subiu para **R\$ 194,3 bilhões**:

No ano passado, o rombo do regime geral atingiu R\$ 194,3 bilhões, dos servidores civis, R\$ 46,5 bilhões, e dos militares, R\$ 43,9 bilhões. (<https://oglobo.globo.com/economia/previdencia-rombo-por-servidor-publico-dez-vezes-maior-que-no-inss-23734652>. Reportagem atualizada em 13/06/2019, às 09h40min, e acessada em 31/07/2019, às 09h11min)

Por representar uma fatia mais expressiva da população, o Regime Geral apresenta um déficit maior do que os outros regimes. No ano passado, ficou negativo em 2,85% do PIB (R\$ 194,3 bilhões) (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/06/na-previdencia-servidor-gera-rombo-dez-vezes-maior-que-setor-privado.shtml>. Reportagem publicada em 12/06/2019, às 19h31min, e acessada em 31/07/2019, às 09h19min).

Em 2019, ele subiu para **R\$ 318 bilhões**:

O rombo nas contas da Previdência atingiu R\$ 318,4 bilhões no ano passado. O número é o maior registrado na série histórica.

Em 2019, o déficit previdenciário da União cresceu cerca de 10% em relação ao ano anterior, apontados dados do Tesouro Nacional.

A diferença ente o que o governo arrecada e o que faste nessa área havida ficado negativa em R\$ 289 bilhões em 2018 e R\$ 270,3 bilhões em 2017. (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/01/rombo-da-previdencia-bate-recorde-e-atinge-r-318-bilhoes-em-2019.shtml>. Reportagem publicada em 30/01/2020, às 14h16min, e acessada em 30/01/2020, às 16h17min)

Conferir uma espécie de imunidade ao que ultrapassar os limites de 9 ou 15% estimula a inadimplência, uma vez que, independentemente do tamanho da dívida, o que estiver além desse limite (9 e 15%) estará imune às tentativas do credor em receber seu crédito. Logo, comprometido esse percentual, o Município estará livre para deixar de pagar o INSS e não estará nem um pouco estimulado a sequer parcelar sua dívida nos termos da Lei 10.522/2002.



## DECISÃO

O bom administrador é aquele que não gasta mais do que tem e honra suas obrigações. Quem assume a gestão de um Município não pode deixar de cumprir suas obrigações sob a justificativa de ela ter sido mal gerida no passado, haja vista que, pelas lentes do princípio da impessoalidade, não importa quem esteve ou esteja à frente da gestão; os compromissos cumpridos e o princípio da boa administração, respeitado:

[...] a atividade administrativa, deve, teleologicamente, em atos cujo conteúdo seja também inspirado pela necessidade de satisfazer da forma mais eficiente – isto é, mais racional, expedita e económica –, o interesse público constitucional e legalmente fixado, sendo que, instrumentalmente, a Administração deve ser << estruturada de modo a ponteciar aqueles primeiros fins>>. (AMARAL, Diogo Freitas **de direito administrativo**. 4 ed. Almedina: Coimbra, 2018, p. 36)

Eventual prejuízo político não pode ser levado em conta, quando se está diante da necessidade de se fazer a coisa certa, pagar as dívidas e pavimentar caminhos seguro para as futuras gerações. Se por acaso é esta geração quem porá a mão na consciência e se sacrificará pelas gerações futuras em virtude de erros no passado, que assim seja. O que não se pode é passar adiante os problemas como se todos nós não estivéssemos numa República nem fosse nosso objetivo construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, da CRFB). Ademais, com a deferência do Poder Judiciário pelo que decidiu o legislador constituinte (art. 160, parágrafo único, I, da CRFB) e o ordinário (Leis 9.639/1998 e 10.522/2002), essa discussão passará a ser travada no cenário político, onde participarão devedores (Municípios), credor (União e INSS) e os representantes do povo (deputados e senadores) e, certamente, chegarão a uma solução construída no ambiente institucionalmente adequado.

É por tudo isso que o juiz não se transformou ordinariamente em legislador nem administrador. Num Estado Democrático de Direito, a segurança jurídica é princípio de relevância incontestável e as regras – constitucionais ou infraconstitucionais fixadas em decorrência da função legislativa ou administrativa – têm a missão de estabilizar os conflitos e reduzir incerteza e arbitrariedades. Conseqüentemente, as regras fomentam a segurança jurídica por meio da uniformidade de tratamento e da estabilidade das decisões, já que as condutas a serem seguidas são antecipadamente conhecidas.

## DECISÃO

E entender que toda interpretação ocorre por meio de ponderação a partir de princípios constitucionais é aceitar que (i) as regras perderam normatividade e passaram a ser apenas conselhos – *o Município estaria desobrigado a pagar o que deve ao INSS* –, (ii) o destinatário da norma só fica sabendo qual a conduta deveria ter praticado só depois da ponderação – *é proibido o bloqueio do FMP, apesar de a CRFB e lei permitirem* –, (iii) as funções legislativas e administrativas estão em segundo plano – *o juiz desobriga o devedor a pagar o que legalmente deve* –, e (iv) as decisões judiciais podem ser fundamentadas por meio de critérios subjetivos imprecisos, genéricos e, por isso, incontroláveis – *aplica-se ao caso uma regra inaplicável*.

Por todas essas razões, não me resta outra vereda a trilhar senão, rejeitar a pretensão da parte autora, uma vez que *o Poder Judiciário pode até, em certa medida, ser proativo na preservação das regras do jogo democrático e na garantia dos direitos fundamentais, mas deve ser autocontido em questões administrativas, econômicas e tributárias, a menos que se caracterize claramente a violação de um direito fundamental, o que não ocorre no presente caso* (STF, RE 591340).

Posto isso, **indefiro o pedido de tutela de urgência.**

Comunicações legais.

I.

Belém, *data de validação do sistema.*

**Henrique Jorge Dantas da Cruz**  
Juiz Federal Substituto

## DECISÃO

**Ementa:** Decisão. Ação Cível. Tutela provisória de urgência indeferida. Aplicação da Lei 13.954/2019 a militares temporários que ingressaram nas Forças Armadas anteriormente a sua vigência.

**Processo n.º 1024767-59.2020.4.01.3900.**

**Juiz Federal Substituto Henrique Jorge Dantas da Cruz.**

Trata-se de demanda cujo mérito gravita em torno da imediata aplicação da Lei 13.954/2019 a militares temporários que ingressaram nas Forças Armadas anteriormente a sua vigência. Eis a causa de pedir:

Ocorre que, após solicitar a prorrogação de seu tempo de serviço que, em regra, deveria ser concedida de 11/08/20 a 10/08/21, obteve até o dia 19/02/21, data imediatamente anterior ao dia que completa 46 anos de idade.

Como se percebe, o motivo da concessão do reengajamento da autora até 19/02/21 não teve esteio no mérito administrativo e sim porque se deu exclusivamente em razão de ela ter completado a idade de 46 anos, haja vista a exceção à regra da prorrogação por 12 meses, como prevista no edital de convocação.

Esse licenciamento em razão de limitação etária, em que pese lei permissiva nesse sentido, destoa da finalidade da norma, além de ser desarrazoado e afrontoso à isonomia, conforme será demonstrada no tópico pertinente.

Não se pode partir da premissa que a militar, simplesmente por possuir 46 anos de idade, não é capaz de bem cumprir suas funções como já vem cumprindo de forma exemplar, conforme consta de as suas alterações.

## DECISÃO

No mais, a atividade física diária é obrigação imposta a todos os militares e o alcance dos índices estabelecidos pela própria Força é requisito necessário para a permanência em seus quadros, logo, não se vislumbra motivos para seu licenciamento baseado em critérios etários impostos por lei de constitucionalidade duvidosa, pelo menos no ponto em que estabelece esses limites etários.

[...]

Segundo a justificativa recorrente da União, a limitação imposta pela Lei visa impedir o ingresso e permanência de pessoas com idade superior a 40 e 45 respectivamente, com o escopo de evitar que em seus quadros haja um número significativo de militares com condicionamento físico abaixo dos padrões mínimos exigidos, o que poderia comprometer a função institucional das Forças Armadas que é a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais e da Lei e da Ordem, nesse último caso, dependendo da iniciativa de qualquer dos Poderes da República.

Quando essa limitação é imposta naqueles casos em que a função exercida pelo candidato é voltada para as atividades-fim das Forças Armadas, ou seja, quando esse indivíduo for desempenhar funções em que será regularmente empregado em instruções, atividades de Garantia da Lei e da Ordem ou até mesmo quando não houver esse emprego de forma constante mas deverá estar pronto para essas situações, aí não se discute, é realmente necessário que esse indivíduo tenha um condicionamento físico diferenciado ou pelo menos possa alcançar esse condicionamento com certa facilidade, o que se torna um tanto mais fácil quanto mais novo se é.

Nesses casos, tanto os Oficiais quanto as Praças desempenharão funções de Comando, serão responsáveis pelo preparo e emprego da tropa, motivo pelo qual devem dar o exemplo, pois conforme jargão comumente utilizado nas Forças Armadas, “a palavra convence, mas o exemplo arrasta”.

## DECISÃO

Agora, nos casos de ingressos de militares especialistas em outras áreas do conhecimento tais como Direito, Administração, Medicina, Informática, Psicologia e tantas outras, não nos parece que essa limitação seja razoável. Nesse caso, a Lei 13.954, de 2019 se afastou do espírito da Constituição, quando iguala formalmente todos os militares.

Fato é que, diferente do que costuma alegar a União, não são todos os militares, indistintamente, que necessitam ter excepcional condicionamento físico e idade abaixo dos 40 anos, em razão da possibilidade de seu emprego no combate direto.

Existe a atividade-fim e a atividade-meio, ou seja, atividades de suporte desempenhadas por militares que não irão para o front de combate, nem serão empregados numa atividade de garantia da Lei e da Ordem.

O que ocorre é que todos os militares devem possuir condições mínimas para ser militar, ou seja, devem saber atirar, ter um condicionamento físico mediano e noções de sobrevivência e isso se aprende durante o curso de formação e não exige qualquer condição sobre-humana ou condicionamento físico diferenciado.

Até mesmo porque a atividade física regular e a manutenção do condicionamento físico é atividade obrigatória inerente à Função Militar e essa atividade é praticada por todos, inclusive aqueles que possuem muito mais de 45 anos. Militares com 50, 55 ou 60 anos de idade fazem regularmente atividade física, atiram constantemente e são submetidos a testes de aptidão física (TAF) três vezes ao ano, devendo apresentar índices que os permita pontuar e ascender na carreira.

Sendo assim, entender de forma indiscriminada que todos os militares, sem exceção, devem possuir excelente condicionamento físico pois devem estar em condições de combater não é correto.

Nessa toada, verifica-se que essa limitação etária imposta pela lei, para ingresso e permanência no seio das Forças Armadas, de forma indiscriminada é desarrazoada e injusta, fere de morte o princípio da isonomia, pois trata de maneira igual, indivíduos que estão em situações desiguais.

## DECISÃO

[...]

Fácil inferir que os princípios acima conceituados estão presentes nas empresas, âmbito familiar, em outros Órgãos Públicos. Ocorre que, em razão do fato de as Forças Armadas serem a o braço armado de que se vale o Estado, esses princípios ganham relevância, o que não quer dizer que sejam absolutos ou que sirvam de justificativas para todas as decisões oriundas da Administração Castrense.

Sendo assim, percebe-se que Hierarquia e Disciplina também não deixam de ser instrumentos responsáveis para manter a ordem e a coesão no meio militar, mas como dito, estão presentes em quase todas as relações.

É importante que se entenda isso para que se possa desmistificar a atividade militar - que é importante para o País e isso não se nega - mas outras funções também são igualmente importantes. Não há lugar para supervalorização, principalmente numa situação de normalidade constitucional. O função jurisdicional é igualmente importante, a legislativa, a atividade das policias civis e militares, bombeiros entre outras.

A alegação de que a atividade militar é peculiar também deve ser vista com ressalvas. Não se nega aqui sua importância mas fica a pergunta: Peculiar em que sentido?

Cada profissão tem suas exigências específicas. O jogador de futebol precisa estar em excepcional forma física, o cirurgião necessita ter mãos firmes, o bombeiro precisa saber nadar além de não ter medo de fogo e altura e bom condicionamento físico, o policial precisa saber manejar bem o armamento, ser destemido e ter senso de abnegação. Eles também, policiais militares e bombeiros, juram sacrificar a própria vida.

Existem outros inúmeros exemplos para mostrar que, a despeito de a atividade militar ser importante, outras profissões também possuem suas especificidades, logo, não há razão para a União alegar que a atividade militar é específica como se isso fosse um troféu ou resposta para todos os problemas.

## DECISÃO

Outra falácia que merece ser combatida é a alegação de que todo militar deve estar em condições de combater e precisa ter um excepcional condicionamento físico. Por mais absurdo que possa parecer, não é bem assim como se grita aos quatro ventos.

Já não é de hoje que existe o que se denomina divisão de trabalho. No tocante à questões militares também há essa divisão.

As Forças Armadas são constituídas pelo Exército, Marinha e Aeronáutica, ou seja, já existe aí um divisão de atribuições. A Aeronáutica é responsável pela defesa do espaço aéreo, a Marinha dos mares, rios e lagos e o Exército das fronteiras e território propriamente dito. Logicamente essa divisão não é absoluta.

Dentro de cada Força Armada existem subdivisões. Temos as armas de Infantaria, Artilharia, Cavalaria, Serviço de Intendência, Serviço de Saúde, Topografia, Corpo Jurídico, Militares especializados nas mais diversas áreas tais como Administração, Informática, Psicologia, Fisioterapeuta, Veterinários, Mecânicos de Armamento, Mecânicos de Viaturas, temos também várias tropas especializadas, em cada Força Armada, Atiradores de Elite, Comandos, Forças Especiais, Fuzileiros Navais e tantas outras.

Só com os exemplos citados acima, é fácil perceber que cada um deles exerce funções específicas e para isso precisa de um determinado preparo nessa área.

Um atirador de elite precisa ser capaz de ficar por horas imóvel, debaixo de chuva, sol, em meio a insetos para bem cumprir sua missão. Um piloto de caça, por exemplo tem que ter condições muitos superiores a de outro militar de suportar uma força gravitacional mais alta, sob pena de desmaiar e danificar uma aeronave de milhões de dólares, além da perda de vidas humanas e fracassar em sua missão.

## DECISÃO

Isso quer dizer que uma psicóloga, como no presente caso, não precisa ter o mesmo preparo de um militar das Forças Especiais ou outro grupo de elite, simplesmente porque não será empregada em uma missão que exija esse tipo de preparo.

Agora, uma coisa é necessária a todos os militares, sem exceção: aprender a atirar, ter um condicionamento físico razoável, ter conhecimentos básicos de ataque e defesa e outros conhecimentos basilares que são ministrados durante sua formação.

Caso um determinado militar resolva compor um grupo especializado (Paraquedistas, COMANF, Forças Especiais, Guerreiros de Selva, PelOpEs) ele será submetido a testes e fará um curso específico para isso, pois dele será exigido condicionamento físico acima da média e conhecimento de técnicas de combate, tiro em condições muito superiores a dos demais militares.

Para todos os outros militares que exercem atividades que darão subsídios para as ações de combate, o que será exigido é atirar, razoável condicionamento físico e conhecimentos básicos de combate e sobrevivência.

Existe toda uma lógica por traz disso: o número de militares que devem estar preparados para um efetivo combate é muito maior do que os militares que exercem funções de suporte. Esses raramente entrarão em situação de confronto direto.

Napoleão Bonaparte já dizia que “um Exército marcha sobre seu estômago”, ou seja, se os militares do apoio forem para o front, quem irá suprir e apoiar os verdadeiros combatentes?

Já é mais que conhecido o slogan “Nós ditamos a permanência no combate...” quando se quer referir à data de 12 de abril, data comemorativa do dia da Intendência.

Para exemplificar, os militares do Serviço de Intendência, numa situação de conflito, são os militares responsáveis por suprir com armamento, fardamento, combustível, alimentação entre outras coisas, as linhas de frente. São responsáveis por montar banheiros, posto de coleta e reconhecimento de mortos entre outras atividades de apoio.



## DECISÃO

O que se quer dizer com isso é que cada uma das atividades desenvolvidas pelas Forças Armadas exige dos militares especializados nessa área, conhecimento profundo de sua atividade principal e conhecimentos básicos de combate e regular condicionamento físico.

Para os militares encarregados do combate direto, tiro, condicionamento físico, técnicas de sobrevivência são exigidos em um nível mais elevado.

Feitas essas considerações, acreditamos ter demonstrado que para os militares que exercem atividades-meio, atividades de suporte, conhecimentos básicos que são ministrados durante sua formação e durante a permanência na Força, são suficientes e de forma alguma relativiza a segurança nacional.

Se a segurança nacional está sendo relativizada, então demitamos todos aqueles militares que estão com sobrepeso, que não conseguem atingir a média nos testes de aptidão física, sejam eles temporários ou de carreira.

Por último cabe ressaltar que todos os anos as Forças Armadas incorporam milhares de novos recrutas e dispensam outros milhares, que farão parte de força reserva. Assim também acontece com os Oficiais temporários formados no Núcleo de Preparação de Oficiais R2, que são jovens Oficiais Combatentes que, numa situação de conflito bélico, serão responsáveis por comandar um determinado número de subordinados.

Há também os militares (praças e oficiais) de carreira, que são diuturnamente preparados para o combate em razão de suas especialidades, isso significa dizer que o número de oficiais especialistas como no caso da autora é infinitamente pequeno, quase que insignificante, o que reforça a tese de que a segurança nacional não sendo relativizada com a permanência da autora na Aeronáutica.

É preciso que se diga também que, o concurso para Oficiais do QOCon é franqueado a todos aqueles que possuem mais de 18 anos e menos de 40, ou seja, o número de vagas já é extremamente baixo e, sendo no universo dos aprovados estão candidatos extremamente jovens e outros com até 40 anos, logo, verifica-se que essas circunstâncias diminuem ainda mais a probabilidade de ingresso de tão somente indivíduos com quarenta anos.

## DECISÃO

Como dito, isso é nada mais que os argumentos repetitivos e despidos de fundamentação que as Forças Armadas insistem em enfiar “goela a baixo”, daqueles que não conhecem as características da carreira militar.

[...]

Cabe salientar que “ter menos de 45 anos de idade até o dia 31 de dezembro do ano previsto para a incorporação” é condição para participação, e não limite para permanência no serviço militar temporário.

[...]

Sendo assim, desconsiderar o princípio da vinculação ao instrumento convocatório macula de ilegalidade o processo regularmente instaurado pela Administração Castrense com o objetivo de contratar os serviços da Requerente bem como dos demais candidatos especialistas nas suas respectivas áreas.

[...]

É lógico que a limitação etária é salutar nos casos em que realmente se faz necessário um condicionamento físico excepcional, mas esse condicionamento físico só deve ser exigido daqueles militares que desempenham funções, também excepcionais. Isso é nada mais nada menos do que o princípio da isonomia exige.

É evidente que à medida que nos tornamos mais velhos a tendência é haver uma redução na capacidade física, mas essa redução é lenta, paulatina e quase imperceptível, logo, no caso da autora, que exerce atividades de suporte, a limitação etária não se justifica.

[...]

Ora, isso quer dizer que podem ingressar nas fileiras das Forças Armadas pessoas com 59, 60, 61 ou até mais anos de idade, cabendo ressaltar que, de acordo com o Estatuto do Idoso, pessoas com mais de 60 anos se enquadram nessa condição, conforme se verifica no Art. 1º da Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso):

## DECISÃO

[...]

Resumindo, com respeito de que são merecedoras essas pessoas mais vividas, é possível o ingresso de idosos, e se isso é verdade, a segurança nacional estaria sendo relativizada? Isso é prova do que foi exposto anteriormente, ou seja, as alegações da União nesse sentido devem ser vistas com ressalvas.

É preciso pontuar que, em que pese lei tratando da limitação etária, a lei é apenas o começo, o ponto de partida, ou seja, o piso mínimo para os debates jurídicos e para a solução dos casos concretos.

[...]

Impende salientar que a ora Requerente ingressou na Força Aérea em 2014 quando tinha 39 anos de idade e que, caso seja atendido seu pedido no sentido de que sua prorrogação se dê por doze meses, completará 8 anos de serviço com 47 anos, muito aquém da idade de 63, anos que é a idade limite no Posto de 1º Tenente, nos termos do artigo 98, alínea “b”, n. 4, do Estatuto dos Militares, verbis:

[...]

Em que pese, nesse ponto, a lei trate de militares de carreira, não há razões plausíveis para licenciá-la, tendo em vista ela terá 47 anos de idade quando atingir o tempo máximo de serviço, em razão de que seu vínculo com a Força Aérea é precário.

Não é difícil perceber que a Lei 4.375/64, notadamente em seu art. 27, § 1º, inciso II, incluído pela Lei 13.954, de 2019, no momento em que limita a 45 anos de idade a permanência do militar temporário, aplicado de forma indiscriminada, acaba por violar princípios tais como razoabilidade e a isonomia.

Verifica-se também que há discrepância entre aquilo que a hipótese da regra estabelece e o que sua finalidade exige, ou seja, a norma limita a idade para permanência na Aeronáutica com a finalidade de impedir que em seus quadros existam militares com mais de 45 anos em razão da tenacidade e condicionamento físico impecáveis,

## DECISÃO

todavia, esquece-se de que o cargo da Requerente é eminentemente técnico e que ela não necessita ter o mesmo condicionamento físico de um jovem de 18 anos que é treinado para o combate, realizar marchas, carregar armamento e mochila.

Mesmo que ela tivesse que realizar tais atividades, não devemos nos esquecer que a idade limite para o 1º Tenente, mesmo treinado para combater, é de 63 anos de idade.

No presente caso fácil inferir que a regra do art. 27, § 1º, inciso II, incluído pela Lei 13.954/2019, embora perfeitamente válida em abstrato, acabou por gerar uma inconstitucionalidade ao incidir sobre a situação da ora Requerente, além de violar gravemente princípios da isonomia, dignidade da pessoa humana, razoabilidade, viola também o próprio fim que ela busca alcançar.

Sendo assim, diante do retro mencionado, vislumbra-se que a limitação etária imposta à Requerente para permanência na Força Aérea destoam da finalidade da regra que, aplicada da forma como se pretende para militar, desconsiderando suas peculiaridades, mostra-se desarrazoada e injusta, por não lhe dar tratamento desigual na medida de sua desigualdade, eis que, sua permanência nas Força Aérea com a idade que possui não afronta a finalidade da norma, que é de evitar em seus quadros militares com preparo físico comprometidos em razão da idade, uma vez que seu cargo e eminentemente técnico e pelo fato de que a idade limite para os oficiais de carreira que desempenham a mesma função da Requerente serem diferenciadas sem razões plausíveis para essa diferenciação. [sic]

Custas antecipadas.

É o relatório. **DECIDO.**

A razão é atributo do ser humano e é por meio dela que as opiniões são formadas. Na atividade desenvolvida por meio de um processo judicial, julgar é valorar um fato do passado segundo um critério de julgamento fornecido pelo direito vigente e, como resultado dessa operação, enunciar a regra jurídica destinada a disciplinar o caso em exame.

## DECISÃO

O advogado não se confunde com seu cliente. Ele é o primeiro juiz da causa, porque analisa os fatos trazidos pelo cliente e decide se sua pretensão tem respaldo jurídico. Em caso positivo, há o primeiro e único julgamento feito pelo advogado, já que, a partir daí, ele tem o dever jurídico de utilizar todos os artifícios jurídicos dentro da lei e da ética que aproveitam ao seu cliente. Assim, o advogado é o profissional que, entre teses alternativas minimamente razoáveis, patrocina aquela que atende ao interesse do seu cliente. Portanto, a petição inicial, a contestação, o parecer do Ministério Público e a sentença são igualmente julgamentos.

O presente caso, como a maioria das demandas de natureza individual que tramita na seara cível da Justiça Federal, revela uma resistência estatal à vontade de uma pessoa. Portanto, a tese trazida na petição inicial é o julgamento do advogado ou do defensor público de que o ato estatal não tem sustentação jurídica. Assim, as alegações gravitam em torno de fatos jurídicos (causa de pedir) que tornam insubsistente o ato estatal e, por via de consequência, geram a satisfação do desejo rejeitado (pedido). Já a contestação da advocacia pública é o conjunto de razões de fato e de direito que confirma a presunção de legitimidade do ato estatal e, conseqüentemente, geram sua manutenção e a rejeição da vontade da parte. Postas ambas as teses em contraditório, cabe ao juiz realizar seu julgamento.

Inicialmente, ele toma ciência do pedido e da matéria posta em julgamento, haja vista ser o primeiro limite que lhe é imposto, nos termos dos artigos 141 e 492 do CPC. Daí, ele estabelece a norma dimanada do direito vigente que rege a situação jurídica retratada na demanda. Portanto, são estabelecidos os pressupostos fáticos (fatos jurídicos) que, se provados, acarretam o acolhimento da tese da petição inicial. É a premissa maior da fundamentação.

A premissa menor consiste em verificar se os fatos alegados são contemplados pela norma e, em caso de resultado positivo, se eles estão provados. A conclusão é de improcedência do pedido, se alguma das constatações for negativa, ou de procedência, se ambos os juízos forem positivos.

Feitas essas observações, verifica-se que, grosso modo, os sujeitos parciais escolhem um fim (satisfação da pretensão) e para tanto constroem um meio (nexo entre os fatos do passado e a satisfação da pretensão). Já o juiz, sujeito imparcial, assenta quais são os fatos que geram a pretensão (meio) e depois perscruta se esses fatos constam da petição inicial e se estão provados para concluir pela procedência ou improcedência do pedido (fim). Todavia, o procedimento interpretativo que deságua na fixação da premissa maior vem passando por mudanças.

O legislador passou a utilizar cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados. A Constituição deu normatividade a valores e princípios. A dignidade da pessoa humana é o princípio fundamental do qual se irradiam os direitos fundamentais.

## DECISÃO

Diante disso, muitas vezes o direito positivo é escrito de forma aberta, razão pela qual, por vezes, é impossível aplicá-lo por meio da subsunção. Por conseguinte, a formação da premissa maior do julgamento do juiz requer ponderação e argumentação jurídica clara, objetiva e conceitual (art. 489 do CPC). Por isso caminha para o consenso o pensamento segundo o qual “a jurisdição implica atividade de reconstrução interpretativa mediante um processo estruturalmente guiado pela argumentação jurídica”<sup>[1]</sup>.

Em todo caso, o juiz não se transformou ordinariamente em legislador nem administrador. Num Estado Democrático de Direito, a segurança jurídica é princípio de relevância incontestável e as regras – constitucionais ou infraconstitucionais fixadas em decorrência da função legislativa ou administrativa – têm a missão de estabilizar os conflitos e reduzir incerteza e arbitrariedades. Consequentemente, as regras fomentam a segurança jurídica por meio da uniformidade de tratamento e da estabilidade das decisões, já que as condutas a serem seguidas são antecipadamente conhecidas.

Entender que toda interpretação ocorre por meio de ponderação a partir de princípios constitucionais é aceitar que (i) as regras perderam normatividade e passaram a ser apenas conselhos, (ii) o destinatário da norma só fica sabendo qual a conduta deveria ter praticado só depois da ponderação, (iii) as funções legislativas e administrativas estão em segundo plano, e (iv) as decisões judiciais podem ser fundamentadas por meio de critérios subjetivos imprecisos, genéricos e, por isso, incontroláveis.

Não se está dizendo que o Poder Judiciário está preso à “letra” da lei. É óbvio que o juiz pode, dentro dos limites semânticos da regra e da sua razão, interpretá-la conforme princípios constitucionais e peculiaridades do caso concreto. O que se está dizendo é que ele não pode simplesmente desconsiderar legítima solução legislativa ou administrativa, fruto de anterior discussão e ponderação, apenas porque deseja otimizar um princípio constitucional ou “atribuir à norma um conteúdo ditado por suas preferências subjetivas e arbitrárias”<sup>[2]</sup>.

Se não há regra aplicável para um caso ou a hipótese é de afastamento de uma regra por ser incompatível com o estado de coisas promovido por um princípio constitucional, a ponderação exige (i) a indicação e conceituação clara e precisa dos princípios objeto da ponderação, (ii) qual o critério utilizado para chegar ao peso dos princípios, (iii) fundamentação racional da restrição de outro princípio, e (iv) a descrição dos fatos que foram considerados<sup>[3]</sup>.

Esse percurso não deve ser seguido apenas pelo juiz, mas por todos que apresentarem postulações. Desse modo, não é reconhecida juridicidade na petição inicial ou na contestação que se resume a invocar abstrata e genericamente um princípio como nexos jurídicos entre os fatos e a pretensão que se busca satisfazer, uma vez que “já se disse, com propriedade, que a inicial é o projeto da sentença que o autor pretende do juiz.

## DECISÃO

Deve ela, conseqüentemente, ter a coerência lógica e a correção jurídica que se impõem para a decisão acertada do conflito de interesses trazido a juízo pelo autor”<sup>[4]</sup>

Por todas essas razões, o Poder Judiciário deve suprir o déficit de legitimidade dos outros poderes e assegurar os direitos fundamentais e as regras do jogo democrático, mas não pode suprimir o jogo político nem a prevalência da vontade majoritária quando ela é legitimamente manifestada.

Estabelecer marcos objetivos é próprio da segurança jurídica: a) o servidor público abrangido por regime próprio de previdência social é aposentado compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 anos de idade ou aos 75 anos de idade, na forma de lei complementar (art. 40, § 1º, II, da CRFB); b) os Ministros do Supremo Tribunal Federal aposentam-se compulsoriamente aos 75 anos de idade (art. 100 do ADCT); c) o STF, no julgamento conjunto da ADC 17<sup>[5]</sup> e ADPF 292<sup>[6]</sup>, julgou constitucional a fixação da data limite de 31 de março para que estejam completas as idades mínimas de quatro e seis anos para ingresso, respectivamente, na educação infantil e no ensino fundamental.

E esses legítimos marcos objetivos são respeitados independentemente da situação individual dos atingidos, de sorte que servidores públicos e Ministros do Supremo Tribunal Federal com mais de 75 anos e plena capacidade para realizarem suas atividades aposentam-se compulsoriamente, e crianças com relativo avanço intelectual e menos 04 e 06 anos de idade no dia 31 de março não podem ingressar na educação infantil e no ensino fundamental.

No presente caso, as judiciosas alegações da petição inicial (salvo as concernentes à vinculação ao edital) configuram descontentamento de natureza política contra a regra imposta pela lei e seriam fortes e sólidos argumentos no debate parlamentar. Contudo, não revelam qualquer inconstitucionalidade a ponto de afastar a incidência da lei no caso concreto.

Sendo assim, acolher a tese da petição inicial é (i) defender que cada militar deve ter uma lei própria, conforme suas aptidões e preparo físico, (ii) inverter a lógica das coisas, passando o interesse público a ser subalterno ao interesse privado, (iii) fomentar a insegurança jurídica, porque cada juiz vai escolher o limite etário a ser respeitado, e (iv) retirar dos Poderes Legislativo e Executivo a autoridade para estabelecer o limite etário e atribuí-la ao Poder Judiciário (violação ao art. 2º e art. 142, § 3º, X, ambos da CRFB).

É preciso ainda tratar da vinculação ao edital.

O TRF-1<sup>[7]</sup> não tem jurisprudência especificamente sobre a situação dos autos, já que há acórdão da Primeira Turma que acolhe a tese da petição inicial, mas há decisões monocráticas posteriores e em sentido contrário oriundas de integrante dessa mesma Turma:

## DECISÃO

1- No julgamento do AI 1031831-20.2019.4.01.0000, relator Desembargador Federal Wilson Alves de Souza, a Primeira Turma decidiu que a Lei surtirá efeitos apenas para os editais publicados a partir da sua vigência:

CONSTITUCIONAL. PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. MILITAR VOLUNTÁRIO. LICENCIAMENTO MOTIVO DE IDADE DE 45 ANOS. EXIGÊNCIA DE LEI EM SENTIDO ESTRITO PREVENDO TAL LIMITAÇÃO. INEXISTÊNCIA. EXPOSIÇÃO DO MOTIVO DA DISPENSA PELA ADMINISTRAÇÃO. SUJEIÇÃO AO CRIVO DA LEGALIDADE. REAL MOTIVO DO LICENCIAMENTO ILEGAL. UTILIZAÇÃO DO CRITÉRIO DE IDADE DE 45 ANOS. AGRAVO PROVIDO. 1. Trata-se de agravo de instrumento interposto pela parte autora contra decisão proferida pelo Juízo da 21ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, com o objetivo de, em sede de tutela de urgência, suspender a eficácia da Portaria DIRAP nº 4.412/2SM, de 15/07/2019, determinando que a Ré reintegre o Autor ao serviço ativo, e, assim, efetue a prorrogação de seu tempo de serviço por período integral de 12 (doze) meses, rejeitando os motivos expostos para seu desligamento. 2. No caso em análise, após o deferimento da liminar, não foram aduzidas alegações capazes de infirmar as conclusões da fundamentação da decisão que antecipou os efeitos da tutela. Tampouco vieram aos autos documentos ou fatos novos. 3. Renovam-se, neste voto, as razões da decisão que deferiu a tutela de urgência: Pois bem. No caso sub judice, o Agravante teve (três) requerimentos de prorrogação do tempo de serviço deferidos, respaldados em boa avaliação constante no seu histórico, abonadora da sua conduta e aptidão para as tarefas e funções que lhe eram apresentadas. Em seu quadro funcional não houve qualquer alteração desse cenário ou aparecimento de indicadores de insatisfação de seus superiores. Ao contrário, o Agravante trouxe aos autos parecer do Secretário da SEFA favorável à prorrogação do seu tempo de serviço em resposta ao seu bom desempenho, destacando que, mesmo sob pressão, o militar se porta de forma equilibrada e segura no desempenho de suas tarefas rotineiras e que agrega muito para a força ter em seus quadros oficiais do quilate e expertise do militar, em especial em uma área tão delicada como a jurídica. Outrossim, no mesmo documento, salientou que a Secretaria necessitava dos serviços do Agravante.



## DECISÃO

Ao tomar conhecimento da não prorrogação do contrato de trabalho do Agravante, o Chefe da AJUR manifestou preocupação em ficar a repartição jurídica sem os préstimos do militar, requerendo a disponibilização de outro QOCon SJU para ocupar a lotação da vaga, ratificando a premência do órgão em ter em seu quadro um funcionário com as mesmas valências do Autor. Infere-se desse quadro incoerência da Administração ao motivar a não prorrogação do tempo de serviço do Agravante na ausência de interesse da Administração, mormente após a publicação de novo procedimento convocatório publicado pela Portaria Dirap nº 1.910t/3sm, de 21 de março de 2019, Qocon Tec Eat/Eit 1-2019, constando vagas para a especialidade do Requerente serviços jurídicos. A parte autora aos autos prints de tela que demonstram que dos 22 (vinte e dois) militares que não tiveram seus tempos de serviço prorrogados por não haver interesse da Administração, 21 (vinte e um) nasceram no ano de 1974, ou seja, completarão 45 anos até 31.12.2019. Causa estranheza 21 (vinte e um) dos licenciados serem da mesma faixa etária, o quê também corrobora com a verossimilhança do alegado pelo Agravante. Ademais, consta nos autos Ofício Circular nº 5/AJU/2627, de 12.04.2016, com a orientação para que os órgãos do Comando da Aeronáutica licenciem os militares temporários que atingirem a idade limite prevista na Lei do Serviço Militar, 45 anos, utilizando-se como fundamento legal o art. 121, § 3º, alínea b da Lei nº 6.880/80, portanto, por conveniência do serviço. Também consta no documento que a intenção de não expor o motivo verdadeiro é evitar a incidência posterior da Teoria dos Motivos Determinantes do Direito Administrativo em sede de demandas judiciais decorrentes. Esta diretriz para ocultar a real motivação para o licenciamento de militares que atingirem a idade de 45 anos corrobora com a alegação do Agravante de que o ato de sua exclusão da Caserna encontra-se eivado de vício de legalidade. É consabido, por ser objeto de diversas decisões em sede recursal neste Tribunal, que a Administração Militar vem, de forma reiterada, indeferindo os pedidos de prorrogação dos serviços dos militares temporários e voluntários pelo critério exclusivamente etário (idade máxima de 45 anos). A insistência da Administração Militar na utilização da idade máxima de 45 anos para a permanência na Caserna, acrescida dos sucessivos embates judiciais acerca da matéria, muitos dos quais atribuindo razão ao militar temporário em detrimento do entendimento da Administração Militar -

## DECISÃO

robustece a verossimilhança da tese do Agravante. Infirmado, nesses termos, o fundamento alegado para o desligamento, vislumbra-se que o real motivo do licenciamento do Agravante fora completar 45 (quarenta e cinco) anos de idade até o dia 31 de dezembro de 2019. À luz das especificidades da carreira militar e do disposto no art. 142, § 3º, inc. X, da CF, a jurisprudência entende ser admissível a fixação de limite de idade para ingresso nas Forças Armadas, desde que esses limites venham previstos em lei em sentido estrito e se justifiquem pelas peculiaridades do caso. Nesse sentido firmou entendimento o STF, em sede de repercussão geral, no RE 600.885. Este Juízo alinha-se pela aplicação analógica desse entendimento do STF à permanência no serviço militar temporário. Ou seja, o estabelecimento de limite etário para a permanência no serviço militar temporário voluntário somente poderá ser previsto por lei em sentido estrito. No caso em análise, o Aviso de Convocação de Profissionais de Nível Superior voluntários à prestação do serviço militar temporário para o ano de 2015, que normatizou o processo seletivo ao qual o Agravante se submeteu, previu, no item 3.1.1 letra c, entre as condições para a participação no certame, que o candidato não poderia ter mais de 45 (quarenta e cinco) anos até 31 de dezembro do ano previsto para a incorporação. Nada dispôs acerca de limite etário para a permanência enquanto militar temporário, não se podendo aplicar analogicamente interpretação restritiva, mormente porque estaria em total afronta ao princípio da reserva legal. Quanto ao artigo 5º da Lei 4.375/64 que dispõe que a obrigação para com o Serviço Militar, em tempo de paz, começa no 1º dia de janeiro do ano em que o cidadão completar 18 (dezoito) anos de idade e subsistirá até 31 de dezembro do ano em que completar 45 (quarenta e cinco) anos, entende-se não se aplicar ao caso concreto, uma vez que, em tempo de paz, o que se extingue é a obrigação de prestar serviço militar, o que não se confunde com a proibição de exercer essa atividade. Portanto, tal dispositivo não tem o condão de limitar a permanência de militares temporários no serviço ativo de forma voluntária. Prova disso é que o Decreto nº 57.654/66, que regulamenta esta Lei, disciplina especificamente a prestação do serviço militar como voluntário, que não se sujeitam à obrigatoriedade prevista na legislação, senão vejamos:

## DECISÃO

Art. 19. A obrigação para com o Serviço Militar, em tempo de paz, começa no 1º dia de janeiro do ano em que o brasileiro completar 18 (dezoito) anos de idade e subsistirá até 31 de dezembro do ano em que completar 45 (quarenta e cinco) anos. Parágrafo único. Em tempo de guerra, esse período poderá ser ampliado, de acordo com os interesses da defesa nacional. Art. 20. Será permitida aos brasileiros a prestação do Serviço Militar como voluntário, a partir do ano em que completarem 17 (dezessete) anos e até o limite de idade fixado no artigo anterior (...) Vê-se que referido Decreto regulamentador submete o limite de idade da prestação do serviço militar voluntário ao do serviço militar obrigatório, qual seja, 45 (quarenta e cinco) anos, incorrendo em ilegalidade, uma vez que o decreto regulamentador não pode restringir a lei, que apenas regula que o voluntariado no serviço militar pode ser exercido a partir dos 17 anos de idade. Ademais, conforme já exposto, este Juízo entende que apenas lei em sentido estrito pode estabelecer critérios etários à permanência no serviço militar temporário. 4. O Decreto 6854 de 2009, em seu art. 31, §1º normatiza, especificamente, a Reserva da Aeronáutica, prevê a limitação de idade para permanência no serviço militar. Esta disposição, contudo, atenta contra o princípio da reserva legal imposto pela Constituição Federal. 5. A Lei Nº 12.464, de 4 de Agosto de 2011, reguladora do ensino na Aeronáutica dispõe, especificamente, sobre os requisitos para o ingresso em estágio de adaptação, entre os quais o limite de idade, não dispondo sobre a permanência no exercício da atividade militar, que é o caso dos autos. **6. No dia 17.12.2019 foi publicada a Lei 13.954, que traz regulamentação expressa acerca da idade limite para a permanência no serviço militar temporário, qual seja, 45 anos. No entanto, esta Lei não se aplica ao caso concreto, vez que apenas surtirá efeitos para as situações posteriores à sua vigência. Isto porque as normas ao Agravante aplicáveis são aquelas vigentes à data da publicação do edital regulamentador do certame ao qual se submeteu.** 7. Agravo de instrumento provido para, confirmando a tutela de urgência deferida, determinar a manutenção da ordem de reintegração do Agravante como Oficial Temporário do Quadro QOCon da Força Aérea Brasileira, restando afastada a exigência de idade máxima para permanência no serviço. 8. Prejudicado o agravo interno, vez que o julgamento deste agravo de instrumento engloba o seu objeto. (AG 1031831-20.2019.4.01.0000, Desembargador Federal Wilson Alves de Souza, TRF-1 - Primeira Turma, PJe 27/04/2020)

## DECISÃO

2- No AI 1028916-61.2020.4.01.0000 (14/09/2020), o Desembargador Federal Jamil Rosa de Jesus Oliveira entende que a Lei tem aplicação imediata, já que inexistente “direito adquirido a regime jurídico”:

A despeito de a agravante arrazoar ser inaplicável ao presente caso o art. 27, § 1º, inc. II, da Lei n. 4.375, de 1964, acrescentado pela Lei n. 13.954, de 16 de dezembro 2019, por ter ingressado no Exército em 01/05/2019 (fl. 67 da rolagem única), antes da vigência do diploma legal, tal argumento não merece acolhimento, uma vez que, consoante remansosa jurisprudência do STF e STJ, servidor público, *lato sensu*, aqui incluídos os militares, não têm direito adquirido a regime jurídico. Portanto, cada prorrogação se submete à legislação vigente, sendo da Administração Militar a discricionariedade de se prorrogar ou não a permanência dos militares temporários no serviço ativo, não tendo o militar temporário direito à permanência no serviço por todo o tempo possível, previsto no edital, porque à Administração é facultado prorrogar ou não essa prestação voluntária de serviço, segundo sua conveniência, cuja invocação basta à validade e eficácia do ato administrativo. Por fim, eventual licenciamento antes de encerramento do prazo de prorrogação poderia ensejar direito a alguma indenização, mas não a prorrogação de mais um período. No caso dos autos, o atual período de prestação foi apanhado pela Lei n. 13.954, de 2019, que não admite a permanência de militar voluntário para além da idade de 45 anos, de modo que não havendo direito adquirido a regime jurídico, sobre o qual ainda pairava razoável divergência, não há irregularidade no ato que prorrogou o tempo de serviço da agravante até 03/10/2020 (fl. 70 da rolagem única), dia imediatamente anterior ao implemento de 46 anos pela militar (fl. 67 da rolagem única), pois a Administração Militar atuou dentro da discricionariedade que lhe é conferida. III Em face do exposto, indefiro o pedido de tutela de urgência.

O ponto central dessa controvérsia é o conceito de direito adquirido.

Os problemas pertinentes aos conflitos das leis no tempo são mais facilmente resolvidos na França e nos Estados Unidos, porque, nesses países, a não retroatividade da lei é expressamente imposta. Não é assim por aqui. O art. 5º, LX, da CFRB trata apenas da lei penal (“a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”), o art. 6º da LINDB determina a aplicação imediata e geral da lei em vigor,

## DECISÃO

sendo apenas “respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada” e o art. 5º, XXXVI, da CRFB traz proteção constitucional ao direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada.

São duas as principais teorias que gravitam em torno do direito adquirido. Segundo Gabba, o direito subjetivo passa a ser adquirido a partir do momento em que o sujeito preenche os fatos ou requisitos estabelecidos em lei idôneos a produzir esse direito. Com esse preenchimento, o direito passa a integrar o patrimônio do sujeito, porque ele já é exequível, e poderá ser exercitado no futuro independentemente de eventual alteração legislativa. Já a teoria de Roubier centra-se na distinção entre efeito retroativo e efeito imediato, de modo que a lei nova seria retroativa se fosse aplicada em fatos passados, mas poderia incidir em situações em curso, isto é, em fatos realizados a partir da sua vigência, a despeito de a causa ser-lhe anterior[8].

Eis o que nosso legislador definiu como direito adquirido: “Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.” (art. 6º, § 2º, da LINDB).

Diante disso, a teoria acolhida no nosso ordenamento jurídico é a de Gabba, de modo que a faculdade de exercer o direito é consequência da aquisição do direito e não requisito à sua aquisição[9]. Essa também é a conclusão do Pleno do STF:

Por fim, é de salientar-se que as nossas Constituições, a partir de 1934, e com exceção de 1937, adotaram desenganadamente, em matéria de direito intertemporal, a teoria subjetivo dos direitos adquiridos e não a teoria objetiva da situação jurídica, que é a teoria de ROUBIER. (trecho do voto na ADI 493, Relator(a): Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgado em 25/06/1992)

---

Como se sabe, a definição de retroatividade foi objeto de duas doutrinas principais – direito adquirido e fato passado ou fato realizado –, como ensina João Baptista Machado:

“a doutrina dos direitos adquiridos e doutrina do facto passado. Resumidamente, para a primeira doutrina seria retroactiva toda lei que violasse direitos já constituídos (adquiridos); para a segunda seria retroactiva toda lei que se aplicasse a factos passados antes de seu início de vigência.

## DECISÃO

Para a primeira a Lei nova deveria respeitar os direitos adquiridos, sob pena de retroatividade; para a segunda a lei nova não se aplicaria (sob pena de retroatividade) a fatos passados e aos seus efeitos (só se aplicaria a factos futuros)." (MACHADO, João Baptista. *Introdução ao Direito e ao discurso legitimador*. Coimbra, 1983, p. 232).

A doutrina do fato passado é também chamada teoria objetiva; a teoria do direito adquirido é chamada teoria subjetiva.

Na lição de Moreira Alves, domina, na nossa tradição, a teoria subjetiva do direito adquirido. (trecho do voto no RE 415454, Relator(a): Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 08/02/2007)

Fincada essa premissa, examino o direito adquirido relativamente às fases do concurso público.

Segundo o STF, o concurso público é um procedimento que necessita de homologação para ter validade e eficácia:

Com defina Oswaldo Aranha Bandeira de Melo, homologação é o ato administrativo unilateral, vinculado, de controle de outro ato jurídico, pelo qual se lhe dá eficácia ou se afirma a sua validade (*Princípios Gerais de Direito Administrativo*, vol. I, p. 590) (trecho do voto no RE 113350, Relator(a): Carlos Madeira, Segunda Turma, julgado em 02/06/1987)

Portanto, o resultado do concurso público só é válido e eficaz com a sua homologação. Por conseguinte, antes do ato de homologação, o candidato não preenche todos os requisitos estabelecidos em lei idôneos a produzir o direito adquirido à nomeação (ele só tem expectativa de direito de ser nomeado<sup>[10]</sup>), e a Administração pode alterar o edital para adaptá-lo à nova legislação aplicável à espécie:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO ANULADO ANTES DE SUA HOMOLOGAÇÃO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. O acórdão recorrido está alinhado com a jurisprudência desta Corte no sentido de que enquanto não concluído e homologado o concurso público,

## DECISÃO

pode a Administração alterar as condições do certame constantes do respectivo edital, para adaptá-las à nova legislação aplicável à espécie. Precedentes. 2. Agravo interno a que se nega provimento. (RE 798849 AgR, Relator(a): Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 31/03/2017)

Agravo regimental no agravo de instrumento. Administrativo. Concurso público. Alteração legal dos requisitos para provimento no cargo. Certame em andamento. Adequação do edital à norma. Possibilidade. Nomeação posterior por força de lei. Indenização pelo período não trabalhado. Impossibilidade. 1. Firmou-se, no Supremo Tribunal Federal o entendimento de que é possível a alteração de edital de concurso público, desde que esse não esteja concluído e homologado, quando houver necessidade de adaptação do certame a nova legislação aplicável ao caso. 2. A jurisprudência da Corte é de que o pagamento de remuneração a servidor público, assim como o reconhecimento dos correspondentes efeitos funcionais, pressupõem o efetivo exercício do cargo, sob pena de enriquecimento sem causa. 3. Agravo regimental não provido. (AI 814164 AgR, Relator(a): Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 04/02/2014)

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CONCURSO. ALTERAÇÃO DO EDITAL. 1. Enquanto não concluído e homologado o concurso público, pode a Administração alterar as condições do certame constantes do respectivo edital, para adaptá-las à nova legislação aplicável à espécie. Antes do provimento do cargo, o candidato tem mera expectativa de direito à nomeação. Precedentes. 2. Recurso provido. (RE 318106, Relator(a): Ellen Gracie, Segunda Turma, julgado em 18/10/2005)

CONSTITUCIONAL. CONCURSO PÚBLICO. CURSO DE FORMAÇÃO DE SOLDADOS DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N° 50/98, QUE, APÓS A CONCLUSÃO DA PRIMEIRA ETAPA, PASSOU A EXIGIR ESCOLARIDADE DE NÍVEL SECUNDÁRIO. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 5°, INCISO XXXVI. DIREITO ADQUIRIDO INEXISTENTE. Em face do princípio da legalidade, pode a Administração Pública, enquanto não concluído e homologado o concurso público, alterar as condições do certame constantes do respectivo edital, para adaptá-las à nova legislação aplicável à espécie, visto que, antes do provimento do cargo, o candidato tem mera expectativa de direito à nomeação ou, se for o caso, à participação na segunda etapa do processo seletivo. (RE 290346, Relator(a): Ilmar Galvão, Primeira Turma, julgado em 29/05/2001)

## DECISÃO

Homologado o concurso e preenchidos todos os requisitos à nomeação (inclusive, existência de vaga), o candidato tem direito adquirido à nomeação. Mas, ao ingressar no serviço público, ele não tem direito adquirido de manter o regime jurídico vigente ao tempo do provimento do cargo, por ser esse regime jurídico elemento externo e anterior ao ato ingressar no serviço público. Alguns exemplos ajudam a deixar ainda mais evidente esse ponto:

1- O STF considerou constitucional a cobrança de inativos e pensionistas instituída no artigo 4º da EC 41/2003, porque “não há, em nosso ordenamento, nenhuma norma jurídica válida que, como efeito específico do fato jurídico da aposentadoria, lhe imunize os proventos e as pensões, de modo absoluto, à tributação de ordem constitucional, qualquer que seja a modalidade do tributo eleito, donde não haver, a respeito, direito adquirido com o aposentamento.” (ADI 3105, Relator(a): Ellen Gracie, Relator(a) p/ Acórdão: Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2004).

2- O prazo decadencial de dez anos para a revisão de benefício incide inclusive em benefício previdenciário concedido anteriormente à instituição desse prazo, já que “não se incorpora ao patrimônio jurídico de um beneficiário o suposto direito à aplicação de uma determinada regra sobre decadência para eventuais pedidos de revisão do ato concessório. Como a decadência não integra o espectro de pressupostos e condições para a concessão do benefício – sendo um elemento externo à prestação previdenciária –, não se pode exigir a manutenção de seu regime jurídico.” (trecho do voto no RE 626489, Relator(a): Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 16/10/2013)

3- No julgamento do RE 564.354 (Relatora: Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2010), o INSS sustentou a impossibilidade de aplicação dos novos limites previdenciários (“tetos”) instituídos pela EC 20/1998 e pela EC 41/2004 aos benefícios anteriormente concedidos. Ao analisar a matéria, a Corte assentou que a nova disciplina devia ter aplicação imediata sobre os benefícios concedidos antes das referidas Emendas Constitucionais, em razão de a mudança não ter atingido os pressupostos de concessão do benefício, mas sim o regime jurídico de sua fruição.

4- A EC 88/2015 trouxe nova a idade de aposentação compulsória aos Ministros do STF e atingiu todos os Ministros estavam em atividade.

Diante desse quadro, o ingresso no serviço militar temporário não é um fato jurídico cujo efeito previsto no ordenamento jurídico seja imunizar o militar contra alterações legislativas sobre o regime jurídico da função exercida. Além disso, a precariedade do vínculo funcional – seu prazo é de 12 meses com possibilidade prorrogação – obriga a Administração a respeitar a legislação em vigor no momento de decidir sobre a prorrogação.



## DECISÃO

No presente caso, o período de prorrogação de tempo de serviço da autora seria de 11/08/2020 a 10/08/2021. Entretanto, o prazo foi encurtado para 19/02/2021, pois o ato de prorrogação foi praticado na vigência da Lei 13.954, de 16 de dezembro de 2019.

Posto isso, **indefiro** o pedido liminar.

Cite-se. Após conclusos para suscitar IRDR e proferir sentença.

I.

Belém, *data de validação do sistema*.

**Henrique Jorge Dantas da Cruz**  
Juiz Federal Substituto

---

<sup>1</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil**. Vol. 01. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 160.

<sup>2</sup> LIEBMAN, Enrico Tullio. **Manual de Direito Processual Civil**. Tradução e notas de Cândido Rangel Dinamarco. 3 ed. São Paulo, Malheiros, 2005, p. 21.

<sup>3</sup> ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

<sup>4</sup> PASSOS, José Joaquim Calmon de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Vol. III. 3 ed. Forense, Rio de Janeiro, 1979, p. 213). No mesmo sentido: *As partes têm obrigação processual (ônus da afirmação/ônus de impugnação) de apresentar, do lado do autor, um projecto de solução architectado correcta e adequadamente com a pretensão substantiva e, neste sentido, formular pedidos e não dúvidas. O juiz deve ser confrontado com pedidos e não com dúvidas, por não ser este o fim do processo.* (RANGEL, Rui Manuel de Freitas. **O Ônus da Prova no Processo Civil**. 3 ed. Coimbra: Edições Almedina S/A, 2006, p. 50).

## DECISÃO

<sup>5</sup>Direito Constitucional. Ação Declaratória de Constitucionalidade. Fixação da Idade mínima de 06 (seis) anos para o ingresso no Ensino Fundamental. 1. Ação declaratória de constitucionalidade que tem por objeto os artigos 24, II, 31, I e 32, caput, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que dispõem que o ensino fundamental obrigatório se inicia aos 06 (seis) anos de idade. 2. É constitucional a norma que fixa a idade de 6 (seis) anos como marco para o ingresso no ensino fundamental, tendo em vista que o legislador constituinte utilizou critério etário plenamente compatível com essa previsão no art. 208, IV, da Constituição, de acordo com o qual a educação infantil deve ser oferecida “às crianças até 5 (cinco) anos de idade”. 3. O critério etário está sujeito a mais de uma interpretação possível com relação ao momento exato em que o aluno deva ter 6 (seis) anos completos. Cabe ao Ministério da Educação a definição do momento em que o aluno deverá preenche-lo, pois se trata de órgão dotado de capacidade institucional adequada para a regulamentação da matéria. 4. Procedência parcial do pedido com a fixação da seguinte tese: “É constitucional a exigência de que o aluno possua 06 (seis) anos de idade para o ingresso no ensino fundamental, cabendo ao Ministério da Educação a definição do momento em que o aluno deverá preencher o critério etário”. (ADC 17, Relator(a): Edson Fachin, Relator(a) p/ Acórdão: Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2018)

<sup>6</sup>ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ARTS. 2º E 3º DA RESOLUÇÃO 1, DE 14 DE JANEIRO DE 2010, E ARTS. 2º A 4º DA RESOLUÇÃO 6, DE 20 DE OUTUBRO DE 2010, DA CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA (CEB) DO CONSELHO NACIONAL DA EDUCAÇÃO (CNE). ALEGAÇÃO DE OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. NÃO CONFIGURAÇÃO. MÉRITO. CORTE ETÁRIO PARA MATRÍCULA NO ENSINO INFANTIL E NO ENSINO FUNDAMENTAL. CONSTITUCIONALIDADE. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. NÃO OCORRÊNCIA. VIOLAÇÃO AO PRECEITO DA ACESSIBILIDADE À EDUCAÇÃO INFANTIL. NÃO OCORRÊNCIA. DISCRICIONARIEDADE DO ADMINISTRADOR PÚBLICO. CRITÉRIO DEFINIDO COM AMPLA PARTICIPAÇÃO TÉCNICA E SOCIAL. GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO. PEDIDO IMPROCEDENTE. 1. As Resoluções CNE/CEB nº 1/2010 e 6/2010, ao estabelecerem um critério único e objetivo para o ingresso às séries iniciais da Educação Infantil e do Ensino Fundamental da criança que tenha, respectivamente, quatro e seis anos de idade, completos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula, não violam os princípios da isonomia, da proporcionalidade e do acesso à educação. 2. A efetividade das normas consagradas do direito à educação encontrou suporte nas alterações promovidas pelo constituinte derivado, por meio das Emendas Constitucionais nº 53/2006 e 59/2009, que ampliaram a educação obrigatória a partir dos quatro anos de idade e substituíram o critério da etapa de ensino pelo critério da idade do aluno. 3. A democratização do acesso à leitura, à escrita e ao conhecimento, na primeira infância, acarreta diversos benefícios individuais e sociais, como melhores resultados no desempenho acadêmico, produtividade econômica, cidadania responsável e combate à miséria intelectual intergeracional. 4. A faixa etária não é estabelecida entre as etapas do sistema de ensino porque o que importa é que à criança entre quatro e dezessete anos seja assegurado o acesso à educação, de acordo com sua capacidade, o que não gera inconstitucionalidade na regulamentação da transição entre as etapas de ensino (art. 208, I e IV, da CRFB). 5. Cabe ao poder público desenhar as políticas educacionais conforme sua expertise, estabelecidas as balizas pretendidas pelo constituinte. 5.1 A uniformização da política instituída visa a permitir um percurso escolar contínuo entre os diversos sistemas de ensino e, consoante refletem diversos estudos pedagógicos específicos, permite à criança vivenciar cada etapa de acordo com sua faixa etária. 5.2 Os critérios universalizáveis para o ingresso no ensino fundamental, de cunho impessoal e genérico, são imperiosos em sede de política pública. 5.3 É que a tomada de decisão baseada em regras considera a possibilidade de erros de subinclusão e sobreinclusão e prestigia a teoria da segunda melhor opção (second best), que preserva as virtudes de certeza, segurança, previsibilidade, eficiência, separação de poderes e prevenção de erros de decisão.

## DECISÃO

6. O corte etário, mercê de não ser a única solução constitucionalmente possível, insere-se no espaço de conformação do administrador, sobretudo em razão da expertise do Conselho Nacional de Educação e de as resoluções terem sido expedidas com ampla participação técnica e social, em respeito à gestão democrática do ensino público (art. 206, VI, da CRFB). 7. As regras objetivas encerram notável segurança jurídica, por isso que a expressão “completos” é inerente a qualquer referência etária, sem que o esforço exegético de se complementar o que já está semanticamente definido possa desvirtuar a objetivação decorrente do emprego de número. 8. O acesso aos níveis mais elevados do ensino, segundo a capacidade de cada um, pode justificar o afastamento da regra em casos bastante excepcionais, a critério exclusivo da equipe pedagógica diretamente responsável pelo aluno, o que se mostra consentâneo com a “valorização dos profissionais da educação escolar” (art. 208, V, da CRFB e art. 206, V, da CRFB) e o apreço à pluralidade de níveis cognitivo-comportamentais em sala de aula. 9. In casu, não se faz necessário verificar a compatibilidade das resoluções expedidas pela Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional da Educação (CNE) com nenhuma outra norma infraconstitucional, senão diretamente com os parâmetros constitucionais de controle, sendo certo que os dispositivos legais a que fazem remissão apenas atribuem ao Poder Executivo poderes normativos para disciplinar o tema. 10. Pedido improcedente. (ADPF 292, Relator(a): Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2018)

[7] Mais precisamente a Primeira Seção, a quem compete o processamento e julgamento dos feitos relativos a servidores públicos civis e militares, exceto quando a matéria estiver prevista na competência de outra seção (art. 6º, I, do RITRF-1).

[8] FERRAZ JR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do Direito**: técnica, decisão, dominação. 11 ed. São Paulo, Atlas, 2019.

[9] PORTO. Mário Moacyr. O princípio da não retroatividade da lei. São Paulo. **Revista dos Tribunais**, vol. 684, p. 247 – 251, out. 1992.

[10] A expectativa não passa de uma esperança de adquirir um direito, caso um acontecimento futuro venha a se realizar (NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do Direito**. 36 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014).

## DECISÃO

**Ementa:** Decisão. Juizado Especial Cível. Tutela provisória de urgência indeferida. Atendimento Prioritário. Vacinação. Comorbidade não incluída na lista do Poder Público. Política Pública. Princípio da Separação dos Poderes do Estado. Processo n.º 1013771-65.2021.4.01.3900.

**Juíza Federal Carina Catia Bastos de Senna**

**Processo: 1013771-65.2021.4.01.3900**

Trata-se de ação em que **PETRUS PEREIRA OLIVEIRA e IGOR PEREIRA OLIVEIRA** pretendem a tutela de urgência em face da UNIÃO, Estado do Pará e Município de Belém para que seja garantido atendimento integral e priorização de vacinação contra covid-19, em virtude de serem portadores de Síndrome de Lesch-Nyhan (Deficiência de HGFRT).

### Passo a decidir.

Nos casos de tutela provisória, esta pode ser de urgência ou evidência, conforme previsão contida no artigo 294, do Código de Processo Civil. Por conseguinte, a tutela de urgência pode ser de caráter cautelar ou antecipado, podendo ainda ser concedidas no decorrer do processo de forma incidental ou antecedente ao processo.

Nas situações em que se pretende a tutela provisória de urgência antecipada, faz-se mister a demonstração de elementos que evidenciem a probabilidade do direito, bem como a existência de perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, nos termos do artigo 300, do Código de Processo Civil.

Assim, para que se reconheça a probabilidade do direito é suficiente que o juiz se convença, ainda que provisoriamente, de que a parte autora seja o titular do direito material invocado. Ressalta-se que não se exige a certeza nas alegações expendidas pela parte autora, bastando a sua aparente probabilidade.

Por outro lado, o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo advém do receio de que o direito disputado, de existência provável, sofra dano irreparável ou de difícil reparação, ou seja, submetido a risco que torne inútil o resultado do processo.

Neste exame inicial, no caso debatido nos autos, **não verifico a presença de elementos que evidenciem a probabilidade do direito, um dos requisitos ensejadores do deferimento da tutela de urgência de natureza antecipada.** Senão vejamos.

## DECISÃO

De acordo com a Lei 8.080/90, o Sistema Único de Saúde é gerido conjuntamente pela União, Estados e Municípios, o que, a despeito da descentralização política-administrativa das atribuições de cada um, não desnatura a responsabilidade solidária de todos os entes da federação em cuidar da saúde pública e ser responsável pela sua efetiva prestação, em obediência a preceito constitucional inafastável por legislação infraconstitucional.

Por seu turno, a Lei nº 8.080/90 estabelece que o Sistema Único de Saúde tem por objetivo, dentre outros, a assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas (art. 5, III).

Preceitua, ainda, o referido diploma que no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS) está incluída a execução de campanhas de vacinação no campo das ações de vigilância epidemiológica, nos termo do art. 6º, I, b, senão vejamos:

Art. 6º Estão incluídas ainda no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS):

I - a execução de ações:

b) de vigilância epidemiológica;

Nesse sentido, em 20 de março de 2020, o Poder Executivo federal publicou a Medida Provisória 926 estabelecendo que, para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderiam adotar, no âmbito de suas competências, nela incluindo os §§8º e 9º ao art. 3º, como abaixo destacado:

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas: (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

§ 8º As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

§ 9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

## DECISÃO

Em reforço a essa determinação legislativa, foi deferida a medida cautelar nos autos da ADI 6341 pelo relator Ministro Marco Aurélio Melo (cautelar que foi referendada pelo pleno do STF), fixando o entendimento de que os estados e os municípios possuiriam autonomia para o enfrentamento da pandemia e que a melhor interpretação da lei seria no sentido de que todos os entes federados, no limite de suas atribuições, poderiam tomar medidas para o combate à COVID-19, **nele podendo estar incluída a política pública de vacinação.**

Vejamos o teor da decisão do Ministro relator:

SAÚDE CRISE CORONAVÍRUS MEDIDA PROVISÓRIA PROVIDÊNCIAS LEGITIMAÇÃO CONCORRENTE. Surgem atendidos os requisitos de urgência e necessidade, no que medida provisória dispõe sobre providências no campo da saúde pública nacional, sem prejuízo da legitimação concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. () 2. Embora o pedido de medida de urgência esteja direcionado à imediata glosa dos preceitos impugnados, cumpre, na fase atual, enquanto não aparelhado o processo, aferir tão somente a pertinência, ou não, de suspensão da eficácia dos dispositivos. A cabeça do artigo 3º sinaliza, a mais não poder, a quadra vivenciada, ao referir-se ao enfrentamento da emergência de saúde pública, de importância internacional, decorrente do coronavírus. Mais do que isso, revela o endosso a atos de autoridades, no âmbito das respectivas competências, visando o isolamento, a quarentena, a restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de entrada e saída do País, bem como locomoção interestadual e intermunicipal. Seguem-se os dispositivos impugnados. O § 8º versa a preservação do exercício e funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais. O § 9º atribui ao Presidente da República, mediante decreto, a definição dos serviços e atividades enquadráveis. Já o § 10 prevê que somente poderão ser adotadas as medidas em ato específico, em articulação prévia com o órgão regulador ou o poder concedente ou autorizador. Por último, o § 11 veda restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais. Vê-se que a medida provisória, ante quadro revelador de urgência e necessidade de disciplina, foi editada com a finalidade de mitigar-se a crise internacional que chegou ao Brasil, muito embora no território brasileiro ainda esteja, segundo alguns técnicos, embrionária. Há de ter-se a visão voltada ao coletivo, ou seja, à saúde pública, mostrando-se interessados todos os cidadãos. O artigo 3º, cabeça, remete às atribuições, das autoridades, quanto às medidas a serem implementadas. Não se pode ver transgressão a preceito da Constituição Federal

## DECISÃO

As providências não afastam atos a serem praticados por Estado, o Distrito Federal e Município considerada a competência concorrente na forma do artigo 23, inciso II, da Lei Maior. Também não vinga o articulado quanto à reserva de lei complementar. Descabe a óptica no sentido de o tema somente poder ser objeto de abordagem e disciplina mediante lei de envergadura maior. Presentes urgência e necessidade de ter-se disciplina geral de abrangência nacional, há de concluir-se que, a tempo e modo, atuou o Presidente da República Jair Bolsonaro **ao editar a Medida Provisória. O que nela se contém repita-se à exaustão não afasta a competência concorrente, em termos de saúde, dos Estados e Municípios. Surge acolhível o que pretendido, sob o ângulo acautelador, no item a.2 da peça inicial, assentando-se, no campo, há de ser reconhecido, simplesmente formal, que a disciplina decorrente da Medida Provisória nº 926/2020, no que imprimiu nova redação ao artigo 3º da Lei federal nº 9.868/1999, não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. 3. Defiro, em parte, a medida acauteladora, para tornar explícita, no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente. 4. Esta medida acauteladora fica submetida, tão logo seja suplantada a fase crítica ora existente e designada Sessão, ao crivo do Plenário presencial. Grifo nosso. relator Ministro Marco Aurélio Melo [ADI 6341, rel. min. Marco Aurélio Melo].**

**Desta feita, no caso dos autos, verifico que, ao menos *prima facie*, não há como o Poder Judiciário imiscuir-se na Política Pública de Vacinação contra o COVID-19, independentemente das comorbidades que por ventura acometam aos ora postulantes, sob pena de, inclusive, colocar em risco a própria organização dos sistemas regionais e locais de saúde no enfrentamento ao novo corona vírus, uma vez que tal decisão iria de encontro ao entendimento do STF que ratificou a competência constitucional concorrente, conforme se vê da doutrina de REYMAO, AGRASSAR e KOURY, senão vejamos:**

Portanto, o STF reforça em sua decisão a repartição vertical de competência, respeitando a autonomia dos estados e municípios e resguardando a competência da União em legislar apenas sobre normas gerais no âmbito da competência concorrente, devendo ser entendido, também, que, no âmbito de interesses nacional da União, regional dos Estados e local dos municípios, a noção de federalismo cooperativo faz-se necessária para o efetivo enfrentamento à COVID-19 e outras crises desta natureza que porventura possam vir a atingir as estruturas da federação brasileira **(A competência constitucional legislativa concorrente em meio às crises causadas pela covid-19 e a interpretação dada pelo stf no julgamento da medida cautelar na adi 6341. In: REVISTA MERITUM • v.15 • n.2 • p. 292-307 • Maio/Ago. 2020. p. 304).**

## DECISÃO

Por fim, deve-se ressaltar que a pretensão dos autores é também a de muitos outros brasileiros, a qual somente poderia ser resolvida de forma adequada e equânime, sem colocar em risco o planejamento de vacinação no Brasil, por meio de tutela coletiva (processo estrutural), conforme entendimento de FADUL e AGRASSAR, *in verbis*:

A solução mais ajustada para demandas em caso de direitos fundamentais como acesso a saúde, educação, devem ser ajuizadas pelos legitimados, especialmente o Ministério Público e Defensoria Pública por intermédio de ações estruturais, uma vez que esse tipo de ação produz resultado mais abrangente para um maior número de pessoas do que as demandas individuais. O processo estrutural, pela sua natureza, interfere muito menos na gestão administrativa do Poder Executivo, uma vez que o processo passa por fases de instrução, oitiva das partes, consulta a especialistas e a sentença não garante apenas a prestação de uma obrigação e sim a melhoria de uma prestação de serviços públicos, que pode ser feita através de um plano, com as suas fases de execução o ajuste monitoradas pelo Poder Judiciário. **(O ativismo judicial, o processo estrutural e a crise de direitos fundamentais em tempos de pandemia. In: Direito e desenvolvimento na Amazônia. Vol. 2. Santa Catarina: Qualis, 2020. p. 274)**

Desta feita, *prima facie*, não vislumbro a **presença de elementos que evidenciem a probabilidade do direito** almejado pelos autores, devendo ser indeferida a tutela provisória ora pleiteada.

Ante o exposto, nos termos do art. 4º, da Lei n.º 10.259/2001 c/c art. 300, do CPC, **INDEFIRO o pedido de tutela provisória de urgência.**

Citem-se os réus.

Registre-se. Intimem-se as partes.

Cumpra-se.

(assinado eletronicamente)

**Carina Cátia Bastos de Senna**

**Juíza Federal**



## NORMAS PARA PUBLICAÇÃO DE ARTIGOS NA REVISTA

Todos os trabalhos deverão seguir as normas estabelecidas no presente edital da revista, sendo que os trabalhos para publicação devem ser encaminhados para o seguinte endereço eletrônico [ver-o-direito.pa@trf1.jus.br](mailto:ver-o-direito.pa@trf1.jus.br) observando as seguintes normas:

1. Os trabalhos devem ser apresentados de acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas - **ABNT** e digitalizados na versão do aplicativo **Word** (Ambiente Windows) mais atual, com as seguintes especificações: fonte arial; corpo 12; formato de página A4; espaços 1,5 cm nas entrelinhas; margem superior e esquerda 3 cm; inferior e direita 2 cm; títulos e subtítulos centralizados e em caixa alta, devendo ser observado o quantitativo de 10 a 15 páginas.
2. Todos os trabalhos devem conter um resumo informativo em português, da versão em inglês, com até 200 palavras (**ABNT 6028-resumos**), seguido pelas **palavras-chave** que representam seu conteúdo (no mínimo 3 e no máximo 5).
3. Devem ser indicadas todas as referências bibliográficas utilizadas como fonte ( **NBR 6023: 2018 Referências Elaboração**). Qualquer citação retirada de outra fonte deve ser referenciada, inclusive indicada a página de onde foi colhida (**NBR 10520** – Apresentação de citação em documentos).
4. As figuras a serem utilizadas devem ser encaminhadas com sua respectiva legenda e numeração no rodapé contendo no verso o título do trabalho e o nome do autor principal, se encaminhadas em mídia eletrônica, deverão ter a resolução mínima **de 300 dpi**. O formato preferencial é o **JPG**, devendo ser evitados quaisquer outros formatos.

Os trabalhos deverão **ser inéditos** ou apresentados em eventos públicos, cujos **anais não tenham sido publicados**. Excepcionalmente, serão aceitos trabalhos que já tenham sido publicados em periódicos **estrangeiros**. Nesse caso, serão sujeitos à mesma avaliação de originais inéditos.

A remessa ou publicação dos trabalhos não implicarão em remuneração a seus autores sob nenhuma hipótese.

Juntamente com seus artigos, o autor deverá enviar uma autorização para sua publicação contendo nome completo, nome e endereço da instituição a que está vinculado bem como o cargo que ocupa.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores e declaração de cada um **autorizando a publicação**.

O autor poderá retirar seu trabalho, desde que não tenha se iniciado o processo de publicação, ou não tenha sido publicada eletronicamente, desistirá da edição mediante a assinatura de um documento a ser encaminhado para a diretoria da revista. É responsabilidade do autor efetuar nos originais alterações de ordem ortográfica e gramatical, bem como de adequar às normas da revista.

Os trabalhos serão avaliados quanto a seu mérito (conteúdo científico/jurídico), ineditismo, relevância, interesse e atualidade do tema, sua adequação aos requisitos da Associação Brasileira Normas Técnicas (ABNT), sendo de responsabilidade do articulista a autoria, adequação às normas e a originalidade do texto, bem como as afirmações as opiniões e os conceitos emitidos.

Os trabalhos publicados passam a ser propriedade da edição, ficando sua reimpressão, total ou parcial, sujeita à autorização expressa da Comissão Editorial da Ver-o-direito. Em virtude de sermos um periódico de acesso aberto, permite-se o **uso gratuito** dos artigos em aplicações educacionais, científicas, não comerciais, desde que citada a fonte. Os originais bem como materiais gráficos que os acompanhem, não serão devolvidos aos autores. À Comissão Editorial é reservado o direito de aceitar ou vetar qualquer trabalho recebido, de acordo com as recomendações do seu corpo editorial ou do parecerista, como também o direito de propor eventuais alterações, desde que tenha a aprovação do autor.

Nenhum dos membros responderá individualmente por conceitos emitidos em pareceres, responsabilizando-se a Comissão editorial por qualquer julgamento, desde que tenham sido satisfeitas as exigências previstas neste regulamento.

**A Comissão Científica** emitirá seu parecer segundo os seguintes conceitos:

- I. Aceito
- II. Recusado

**Parágrafo único:** Não serão publicados trabalhos recusados pelos membros da comissão científica.

Os autores serão comunicados por meio da Secretária Executiva da aceitação ou recusa de seus trabalhos.

**Parágrafo único** - Havendo necessidade de alterações na matéria avaliada, cabe à Secretária Executiva encaminhar o equacionamento da questão junto ao autor.

Não será entregue nenhum exemplar aos autores, pois a revista é essencialmente eletrônica.