

DEBATES JURÍDICOS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

KELVIN WESLEY DA SILVA AZEVEDO
NYCOLE MAIA PEREIRA
(organizadores)

EDITORA
2022

DEBATES JURÍDICOS
NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

DEBATES JURÍDICOS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

KELVIN WESLEY DA SILVA AZEVEDO
NYCOLE MAIA PEREIRA
(organizadores)

BOA VISTA/RR
2022

Editora IOLE

Todos os direitos reservados.
A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.



EXPEDIENTE

Revisão
Elói Martins Senhoras
Maria Sharlyany Marques Ramos

Capa
Alokike Gael Chloe Hounkonnou
Elói Martins Senhoras

Projeto Gráfico e Diagramação
Elói Martins Senhoras
Rita de Cássia de Oliveira Ferreira

Conselho Editorial
Abigail Pascoal dos Santos
Charles Pennaforte
Claudete de Castro Silva Vitte
Elói Martins Senhoras
Fabiano de Araújo Moreira
Julio Burdman
Marcos Antônio Fávaro Martins
Rozane Pereira Ignácio
Patrícia Nasser de Carvalho
Simone Rodrigues Batista Mendes
Vitor Stuart Gabriel de Pieri

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

Az1 AZEVEDO, Kelvin Wesley da Silva; PEREIRA, Nycole Maia (organizadores).

Debates Jurídicos no Brasil Contemporâneo. Boa Vista: Editora IOLE, 2022, 177 p.

Série: Direito. Editor: Elói Martins Senhoras.

ISBN: 978-65-996309-7-2
https://doi.org/10.5281/zenodo.6961025

1 - Brasil. 2 - Direito. 3 - Doutrina. 4 - Legislação.
I - Título. II - Senhoras, Elói Martins. III - Direito. IV - Série

CDD–340

A exatidão das informações, conceitos e opiniões é de exclusiva responsabilidade dos autores.



EDITORIAL

A editora IOLE tem o objetivo de divulgar a produção de trabalhos intelectuais que tenham qualidade e relevância social, científica ou didática em distintas áreas do conhecimento e direcionadas para um amplo público de leitores com diferentes interesses.

As publicações da editora IOLE têm o intuito de trazerem contribuições para o avanço da reflexão e da *práxis* em diferentes áreas do pensamento e para a consolidação de uma comunidade de autores comprometida com a pluralidade do pensamento e com uma crescente institucionalização dos debates.

O conteúdo produzido e divulgado neste livro é de inteira responsabilidade dos autores em termos de forma, correção e confiabilidade, não representando discurso oficial da editora IOLE, a qual é responsável exclusivamente pela editoração, publicação e divulgação da obra.

Concebido para ser um material com alta capilarização para seu potencial público leitor, o presente livro da editora IOLE é publicado nos formatos impresso e eletrônico a fim de propiciar a democratização do conhecimento por meio do livre acesso e divulgação das obras.

Prof. Dr. Elói Martins Senhoras

(Editor Chefe)

Copyright © Editora IOLE
2022

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO | 09

CAPÍTULO 1 |

Segregação das Funções e Controle Interno: Avanços e Inovações da Lei 14.133/2021 no Controle dos Procedimentos Licitatórios 13

CAPÍTULO 2 |

Agências Reguladoras no Sistema do Direito: Análise do Impacto Regulatório Frente ao Princípio da Eficiência 51

CAPÍTULO 3 |

Hipoteca no Financiamento dos Sistemas Agroindustriais e a Proteção da Pequena Propriedade Rural na Constituição Federal 73

CAPÍTULO 4 |

O Ministério Público Frente à Implementação da Inteligência Artificial no Brasil 117

CAPÍTULO 5 |

Reincidência Criminal: Consequência da Precariedade do Sistema Carcerário Brasileiro 145

SOBRE OS AUTORES | 169

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

As constantes transformações sociais acabaram por exigir do pesquisador um olhar crítico e sensível, posição intrínseca no contexto contemporâneo o qual estamos inseridos. O conservadorismo metodológico que imperava nas academias abriu espaço para a era digital e, em consequência, para discussões relacionadas a temáticas de extrema importância, mas que ainda faziam parte de poucos nichos científicos.

O legislador, nos últimos anos, vem inovando em diversos aspectos das Ciências Jurídicas; fato esse que instigou os organizadores dessa coletânea a reunirem pesquisadores de todo o país para discutirem temáticas referentes aos seus objetos de estudo, buscando contribuir não apenas com a comunidade acadêmica, mas com a sociedade em geral, popularizando o acesso ao conhecimento e a produções com grande rigor científico.

No primeiro capítulo, "Segregação das Funções e Controle Interno: Avanços e Inovações da Lei 14.133/2021 no Controle dos Procedimentos Licitatórios", o autor buscou analisar a atuação do Controle Interno à luz do Princípio da Segregação das Funções nos procedimentos licitatórios com o objetivo de prevenir/coibir práticas corruptas, resguardando os princípios basilares da Administração Pública.

No segundo capítulo, intitulado "Agências Reguladoras no Sistema do Direito: Análise do Impacto Regulatório Frente ao Princípio da Eficiência", buscou-se lançar as bases para a construção de uma agenda de pesquisa sobre o tratamento conferido às agências reguladoras no Brasil, em detrimento da cobrança de sua atividade normativa.

No terceiro capítulo, "Hipoteca no Financiamento dos Sistemas Agroindustriais e a Proteção da Pequena Propriedade Rural na Constituição Federal", buscou-se apresentar a hipoteca enquanto instrumento viabilizador da abertura de créditos, indispensável para o desenvolvimento econômico, uma vez que resguarda o credor de uma possível inadimplência, afetando um bem imóvel do devedor ao cumprimento forçado das obrigações contratuais.

No quarto capítulo, intitulado "O Ministério Público Frente à Implementação da Inteligência Artificial no Brasil", buscou-se tratar dos avanços tecnológicos ocorridos nos últimos anos no âmbito ministerial, apresentando exemplos de como a tecnologia se encontra sendo utilizada no mundo jurídico.

No quinto e último capítulo, "Reincidência Criminal: Consequência da Precariedade do Sistema Carcerário Brasileiro", buscou-se tratar acerca da situação precária do sistema carcerário no Brasil, fazendo relações entre o descaso do Estado para com os internos, as péssimas condições no interior dos presídios, a falta de políticas públicas e oportunidades e a reincidência criminal.

Desta forma, trata-se de uma coletânea completa, com discussões de diferentes temáticas e perspectivas, proporcionando ao leitor uma verdadeira fonte de conhecimento. Certo de que a educação sempre será a melhor alternativa, temos a felicidade de tornar pública obra de tamanha qualidade. Aproveitem.

Ótima leitura!

Kelvin Wesley da Silva Azevedo

Nycole Maia Pereira

(organizadores)

CAPÍTULO 1

Segregação das Funções e Controle Interno:
Avanços e Inovações da Lei 14.133/2021
no Controle dos Procedimentos Licitatórios

SEGREGAÇÃO DAS FUNÇÕES E CONTROLE INTERNO: AVANÇOS E INOVAÇÕES DA LEI 14.133/2021 NO CONTROLE DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

Kelvin Wesley da Silva Azevedo

Com a evolução das ferramentas tecnológicas e a velocidade de transmissão das informações, surgiu a necessidade de estabelecer técnicas de controle que possibilitem o acompanhamento e fiscalização dos atos processuais e tomadas de decisões no âmbito da Administração Pública Municipal, buscando corrigir eventuais erros e/ou vícios existentes, visando a defesa do patrimônio público e a contribuição para uma boa governança.

A Lei nº 14.133/2021, sancionada em 01 de abril de 2021, trouxe uma série de avanços e inovações no que diz respeito às licitações e contratações públicas, bem como ao controle interno exercido sobre esses processos, fato inédito, vez que, até então, não havia dispositivo específico na legislação que tratasse acerca das atribuições do sistema de controle interno nos procedimentos licitatórios e de contratação pública.

O legislador passou a apresentar uma preocupação ainda maior com o desenvolvimento de estruturas que busquem maior rendimento e uma melhor destinação das receitas públicas. Princípios basilares do Direito Administrativo, como a legalidade e moralidade, além de outros já conhecidos na doutrina e jurisprudência, como a transparência, eficiência e accountability passaram a adquirir um espaço em destaque nas discussões. Mostra-se, com isso, que os gestores terão uma responsabilidade dobrada a partir de agora, não apenas com a "Nova Lei de Licitações", mas

com a Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Diretrizes Orçamentárias, já vigentes.

Esse "pacote" de leis provoca todo um sistema de controle (externo, principalmente), forçando as gestões municipais a terem um maior cuidado com os atos praticados e com a forma a qual estão executando as despesas, tendo em vista que hoje, se comparado a décadas atrás, a fiscalização apresenta um rigor muito maior.

O segundo capítulo discorre, brevemente, sobre toda uma estrutura de princípios que fundamentam a existência do controle no âmbito da Administração Pública, tratando sobre a sua atuação e importância principalmente no tocante ao acompanhamento dos procedimentos licitatórios, defendendo a atuação do controle como ferramenta imprescindível para uma boa governabilidade, além de tratar acerca da atuação da auditoria e controladoria dentro do sistema de gerenciamento de riscos.

O terceiro capítulo, por sua vez, discorre sobre a atuação do controle interno no âmbito dos processos licitatórios. É sabido que diversas são as mudanças ocorridas com o advento da Lei 14.133/2021 se comparada com a Lei 8.666/1993, principalmente no que diz respeito a escassez de dispositivos que mencionem as atribuições e competência do sistema. Sendo assim, foi traçado um panorama de modo a estabelecer práticas a serem adotadas com o fito de cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal e não incorrer, por vícios ou atos inconscientes, em improbidade administrativa.

Por fim, o quarto capítulo abordou o princípio da segregação das funções nos procedimentos licitatórios, uma novidade legislativa trazida pela Lei 14.133/2021 que busca tornar os certames mais transparentes, garantindo a lisura nos trâmites e seguindo os princípios da moralidade e legalidade. Além disso, fora abordada a corrupção existente nos procedimentos licitatórios, tratando sobre as

possíveis causas, bem como técnicas de prevenção, de modo a garantir a proteção do patrimônio público.

De acordo com a perspectiva que se apresenta, o estudo estabelece a seguinte questão de pesquisa: como o princípio da segregação das funções pode ser aplicado nos procedimentos licitatórios de modo a prevenir/coibir práticas corruptas e como o controle interno pode auxiliar nesse trabalho? Dessa forma, o objetivo geral da pesquisa é analisar a atuação do controle interno à luz do princípio da segregação das funções nos processos licitatórios. Destacam-se como objetivos específicos: analisar a atuação e competência do controle interno de acordo com a legislação pátria, as alterações trazidas pela Lei 14.133/2021 e como a transparência e legalidade dos certames serão garantidas através da segregação das funções.

Para o alcance dos objetivos descritos, os procedimentos metodológicos adotados no desenvolvimento desta pesquisa são: exploratório e descritivo.

Quanto à forma de abordagem da problemática, a pesquisa é exploratória e descritiva, uma vez que existe uma relação entre o objeto e o sujeito que não pôde ser retratada através de números, e, em relação aos procedimentos técnicos, nos utilizamos da pesquisa bibliográfica e documental.

PRINCÍPIOS E FUNDAMENTOS DO CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em toda democracia, o controle exercido sobre os processos de tomada de decisões relacionadas ao interesse público deve ser realizado da forma mais ampla, permitindo uma maior análise dos atos praticados, de modo a resguardar o patrimônio público, sendo

essencial que a fiscalização seja exercida pelos órgãos legalmente investidos para tal função, como o Ministério Público, os Tribunais de Contas, além do Legislativo e do Judiciário. Dessa forma, é de suma importância que seja garantido, também, às próprias instituições responsáveis por determinados atos administrativos que possam buscar mecanismos de controle interno.

Di Pietro (2016, p. 878) é bem suscinta quando diz que o controle no âmbito da administração pública possui o objetivo de garantir que o gestor atue em concordância com os "princípios impostos pelo ordenamento jurídico, como os de legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade".

Quando lidamos com o bem público, é de grande importância que determinados atos estejam sujeitos ao controle, evitando ilegalidades e gastos desnecessários. O controle, ao contrário do que pode aparentar de início, não se trata de uma burocracia, mas sim uma ferramenta de grande valia para um estado democrático. Uma administração que não possui um sistema de controle, como Bobbio (1986) muito bem afirma, pode ser facilmente associada à arbitrariedade, vinculando a existência do controle à democracia.

Tal fato não é tão difícil de se compreender. O Estado é composto por diversas relações, estas não apenas interpessoais, mas políticas e econômicas. Para a máquina pública cumprir a sua função social, é imprescindível que funcione da forma correta, dentro da legalidade e seguindo os princípios administrativos. Se um determinado gestor, por exemplo, prática atos sem qualquer preocupação ou sem se submeter a qualquer espécie de controle, recursos serão gastos de forma desnecessária e, diga-se de passagem, criminosa, causando um imenso dano ao erário.

Por consequência, para uma boa compreensão acerca do que será discutido na pesquisa, vale destacar a maneira como a doutrina

trata acerca do controle, não apenas no que diz respeito ao seu significado, mas também à sua aplicação. No campo do Direito Administrativo, Di Pietro (2016, p. 881) entende o controle administrativo como "o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos da legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação". Destarte, podemos observar que a definição acima vai de encontro ao que foi anteriormente mencionado no início desta pesquisa.

A administração necessita, para garantir uma boa governabilidade, atuar dentro do princípio da legalidade, fazendo valer o interesse público, da coletividade. Sob essa óptica, a atuação de um bom e atuante sistema de controle pode assegurar que os processos estão dentro do disposto na legislação em vigor, gerenciando riscos e proporcionando uma maior segurança não apenas para o gestor da máquina pública, mas também para os cofres públicos.

Nessa lógica, definido o conceito de controle, partimos para às espécies de controle existentes no âmbito da Administração Pública, que são dois propriamente ditos: o controle externo e o controle interno. No controle externo, podemos destacar três subdivisões: o controle administrativo; o controle legislativo, exercido sobre a administração e abrangendo os órgãos do Executivo, bem como da administração indireta e o Judiciário, quando este realizar alguma função administrativa que esteja sujeita às hipóteses estabelecidas na Carta Magna de 1988; e o controle judiciário.

Dessa forma, resta mais do que claro que a Administração Pública tem que se sujeitar à legislação, sendo indispensável que exista a atuação por parte de um controle dotado de autonomia e imparcialidade, analisando e, quando necessário, tornando inválidos atos ilegais que venham a ser praticados. Seguindo essa lógica, pode

vir a surgir algum precedente para uma interpretação errônea no sentido de que o controle existe para, porventura, atrapalhar a gestão pública, mas é exatamente o contrário. É por buscar analisar e sanar possível irregularidades, que o gestor conseguirá atuar dentro dos limites estabelecidos pela lei, destinando os recursos da forma correta, evitando desperdícios e fazendo um bom uso destes, garantindo políticas públicas que realmente beneficiem a população.

Ainda nesse sentido, o controle pode ser novamente dividido, mas, dessa vez, quanto ao momento em que é realizado, existindo o controle prévio, concomitante e posterior.

O controle prévio é realizado de modo a impedir a prática de algum ato ilegal ou que seja contrário ao interesse público, buscando sanar possíveis erros ou vícios que existam no processo. Por sua vez, o controle concomitante pode ser definido como um acompanhamento de um ato contínuo, como a fiscalização exercida sobre um contrato de prestação de serviços médicos ou obras de pavimentação de ruas de um município, por exemplo. Já o controle posterior, como o próprio nome sugere, possui o objetivo de analisar atos que já foram praticados, ações devidamente executadas; possuindo, por sua vez, o condão de desfazer ou apenas confirmar a legalidade, abrangendo atos, como Di Pietro (2016, p. 880) muito bem menciona, como os de aprovação, homologação, anulação, revogação e convalidação.

Sendo assim, conforme demonstrado, o controle externo é exercido por outro poder, sempre diverso daquele que está sendo controlado, como é o caso da apreciação das contas de uma determinada gestão municipal pelo legislativo; a auditoria realizada pelo Tribunal de Contas de um Estado sobre a execução de despesas de uma determinada localidade, entre outros.

Indo um pouco além, tendo em vista que vivemos em uma sociedade democrática e os atos praticados pela Administração são

públicos, podemos mencionar também o controle social, exercido pela própria sociedade no sentido de acompanhar e fiscalizar. Exemplos claros do exercício legítimo dessa espécie de controle quando estamos diante de atos ilegítimos ou que provoquem dano à coletividade são as ações populares e as ações civis públicas.

Já em relação ao controle interno, podemos defini-lo como aquele realizado no âmbito da própria Administração Pública, sem a presença de um órgão ou representante de controle externo. Um exemplo de controle interno são as próprias Controladorias Gerais Municipais existentes em diversos municípios de todas as unidades federativas; que exercem toda uma atividade de análise e acompanhamento orçamentário, fiscal e de todos os demais processos que estão diretamente relacionados com a receita pública.

O CONTROLE INTERNO COMO FERRAMENTA ESSENCIAL PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Considerando o objeto de análise da pesquisa, vale ressaltar que não existe na Carta Magna de 1988 qualquer capítulo que discipline o controle interno. Entretanto, o art. 74 menciona a finalidade do sistema no âmbito dos três poderes, de forma que estes devem:

> I – Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
>
> II – Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

> III – Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
>
> IV – Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
>
> §1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.
>
> §2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Isto posto, cumpre ressaltar que o controle interno não surgiu com o advento da Constituição Federal de 1988, uma vez que já existia previsão legal na Lei nº 4.320/1964, mais precisamente em seu art. 76.

Ainda à luz da Constituição de 1988, o art. 31 dispõe que o Poder Legislativo exercerá, através de controle externo, a fiscalização dos atos praticados pelo Executivo Municipal, além do Poder Executivo instituir os sistemas de controle interno, reforçando a obediência aos princípios da legalidade e moralidade, respeitando o interesse público. Não obstante, o art. 31, em seu parágrafo 3º, dispõe que as contas anuais dos municípios deverão ficar a disposição de qualquer cidadão durante 60 (sessenta) dias, de modo que possam, quando necessário e houver interesse, realizarem a devida apreciação, podendo, se for o caso, questionarem os atos judicialmente. Trata-se da transparência das contas públicas, essencial para a manutenção do Estado Democrático de Direito.

Partindo desse pressuposto, podemos compreender que a ocorrência de qualquer espécie de falha ou ausência de atuação e

intervenção por parte dos sistemas de controle irá ocasionar uma série de responsabilizações de quem é responsável por gerir os recursos públicos, ou seja, o ordenador de despesas. O papel do controle interno é mais importante do que podemos imaginar; da mesma forma que uma boa atuação trará inúmeros benefícios à administração pública municipal e ao próprio gestor, a sua ineficácia ou inoperância poderá não apenas contribuir com a dilapidação dos recursos públicos, mas também acarretar consequências administrativas e penais ao ordenador.

Resta mais do que evidente que uma correta organização do sistema no âmbito da administração pública municipal, pode resultar na eficiente utilização dos recursos, evitando desperdícios. Não obstante, o controle interno também possui, como um de seus principais benefícios, prevenir irregularidades e desvios, bem como corrigir erros ou vícios que venham a existir nos processos. Sendo assim, é de suma importância que a atuação do sistema seja autônoma e independente, devendo seguir unicamente o disposto na legislação, não tendo que se submeter à intervenção política.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, o controle interno recebeu uma proteção e importância ainda maior, vez que o seu art. 59 determina que o sistema deve fiscalizar a gestão fiscal e orçamentária de cada Poder, principalmente no tocante a verificar o atingimento das metas estabelecidas na LDO, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que regula e dispõe situações a serem cumpridas por cada município; além de observar os limites para realização de diversas operações, não apenas de crédito e inscrição em restos a pagar; bem como tomar providências conforme o disposto no art. 31 da LDO, para verificar a devida destinação dos recursos. Inclusive, tais instrumentos de controle podem apresentar diversificações no tocante à sua atuação conforme o ente político em que se encontram, em decorrência da autonomia para organização prevista pela Constituição de 1988.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, avançou em nosso país um verdadeiro movimento de ampliação do controle no âmbito da Administração Pública, valendo mencionar a criação da Controladoria Geral da União (CGU), em 2003, com a promulgação da Lei nº 10.683/2003. Indo além, podemos entender tal fato como um marco na redemocratização e criação de ferramentas de controle, ocasionando em uma preocupação por parte do legislador em editar leis e buscar uma maior autonomia desse sistema, como a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei Anticorrupção.

O Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (2004, p. 10 *apud* SOUZA; SILVA, 2019, p. 4) conceitua o controle interno como:

> O Controle Interno compreende o plano de organização e os métodos e medidas adotadas na empresa para salvaguardar seus ativos, verificar a exatidão e fidelidade de dados contábeis, desenvolver a eficiência nas operações e estimular o seguimento das políticas administrativas prescritas.

Afirma, ainda, que o controle é a união de medidas adotadas para proteger a receita, com rigorosa atuação e observância de seus dados, garantindo a eficiência das operações, buscando encontrar a forma mais adequada para exercer as suas atividades, fazendo com que sejam atingidas as diretrizes administrativas e orçamentárias. O controle interno é uma das funções básicas e essenciais da administração e está especificamente relacionada à ideia de poder. Dessa forma, menciona Castro (2007 *apud* RAMOS, 2019, p. 4):

> Controlar o poder é impor limites aos governantes, é orientar a melhor utilização dos recursos disponíveis

> de forma organizada e ponderada. No estado moderno o Controle assume importante papel na gestão da coisa pública. Note-se que para todas as atividades da administração se prevê um controle, seja ele pontual (quando se estabelecem controles para uma certa atividade), seja em abstrato (quando a atividade não fora prevista e se controla de maneira genérica).

O controle interno não está limitado à fiscalização das aplicações de recursos, ele também fiscaliza toda a estrutura administrativa, financeira e patrimonial. Sendo assim, o controlador consegue averiguar se o administrador está seguindo o disposto no PPA (o plano plurianual), na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e na LOA (Lei Orçamentária Anual).

GERENCIAMENTO DE RISCOS: A CONTROLADORIA E AUDITORIA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Antes de tratarmos acerca do gerenciamento de riscos na Administração Pública Municipal, discutindo, especificamente, sobre a atuação da controladoria e da auditoria, é de grande importância para facilitarmos a compreensão acerca da temática trazermos as suas conceituações.

Perez Junior (1995, p. 137 *apud* CAVALHEIRO; FLORES, 2007) entende que a missão da Controladoria é buscar a otimização dos resultados econômicos da empresa, assessorando a gestão, fornecendo alternativas econômicas e, através de uma visão sistêmica e apurada, integrar informações, reportando-as ao gestor para simplificar o processo de tomada de decisão. O controlador exerce não apenas a influência à organização, mas também, na maior

parte das situações, atua como um perito ou juiz, a depender do caso concreto.

A responsabilidade que permeia a função do Controlador é tão grande quanto à do Gestor. Enquanto o gestor necessita fazer uma boa administração da máquina, buscando atender ao interesse público, o controlador tem de buscar ferramentas que auxiliem ao primeiro no cumprimento de seus deveres.

As relações governamentais, assim como a globalização e o consequente avanço da tecnologia, facilitando o acesso à informação por parte da população, foram determinantes para a implantação da Controladoria nas organizações e municípios – embora muitos, por motivos desconhecidos, ainda não a possuam.

Peleias (2002, p. 13) define a atuação da controladoria da seguinte forma:

> Se baseia em princípios, procedimentos e métodos oriundos de outras áreas do conhecimento, tais como contabilidade, administração, planejamento estratégico, economia, estatística, psicologia e sistemas. Ao colher subsídios de outras áreas do conhecimento para desempenhar as funções que lhe são atribuídas, a Controladoria pode estabelecer bases teóricas necessárias à sua atuação na organização.

A Administração Pública municipal é um complexo sistema que envolve uma série de fatores e deste sistema se ocupa a Controladoria, com a função de garantir a aplicação correta das receitas, sendo essencial para a governabilidade.

Dessa forma, podemos definir a Controladoria como um órgão administrativo, uma vez que não se trata de uma ciência ou ramo do conhecimento.

No âmbito da Administração Pública, a maior referência que temos em relação à Controladoria é a Controladoria Geral da União (CGU), criada pela Lei nº 10.683/2003 e Decreto nº 5.683/2006, cuja competência é a de assistir direta e indiretamente à Presidência da República na execução de suas atividades no tocante aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria, correição, prevenção e combate à corrupção, além da ouvidoria.

Compete, também, de acordo com Cavalheiro e Flores (2007, p. 45), dar o devido andamento às representações ou denúncias fundamentas que receber, relativas à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público.A controladoria, ao contrário do que pensam, não deve possuir um comportamento punitivo ou que busque analisar ações e processos com o único objetivo de encontrar fraudes; entretanto, se estas forem constatadas, deve se comunicar imediatamente à auditoria. A controladoria possui a "função de informar, influenciar, persuadir, organizar, usar, portando o poder do conhecimento e da informação para exercer influência aos gestores e demais agentes públicos" (CAVALHEIRO; FLORES, 2007, p. 45). Logo, a única autoridade – hierarquicamente falando – exercida pelo controlador é dentro do seu próprio departamento.

O controlador, no âmbito da Administração Pública municipal, deve estar amparado legalmente para exercer o cargo, além de possuir perfil, habilitação e deter conhecimento e prerrogativas que lhe permitam exercer de forma satisfatória e concreta as atividades que lhe forem atribuídas; não devendo exercer poderes sobre gestores e servidores de outras unidades, uma vez que não possui prerrogativa para tal. O controlador, uma vez que não possui privilégios decorrentes de hierarquia, deve exercer influência unicamente técnica.

Uma vez que existe conceituação e exposição das atribuições da controladoria, partiremos, agora, para a análise da auditoria, vez que podem existir aparente conflito entre as funções desempenhadas por estes, o que não é sem razão, tendo em vista que ambas buscam o controle das ações e processos, medição de desempenho, interpretação dos resultados e proteção do patrimônio público.

Oliveira (1998, p. 29 *apud* CARVALHO; FLORES, 2007, p. 48) menciona as principais diferenças existentes entre as funções da controladoria e da auditoria:

> A auditoria exerce uma função de assessoria, como órgão de staff. Nessa função, a auditoria não exerce qualquer tipo de autoridade sobre os demais departamentos, podendo apenas recomendar, jamais impor, qualquer tipo de controle e outros procedimentos administrativos. A controladoria, por sua vez, tem como obrigação, entre outras áreas, manter um controle efetivo sobre os gastos. A controladoria é um órgão de linha e como tal responsável pela execução de diversos trabalhos rotineiros. A auditoria não realiza atividades de linha, preocupando-se apenas com a revisão dos trabalhos de outros departamentos, inclusive os executados pela controladoria.

Isto posto, podemos perceber de forma clara que existe uma forte conexão entre ambas as atuações, não existindo uma polarização de atividades, ocasionando em uma maior eficiência nas atividades desempenhadas, auxiliando o gestor, honrando os princípios da administração pública, protegendo o patrimônio público e economizando receitas.

INFLUÊNCIA DA GOVERNANÇA PÚBLICA NA EFICIÊNCIA DA GESTÃO

As inúmeras crises econômicas e financeiras que atingiram o mundo inteiro passaram a exigir novas condutas no que diz respeito à administração estatal, de modo a aumentar o desempenho e cumprir a sua função social. A partir daí, diversas discussões começaram a existir e o conceito de governança passou a conquistar um espaço cada vez maior. Kormendi e Meguire (1985 *apud* SANTOS; ROVER, 2019, p. 733) foram os primeiros a buscarem uma relação entre a governança pública e o crescimento econômico da nação.

O Estado possui a sua função social e isso é um fato indiscutível. Contudo, os governantes precisam buscar ferramentas que aumentem a eficiência na aplicação de seus recursos, trazendo a sociedade para integrar e contribuir, não afastar e segregar.

Dias e Cario (2014, p. 93 *apud* SANTOS; ROVER, 2019, p. 735) entendem que a governança não é um simples artifício da administração pública, mas trata-se de um movimento de reforma da gestão, assim definindo a governança pública como:

> [...] uma estratégia desenvolvimentista adotada na relação entre o Estado e a sociedade com vistas à construção do público, envolvendo o próprio público e buscando atender aos interesses desse mesmo público. Em outras palavras, uma governança que se utiliza de processos mais democráticos para desenhar as soluções demandadas pela sociedade do século XXI.

A governança pública, por sua vez, pode ser compreendida como um campo interdisciplinar focado nas relações de poder existentes entre as autoridades governamentais, a sociedade e o mercado, dentro de uma realidade de transformações no potencial das comunidades agirem de forma efetiva. Para Santos e Rover (2019, p. 735), para que exista uma governança pública efetiva, é necessário que exista a presença de um Estado Democrático de Direito, de uma sociedade civil participativa e atuante no que diz respeito aos assuntos públicos, além de políticas públicas acessíveis e inclusivas.

Para Pereira (2010, p. 124 *apud* SANTOS; ROVER, 2019, p. 735), existem quatro princípios que regem a governança pública: relações éticas, conformidade em todas as dimensões, transparência e accountability. Pisa (2014 *apud* SANTOS; ROVER, 2019, p. 735) por sua vez, inclui, além dos princípios anteriormente elencados, a participação, integridade, conformidade legal, equidade e efetividade.

De fato, a transparência é essencial em toda e qualquer sociedade democrática. No pleno exercício da governança, os cidadãos precisam ter acesso as mais diversas informações, incluindo as relacionadas às tomadas de decisões que afetam diretamente a administração pública. Quando falamos de accountability, nos referimos a obrigatoriedade que o gestor possui de prestar contas de seus atos e decisões, uma vez que foi a própria sociedade quem delegou tal poder. Com todo o aparato tecnológico que possuímos, além do constante crescimento das redes sociais e a velocidade com quem as informações são transmitidas, é imprescindível que o gestor tenha o zelo e a responsabilidade de fornecer as prestações de contas, de modo a garantir que as suas condutas estão dentro da lei e, quando constatado qualquer erro ou improbidade, que o mesmo sofra as devidas penalidades.

Já quando nos referimos a conformidade legal, estamos afirmando que o devido cumprimento das leis é de grande valia para um bom andamento da administração, zelando pelo princípio da legalidade, atendendo ao interesse público. Por sua vez, a equidade está intimamente ligada ao disposto na Constituição Federal, mais conhecido como princípio da isonomia.

Isto posto, torna-se mais do que claro que não há como existir uma governança pública eficaz se a sociedade não for atuante e participativa, com cada componente cumprindo o seu papel e exigindo da administração a constante atuação dentro do que determina a legislação. Se não existe transparência, consequentemente não há como existir o cumprimento da accountability, muito menos integridade, conformidade legal, ética e efetividade; todos esses princípios estão intrinsicamente ligados e um necessita do outro para a plena eficiência.

O CONTROLE INTERNO NO ÂMBITO DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS

A Carta Magna de 1988, mais especificamente em seu art. 37, inciso XXI, determina que a Administração Pública inicie processo licitatório para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia, além de compras. Tal instituto fundamenta-se em dois princípios que são de suma importância: o princípio da isonomia e a probidade administrativa, acrescentando, ainda, o princípio da legalidade e o interesse público. De nada adianta adotar um procedimento licitatório mantendo a isonomia entre os concorrentes se, em determinado momento do andamento processual forem adotadas medidas que contrariem o disposto na legislação ou que não atendam às reais necessidades da população, do interesse

público. São complementares. Um não "caminha" sem o outro. O art. 37, inciso XXI da Constituição Federal preceitua:

> [...] ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A Constituição é clara no que diz respeito às medidas que devem ser adotadas na instauração de um processo licitatório, principalmente no que concerne à igualdade de condições entre os concorrentes, fator determinante para o bom andamento do certame. Se não houver condições iguais entre os que estiverem concorrendo, consequentemente não haverá o atendimento aos princípios mencionados anteriormente[1].

Com o advento da Lei 14.133/2021, a modalidade de licitação em decorrência do valor do objeto deixou de existir, ao contrário do existente na Lei 8.666/1993. Com isso, as modalidades de tomada de preços e convite são extintas. Dessa maneira, a modalidade a ser adotada passa a ser determinada a partir da complexidade do objeto.

[1] A Lei 14.133/2021, sancionada em 01 de abril de 2021, entrou em vigor no ato da sua publicação, não havendo *vacatio legis*. Entretanto, as normas anteriores serão revogadas somente após o período de 2 (dois anos), período esse considerado como transição. Após o prazo, somente o disposto na Lei 14.133/2021 será considerado válido.

Além das modalidades anteriormente apresentadas, existe uma outra modalidade, esta regida por legislação própria, que é o Pregão, instituído pela Lei 10.520/2002. Essa modalidade possui duas características um tanto peculiares se comparadas com as demais. Uma dessas características é a possibilidade de renovação de lances. Durante as "rodadas", um ou mais participantes poderão alterar os lances, até que a proposta mais vantajosa vença. No pregão, vence a proposta que ofereça o maior benefício à Administração Pública. O pregão pode, inclusive, ser confundido com o leilão, contudo, existe uma grande diferença entre eles: o pregão não se destina à alienação de bens públicos, visa a aquisição de bens ou contratação de serviços pelo menor valor.

Por outro lado, existe também a dispensa de licitação; esta ocorre em casos onde não é iniciado o procedimento licitatório por motivo de interesse público prontamente justificado. Eis um dos grandes problemas e um dos pontos com maior atuação por parte do sistema de controle interno. Inúmeros municípios, principalmente os de menor porte e localizados nos interiores dos estados, se utilizam da dispensa de licitação para fins que não atendem ao interesse público, mas tão somente aos interesses de particulares. Tal prática ocasiona, muitas vezes, no superfaturamento e gastos desnecessários de receitas, dilapidando, aos poucos, o patrimônio público.

O controle interno, não apenas nessas situações, mas também em todas as diversas modalidades existentes, possui um papel fundamental na análise dos processos e acompanhamento do andamento destes. Se a legislação determina que a contratação está vinculada a apresentação de justificativa da impossibilidade de realização de procedimento licitatório, o controle interno tem como dever acompanhar e verificar se a mesma realmente atende ao interesse da coletividade.

O que ocorre é que, por muitas vezes, processos envolvendo licitações e contratações públicas não passam pelo sistema de

controle. Todos os processos, conforme Cavalheira e Flores (2007), estão sujeitos a falhas, estas sendo intencionais ou não. É o momento em que entra o controle interno, uma vez que é por meio de sua atuação que será possível constatar possíveis desvios, vícios ou erros que ocorram durante o trâmite processual.

Essa atuação oferece diversos benefícios, não apenas para a Administração, como também para a própria sociedade. Se existe um controle atuante e eficiente, o patrimônio público estará sendo protegido e a sociedade só tem a ganhar.

O PAPEL DO CONTROLE INTERNO NA LEI 8.666/1993

Por ocasião do advento da Lei 8.666/1993 tornou-se ainda mais perceptível que o sistema de controle interno ainda não estava devidamente consolidado no Brasil, tratando-se, de certa forma, uma novidade trazida pela Carta Magna de 1988, com muitas discussões a serem tratas não apenas no âmbito acadêmico, mas, principalmente, no legislativo e jurisprudencial.

De fato, ao analisarmos a Lei 8.666/1993 podemos perceber que o legislador, ao editá-la, foi um tanto econômico no que diz respeito a menções ao controle interno. Na referida lei encontramos somente duas menções ao sistema, que surgem nos artigos 102 e 113, respectivamente.

É deste horizonte crítico, de uma formação para nossa realidade, que atenda as demandas psicológicas das maiorias populares que recorremos a noção de Sul Global como horizonte para a produção de conhecimento e para o ensinar-aprender Psicologia. Boaventura de Sousa Santos, sociólogo português, estudioso sobre as epistemologias do Sul, denuncia uma forma contemporânea de dominação epistêmica. Para o autor, devemos

partir de uma compreensão mútua, dialética entre Norte e Sul, reconhecendo a natureza hierárquica das relações Norte-Sul e de sua manutenção diante do Capitalismo e do Imperialismo.

O art. 102 prevê a obrigatoriedade da remessa ao Ministério Público por parte dos titulares dos órgãos integrantes do sistema de controle interno de qualquer dos Poderes, as cópias e os documentos necessários à proposição da denúncia, uma vez verificada a existência dos crimes definidos pela legislação supramencionada. Por sua vez, o art. 113, atribui ao Tribunal de Contas a competência para a execução do controle das despesas advindas de relações contratuais, ficando os órgãos da Administração Pública devidamente responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade dos atos, nos termos da Constituição de 1988.

Não obstante, é sabido que uma das atribuições do servidor público, seja ele integrante ou não do sistema de controle interno, é representar ao titular da ação penal em caso de suspeita da prática de crime, conforme o princípio da moralidade. O dever presente no disposto no art. 102 não recai somente sobre as pessoas indicadas no dispositivo, além de não ser necessária a comprovação da prática do crime; basta apenas que existem indícios, cabendo ao Ministério Público analisar e oferecer a denúncia, tendo em vista os documentos apresentados, decidindo se haverá ou não a necessidade de investigação.

A Lei 8.666/1993 foi omissa no que diz respeito à atuação do controle interno em matéria de licitações e contratações públicas, levando a uma escassez de abordagens doutrinárias e jurisprudenciais nesse âmbito. A atuação do sistema de controle interno, para ter a sua eficiência e autonomia garantidas, necessita de regulação e atenção por parte do legislador, o que não ocorreu no texto da legislação anterior, cenário esse que mudou com a sanção da Lei 14.133/2021 que, apesar de ainda se encontrar em fase de transição, já trouxe uma série de novidades.

AVANÇOS E INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI 14.133/2021

Por sua vez, a conhecida como "Nova Lei de Licitações e Contratos", sancionada em 01 de abril de 2021, já em seu art. 11, é bem específica quando se refere ao controle das contratações, elevando o controle interno à figura de um órgão determinante para obtenção dos objetivos do processo licitatório.

Além disso, o art. 7º, por sua vez, prevê como dever dos gestores a promoção da gestão por competências, designando somente agentes públicos que possuam as devidas qualificações para o exercício de suas funções, levando em consideração o princípio da eficiência, aplicando o princípio da segregação das funções, de modo que cada servidor envolvido no processo tenha a sua atribuição, evitando a centralização de funções e, consequentemente, a maior possibilidade de atos ilícitos serem praticados, seguindo um caminho totalmente contrário ao determinado pelos princípios da Administração Pública. Vale salientar, ainda, que a segregação das funções é um dos pilares que sustentam a Lei 14.133/2021, conforme disposto no inciso II, art. 5º.

O legislador, buscando suprir as omissões existentes na antiga lei (embora a mesma ainda esteja em vigor, juntamente da nova), objetivando a seleção dos agentes de forma eficiente e correta, melhorando a qualidade dos serviços ofertados, garantindo a governabilidade e o melhor uso da máquina pública. Indo além, o controle interno é mencionado, no art. 8º, como órgão de assessoramento ao gestor, devendo apoiar o agente de contratação no desempenho de suas atividades, bem como auxiliar o fiscal de contrato (art.117), atuando, neste último, de modo a sanar dúvidas que, porventura surgirem, além de fornecer o devido amparo para

prevenir risco na execução dos contratos, conforme preleciona Avelar e Resende (2021, p. 8).

O disposto no art. 117 pode trazer dois grandes problemas: o primeiro é a possibilidade de conflito de manifestações, uma vez que não foram bem separadas as competências da assessoria jurídica e do controle interno, existindo uma reincidência de atos praticados por órgão diferentes; o segundo é a possível transformação do sistema de controle interno em um "setor de assessoramento", já que o art. 19 prevê o auxílio à Administração na padronização de modelos de minutas de editais, contratos e termos de referência, atividade essa que não faz parte da real competência do sistema.

Confundir as atribuições do controle interno com a de assessoramento jurídico é colocar em risco a autonomia do sistema, uma vez que a independência estará em risco a partir do momento que o controle interno seja obrigado a se sujeitar a vontade do gestor.

O modelo das três linhas, difundido no mundo inteiro pelo Institute of Internal Auditors, conforme apontam em lição Avelar e Resende (2021, p. 10), pretende "melhorar o gerenciamento de riscos e o controle por meio da especificação das funções de cada setor envolvido na atividade da organização, evitando, assim, a sobreposição ou lacuna na atuação do controle", sendo organizada da seguinte forma, ainda de acordo com Avelar e Resende (2021, p. 10):

> I – Primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;
>
> II – Segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

> III – Terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.

A Lei 14.133/2021 prevê o controle interno na terceira linha, essa conhecida como linha de auditoria interna, composta, no âmbito da Administração, pela CGU (Controladoria Geral da União), controladorias estaduais e municipais. A terceira linha possui, como principal atribuição, avaliar de forma independente "a eficácia da governança, do gerenciamento de riscos e dos controles internos, incluindo a forma como a primeira e segunda linha de defesa alcançam os objetivos de gerenciamento de riscos e controle" (AVELAR; RESENDE, 2021, p. 11).

Quando tratamos sobre a necessidade de independência por parte da atuação do sistema de controle interno não queremos afirmar ser imprescindível o isolamento dos demais órgãos, pelo contrário. Deve existir uma interação entre todos os órgãos responsáveis pela execução das despesas, em todas as suas etapas; somente dessa forma é que será possível traçar estratégias que possibilitem uma atuação correta, gerando benefícios não apenas para a gestão, mas para a própria sociedade.

O art. 172 do PL 4.253/2020, que posteriormente tornou-se a Lei 14.133/2021, por sua vez, dispunha que o sistema de controle interno deve "orientar-se pelos enunciados das súmulas do Tribunal de Contas da União relativos à aplicação desta Lei", com o intuito de "garantir uniformidade de entendimentos e propiciar segurança jurídica aos interessados". De fato, a segurança jurídica é um dos pilares que sustentam o Estado Democrático de Direito, contudo, a abrangência do dispositivo acabou por incluir não apenas os órgãos de controle externo, mas também os de controle interno, não havendo diferenciação entre as unidades da federação, violando, claramente, o pacto federativo e a separação dos poderes. Indo um

pouco além, verificamos, também, que o legislador não levou em conta que inexiste subordinação entre os órgãos de controle interno e externo. O Tribunal de Contas da União (TCU), ao contrário do Supremo Tribunal Federal (STF), não possui competência constitucional para edição de súmulas vinculantes, o que não justifica a suposta necessidade de orientação pelos enunciados publicados.

Tal dispositivo iria, certamente, gerar fortes discussões caso fosse mantido no texto sancionado; contudo, o mesmo foi vetado pela Presidência da República.

É de grande importância que os agentes de controle analisem, antes de emitirem qualquer parecer, as súmulas do TCE e dos tribunais de contas do país, do Poder Judiciário e Ministério Público, contudo, eleger qualquer que fosse dessas fontes como a principal e as demais acessórias, é querer acabar com a autonomia do órgão de controle e sujeitá-lo a terceiros.

Destarte, é de extrema relevância que cada caso seja analisado conforme as suas especificidades, sem que isso ocasione em sujeitar-se as decisões de determinado tribunal.

O PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DAS FUNÇÕES E O CONTROLE PROCESSUAL

A Lei 14.133/2021 trouxe diversos avanços e inovações que serão, sem dúvida alguma, objetos de grandes e longas discussões não apenas no âmbito jurídico e acadêmico, mas no próprio legislativo. Desde o seu advento, em abril de 2021, adentramos em uma fase de transição, onde temos duas leis igualmente viagens. Não há que se falar, por ora, em hierarquia entre a Lei 8.666/93 e a Lei 14.133/2021, uma vez que cabe ao ordenador de despesas, ou seja, o

gestor do município, escolher sobre qual regra irá sujeitar os seus processos de início e execução de despesas públicas.

Entretanto, algo que vem chamando a atenção não apenas dos estudiosos, como dos próprios servidores públicos que atuam na área de licitações, contratação, compras públicas, bem como a própria assessoria jurídica e setores financeiros, é o disposto no art. 5º da "Nova lei", conhecido como "princípio da segregação das funções".

Quando tratamos sobre princípios, entendemos este como um dispositivo guarnecido de um alto grau de generalidade, com a função de conduzir a interpretação das regras de um sistema. O Glossário do Controle Externo do TCU, por sua vez, define o Princípio da Segregação das Funções como princípio básico do controle interno, essencial para a sua efetividade, mencionando que "consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, especialmente as funções ou atividades-chave de autorização, execução, atesto/aprovação, registro e revisão ou auditoria"[2].

Sendo assim, segregar funções pode ser entendida como não permitir que um único agente público detenha atividades de fiscalização e controle sobre os seus próprios atos, visando evitar possíveis fraudes, bem como conflitos de interesses, vícios e erros. Ora, como garantir que, a partir do momento em que um único servidor possuir total autonomia para praticar inúmeros atos, este tenha a preocupação de fiscalizar e corrigir eventuais erros que venham a existir, sabendo que não haverá nenhum controle e que todo e qualquer ato praticado terá o devido prosseguimento? Como tratado anteriormente, é de grande importância que o gestor possua a preocupação não apenas que os agentes possuam a competência para cumprirem com as suas devidas funções, mas também que estes saibam que para todo e qualquer ato praticado haverá

[2] TCU é a sigla utilizada para Tribunal de Contas da União.

responsabilidade. A partir do momento que um agente desvirtua um ato processual e este passa a se sujeitar ao controle externo, não apenas o agente, mas o próprio ordenador de despesa será responsabilizado. É necessário que exista zelo para com a máquina pública, buscando sempre investir em transparência e capacitação dos agentes que estão envolvidos na gestão, sempre prezando pelo bom uso das receitas.

Buscando trazer uma maior compreensão acerca da segregação de funções no âmbito da Lei 14.133/2021, podemos analisar o que dispõe o art. 7º, 1º, quando menciona a vedação à autoridade máxima designar o mesmo agente para "atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação".

Ao contrário do que muitos podem pensar, a segregação de funções disposta na Lei 14.133/2021 não significar manter uma incomunicabilidade entre os agentes públicos, muito menos verificar todas as competências que permeiam a contratação pública e, posteriormente, atribuir, individualmente, uma competência a cada agente, pelo contrário. O princípio da segregação propõe que seja analisado quais dessas competências não podem ser executadas pelo mesmo agente, reduzindo o risco de desvio de finalidade e práticas corruptas. Uma vez constatado que não existe esse risco, a legislação não veda que um mesmo agente possua mais de uma atribuição.

Partindo para uma abordagem mais direta, de modo que todos os leitores tenham uma ótima compreensão acerca da temática abordada, podemos explicar o seguinte: O princípio aqui abordado não interfere que um mesmo agente receba diversas atribuições, com uma exceção. Não poderão ser atribuídas diversas competências a este mesmo agente se forem constatados riscos de violação aos princípios da administração pública, desvios, captação ilícita de receitas, entre outras práticas ilegais e corruptas.

O patrimônio público necessita do devido respeito e não há que abrirmos lacunas para que determinadas práticas sejam ainda mais popularizadas, desvirtuando serviços essenciais e ferindo o interesse público. Eis a importância da atuação do controle interno como garantidor de que tal princípio seja devidamente respeitado, principalmente no âmbito dos procedimentos licitatórios.

SEGREGAÇÃO DAS FUNÇÕES NOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

Quando tratamos sobre licitações e contratações, é de grande valia analisarmos o que dispõe o art. 9º da Lei 8.666/1993, que regulamenta o inciso XXI do art. 37 da Carta Magna de 1988, ao determinar que:

> Art. 9º não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:
>
> I – O autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;
>
> II – Empresa isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;
>
> III – Servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

Demonstra-se não ser necessário tamanho aprofundamento para notar que o dispositivo supracitado decorre da necessidade de

que os processos de contratação pública devem ser permeados pela moralidade e isonomia, assegurando a realização de um processo íntegro. Seria um grande risco para os princípios que regem a Administração Pública a existência de relações pessoais entre as partes que definem o destino do processo licitatório. Ora, como garantir, por exemplo, que existirá total parcialidade em um determinado procedimento em que, um dos licitantes que estão concorrendo para executar um serviço ou fornecer um determinado produto possui relação direta com o presidente da comissão de licitação ou com qualquer outro servidor do município? Seria uma afronta direta ao princípio da isonomia, motivo este suficiente para que a lei se acautele.

Trata-se de um dano potencial, suficiente para que o legislador, ao editar a Lei 14.133/2021, tivesse essa preocupação em tornar os processos cada vez mais transparentes, reduzindo os riscos de fraudes e desvios de finalidade, o que certamente não ocorreria se não houvesse a segregação, conforme muito bem preleciona Altounian (2012, p. 195):

> Pior ainda é a possibilidade de alterações fraudulentas de especificações e quantitativos de serviços no projeto básico da licitação, a fim de prejudicar as propostas dos demais concorrentes, tornando-as pouco competitivas e, consequentemente, impossibilitando a Administração de contratar a proposta mais vantajosa.

Nesse sentido, quando existe a segregação de funções no processo de execução de despesas um ciclo é originado, de modo que o ato que procede uma tarefa já realizada por um outro agente poderá ser verificado por quem o sucede, fazendo existir uma constante vigilância e restrição a possíveis atos fraudulentos. O

Tribunal de Contas da União (TCU), seguindo esse raciocínio, no Acórdão nº 415/2013-Plenário, define como necessário que se "discipline a segregação de funções nos setores que desempenham as atribuições inerentes às licitações e contratos, de forma a minimizar a possibilidade de desvios e fraudes".

Além de reduzir a possibilidade de que um agente com segundas intenções venha a praticar atos ilícitos, a segregação de funções a um verdadeiro ganho de eficiência no que diz respeito às rotinas relacionadas ao processo de execução de despesas. Não obstante, a separação das funções provoca uma diminuição na sobrecarga de atribuições que recaem sobre um agente que vem a realizar, sozinho, todos o processo de início e execução dos gastos públicos.

É mais do que óbvio que a partir do momento em que um servidor recebe uma grande carga de tarefas, o seu rendimento será reduzido, tendo, consequentemente, um baixo desempenho; o que não aconteceria, certamente, se as tarefas fossem divididas entre uma equipe em que cada um possui a sua devida competência. Entretanto, não podemos defender que tal segregação traria efeitos positivos no caso de uma equipe em que todos os seus componentes possuem a mesma intenção de praticarem atos dolosos e desviarem recursos para fins particulares, em benefício próprio. Cada caso é um caso. Isso é fato!

Em sua grande maioria, o serviço público só tem a ganhar com a aplicação do princípio nos procedimentos licitatórios, se sobressaindo como um princípio de controle administrativo, conferindo grande eficiência, eficácia e transparência nos processos de execução das despesas públicas, o que não ocorreria sem a segregação, situação que iria gerar uma Administração Pública frágil, ingerências e favorecimentos, práticas que não coadunam com aquilo que regem os princípios basilares da administração.

COMBATE A CORRUPÇÃO NOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

Não há que se falar em combate sem antes discutir acerca da prevenção, sendo esta a ferramenta mais eficiente para preservar os recursos públicos e impedir que estes sejam objetos de práticas ilícitas. Quando mencionamos durante todo o decorrer desta pesquisa que uma equipe de controle atuante é primordial para uma gestão pública competente, é exatamente por ser de grande valia para a detecção de problemas como esse.

Mesmo que os componentes de uma equipe de controle interno não consigam impedir totalmente a ocorrência de fraudes, por exemplo, são eles que fizeram parte dos primeiros atos de defesa contra a corrupção. Depois que o recurso público toma um caminho diferente do que é amparado pela lei, ou seja, é objeto de fraude, torna-se extremamente ineficaz tentar mitigar o dano provocado. Afirmamos isso por entendermos que a maior perda no desvio de dinheiro público não está no desvio em si, mas no que esse dinheiro deixou de realizar. Por mais que um agente corrupto venha a ser condenado a ressarcir os cofres públicos e sujeitar-se a uma determinada pena de serviços comunitários, não conseguirá suprir o dano, uma vez que este já foi causado. Quando a obra de uma Unidade Básica de Saúde, por exemplo, é paralisada em decorrência de não pagamentos provocados por desvios, quem perdeu foi a população ao não ter acesso aos serviços essenciais que ali deveriam existir.

No âmbito das licitações, quando um serviço é contratado por um valor muito acima do praticado pelo mercado, quem estará sendo vítima é o próprio patrimônio público, dinheiro que poderia ser investido em serviços essenciais e acabou sendo destinado para pagamento de uma contratação com valor absurdo.

O risco de fraude e corrupção em licitações e contratações públicas deve ser considerado já nas primeiras etapas, desde a pesquisa de preços, produção do edital e etapas seguintes. Por meio de um ambiente onde a ética prevalece o controle interno é atuante, reduz-se o risco de que fraudadores explores vulnerabilidades existentes; por meio da transparência a capacidade de observação e acompanhamento dos atos praticados é aumentada e a sociedade passar a aferir os resultados obtidos.

De acordo com a Transparência Internacional, países com um grande custo de corrupção recebem menos investimentos, escancarando um verdadeiro problema não apenas político, mas também social. A TI estabelece a análise das licitações a partir de cinco fases distintas, passando, a partir de então, a analisar a fragilidade destas.

A primeira fase é a definição do objeto, fase esta que permite, por diversas vezes, definir o vitorioso no certame ou até mesmo constatar a sua impossibilidade, partindo, então, para uma contratação direta. É uma fase bem delicada e, ao mesmo tempo, onde é possível encontrar diversos indícios de corrupção, principalmente por não ser tão sujeita ao controle externo, já que ocorre no âmago da Administração Pública; a ausência de transparência no processo de tomada de decisão, restrição de acesso ou acesso inadequado à informação, além da impossibilidade por parte dos envolvidos de abertura para discussões públicas são fortes indícios da presença de corrupção no certame.

A transparência, conforme abordado durante toda essa pesquisa, é primordial e fundamental para garantir a integridade e legalidade de um processo licitatório. Ora, como afirmar que um certame está sendo conduzido da forma correta se informações são ocultas e o acesso ao processo (que é público) é negado?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Definitivamente, a Lei 14.133/2021 representa um grande avanço no tocante a atuação do controle interno na gestão e fiscalização dos procedimentos licitatórios e das contratações públicas.

O legislador possui uma atenção especial e necessária ao cumprimento das diretrizes estabelecidas pela LDO e LOA, bem como os princípios basilares que regem a Administração Pública. É certo que os procedimentos licitatórios necessitam de acompanhamento e fiscalização, de modo a coibir possíveis tentativas de fraudes e desvios de finalidade que venham a ser praticados pelos agentes envolvidos. Contudo, existe uma problemática que permeia toda essa situação: como garantir a autonomia e independência do controle interno se este for sujeito as decisões do gestor? Posicionamentos que deveriam ser independentes passarão a ser afetados e movidos por interesses políticos. Eis um dos motivos pelo qual o sistema deve possuir total autonomia para não apenas fiscalizar, mas acompanhar, corrigir e, detectando atos ilícitos, comunicar aos tribunais de contas e ministério público.

O controle interno mostra uma tentativa de fortalecimento da *accountability* que apresenta efeitos positivos, vez que a própria Lei 14.133/2021 apresenta sanções a serem aplicadas para aqueles que vierem a descumprir o dispositivo legal.

A pesquisa ora apresentada não possui o condão de generalizar ou esgotar o tema, uma vez que se trata de uma breve abordagem sobre o mesmo, havendo espaço para que exista um aprofundamento futuro em trabalhos além da graduação.

Por fim, fez-se compreender que o sistema de controle interno é imprescindível para uma boa gestão municipal, não apenas gerenciando riscos e corrigindo-os, evitando possíveis penalidades ao gestor e seus agentes; como também honrar os princípios da moralidade, eficiência e legalidade, contribuindo com a proteção do patrimônio público e garantindo a governabilidade.

REFERÊNCIAS

ALTOUNIAN, C. S. **Obras Pública**: licitação, contratação, fiscalização e utilização. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

AVELAR, D. M.; RESENDE, M. B. "O controle interno na (futura) nova lei de licitações e contratos – Projeto de Lei n. 4.253/2020". **Portal Licitações e Contratos** [2021]. Disponível em: <www.conaci.org.br>. Acesso em: 20/06/2022.

BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1986.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 06/06/2022.

BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Brasília: Planalto, 1964. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18/06/2022.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Brasília: Planalto, 1993. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18/06/2022.

BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Brasília: Planalto, 2003. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18/06/2022.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1 de abril de 2021**. Brasília: Planalto, 2021. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18/06/2022.

CAVALHEIRO, J. B.; FLORES, O. C. "A organização do sistema de controle interno municipal". **Revista Técnica do Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul**, n. 45, 2007.

DI PIETRO, M. S. Z. "Contratos de gestão: Contratualização do controle administrativo sobre a administração indireta e sobre as organizações sociais". **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, n. 45, 1996.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016.

PELEIAS, I. R. **Controladoria**: gestão eficaz utilizando padrões. São Paulo: Editora Saraiva, 2002

RAMOS, E. F. **Controle Interno na Gestão Pública Municipal**: um estudo de caso em um município de Goiás (Trabalho de Conclusão de Curso de Tecnólogo em Gestão Pública). Barra do Garça: IFMT, 2019.

SANTOS, E. R.; ROVER, S. "Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos". **Revista de Administração Pública**, vol. 53, 2019.

SOUSA, E. O. **Controle Interno na administração pública como processo de *accountability*** (Trabalho de Conclusão de Curso Graduação em Ciências Contábeis). Anápolis: UNIEVANGELICA, 2019.

CAPÍTULO 2

Agências Reguladoras no Sistema do Direito: Análise do Impacto Regulatório Frente ao Princípio da Eficiência

AGÊNCIAS REGULADORAS NO SISTEMA DO DIREITO: ANÁLISE DO IMPACTO REGULATÓRIO FRENTE AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Nycole Maia Pereira

Na década de 30, através de um movimento de regulação dos serviços públicos, passaram a surgir no Brasil as agências estatais, como primeiro elemento dos chamados Estados Intervencionistas. Eram conselhos, institutos, departamentos e órgãos que estavam ligados ao executivo, e serviam para regular os serviços públicos de grande importância na época, como petróleo e gás. Tais institutos, legitimados a atuar sobre a atividade econômica privada, tinham o objetivo de promover determinados fins sociais, sob o manto da segurança nacional, como planos de recuperação e autarquias capazes de normatizar e regular institutos que antes estavam diretamente ligados ao Poder Executivo.

No Brasil, antes mesmo da existência da nova variante do coronavírus, já se enfrentava uma grave doença social: o feminicídio. Estima-se que desde a promulgação da Lei 13.104/2015 aproximadamente 6.000 (seis) mil mulheres foram vítimas deste crime. O feminicídio é uma das facetas mais cruéis do homicídio, pois é cometido contra a mulher dentro do ambiente doméstico e/ou familiar, transformando o lar, que remete a segurança, em um local de medo e incertezas. Surgiu, em resposta aos anseios sociais no Brasil, o Programa Nacional de Desestatização (1990), com a consequente criação das agências reguladoras. Na época, tinham como finalidade fiscalizar, regular e normatizar a prestação de serviços públicos por particulares. Dessa forma, as agências reguladoras no Brasil se caracterizam principalmente por serem

entidades da Administração Pública indireta, que ingressam no cenário brasileiro no contexto da reforma do Estado empreendida ao longo dos anos 1990. Às agências reguladoras, foram outorgados poderes de normatização e fiscalização sobre setores variados da economia.

Em seu princípio, a sua regulamentação objetivava a autonomia e independência administrativa, com o escopo de alcançar a imparcialidade e eficiência na condução dos setores a qual estão destinadas. Nesse sentido, a Lei 13.848 de 25 de junho de 2019, objetiva criar um regime uniforme, na medida do possível, para disciplinar a atuação de todos os órgãos com função regulatória que possam ser qualificados como "agências reguladoras".

Há, com a publicação da Lei 13.848/2019 a pretensão de tornar as agências reguladoras entes permeáveis à participação externa, com a consagração de mecanismos próprios a este fim, como as consultas e audiências públicas, além da maior transparência e publicidade de seus atos. De um lado, expõe-se as agências aos reclames dos agentes privados, consumidores e usuários. De outro, enrije-se sua autonomia funcional e financeira para que as autarquias não sejam premidas por pressões políticas ou setoriais.

A presente pesquisa foi constituída a partir de uma abordagem exploratória em seu objeto principal, e hipotética de acordo com a proposta e os objetivos específicos desempenhados. O resultado de tal desforço, é a construção de um conhecimento qualitativo acerca das agências reguladoras e as normas que norteiam tal instituto no Brasil. Tratou-se, portanto, de uma investigação bibliográfica especializada, que consistiu na reunião de dados nos quais a investigação foi baseada para construção do conhecimento científico.

Para obter os resultados e respostas acerca da problematização apresentada neste trabalho, foram escolhidos os marcos teóricos da legislação acerca das Agências Reguladoras e sobre a Análise do Impacto Regulatório (AIR). Que é o procedimento, a partir da definição de um problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de interesse geral, que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão.

Espera-se, com este estudo descritivo-exploratório, lançar as bases para a construção de uma agenda de pesquisa sobre o tratamento conferido às agências reguladoras no Brasil, em detrimento da cobrança de sua atividade normativa.

REGULAMENTAÇÃO E ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS: ONDE ESTÃO?

É possível encontrar em Tomazelli (2020), que as agências reguladoras se prestam para "fomentar a regulamentação do mercado, com vistas a impedir o abuso das empresas, com o objetivo de garantir excelência e padrões de qualidade". De modo a realizar seus fins, as agências exercem independência de ação, para que possam definir políticas e estratégias setorizadas. Esse modelo foi concebido originariamente pelo direito norte-americano, no qual as agências independentes (*independent agencies*) regulamentam ostensivamente inúmeros aspectos do modelo administrativo. Tem-se atuação formal e informal, sob mais próxima orientação de princípios que norteiam o Poder Executivo naquele país.

Por sua vez a agência reguladora, do modo como foi concebida no direito brasileiro, é função do interesse público na busca da eficiência da administração. A busca do interesse público,

em todas essas dimensões, é uma obrigação da Administração e deveria orientar a produção normativa do Poder Legislativo bem como fixar parâmetros da ação e dos projetos do Poder Executivo. É o referencial para toda a atuação do Poder Judiciário de acordo com Godoy (2014).

As agências possuem autonomia financeira devido a garantia de receitas vinculadas e gozam de poder normativo, tais funções regulatórias admitem poderes especiais para impor disciplina a condutas individuais e coletivas. As agências que regulamentam serviços de utilidade pública, trabalham no controle de serviços públicos não exclusivos do Estado, como a ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar e a ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Os serviços públicos e outras atividades de competência do Estado foram, assim, transferidos ao setor privado, por meio de concessões, permissões ou autorizações, que deram origem às agências reguladoras, visando coibir o interesse sem medidas pelo lucro excessivo dentro do serviço público.

É nesse sentido que a concepção de eficiência tem recorrentemente informado o modelo administrativo brasileiro, pelo menos recentemente, especialmente com Luiz Carlos Bresser-Pereira, e com a tese de que se devem controlar resultados, e não procedimentos, inaugurando-se novo balizamento de marcos regulatórios. A Emenda Constitucional nº 19, vinculada à reforma administrativa, de 04 de junho de 1998, alterou a redação do art. 37 da Constituição de 1988, elencando o princípio da eficiência entre os demais referenciais que informam a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

É fato que a Administração deve regulamentar; isto é, há quase uma unanimidade da doutrina no sentido de concluir que, durante o século XX, o Poder Executivo teve suas atribuições ampliadas para poder dar conta das demandas que surgiram não só

com as grandes guerras, como também com todas as questões que envolveram os mercados mundiais e as finanças públicas (GODOY, 2014). Por outro lado, registre-se, é com base em linha de pensamento que radica em Celso Antônio Bandeira de Mello que há parte considerável de autores que negue peremptoriamente o poder regulamentador das agências.

Entretanto, a ideia central do patriarcado sempre foi voltada à noção de que o homem é provedor da casa e procriador e que a mulher é a mera portadora da "semente", cabendo-lhe a manutenção da casa e o cuidado com os filhos, não podendo esquecer-se de estar sempre à disposição de seu esposo (BEAUVOIR, 1970).

A autoridade antes obtida pela mulher dentro da casa agora assegurava seu confinamento aos trabalhos domésticos e a preponderância do homem. "O trabalho doméstico da mulher perdeu importância diante do trabalho de subsistência do homem; este passou a ser tudo, aquele um complemento insignificante" (ENGELS, 2019) Assim, a alusão a órgãos reguladores no texto constitucional somente pode-se entender como uma função de traçar parâmetros, submetidos à lei, inclusive constitucional, na área de sua atuação [...] não há lugar para a exemplo do direito norte-americano, uma verdadeira e originária produção normativa. E no entender do mesmo autor, o alargamento da função regulamentar no Brasil, ao longo de sua história, acabou estrangulando a atividade legislativa e, com ela, trouxe maiores riscos à democracia.

Por fim, há também a vedação de indicação de diretores que tenham trabalhado em empresa da área de regulação nos 36 meses anteriores, ou, ainda, aqueles que sejam ministro de Estado, secretário de Estado, secretário municipal, dirigente estatutário de partido político e titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados dos cargos. É importante rememorar, ainda, que o Senado Federal rejeitou duas emendas aditivas da Câmara dos Deputados que pretendiam suprimir

tais vedações. Elas foram reintegradas ao texto da lei e sancionadas sem vetos.

Outros aspectos relevantes sobre a atuação das agências reguladoras estão encartados na elaboração de plano estratégico, plano de gestão anual e de agenda regulatória. O objetivo, em todos os casos, é privilegiar o planejamento de longo prazo, para que as ações adotadas pelas agências concatenadas para o cumprimento de um processo finalístico. E não há como separar este planejamento da integração da atuação das agências reguladoras umas às outras, às agências estaduais, bem como aos órgãos de defesa da concorrência, de defesa do consumidor e do meio ambiente. Aqui, pretende o legislador integrar os diversos entes e sistemas jurídicos que atuam nos setores regulados, de forma a garantir a segurança jurídica e a articulação institucional em um campo de atuação comum.

A LEI 13.848 E SUAS IMPLICAÇÕES À ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Em sua parte introdutória, a Lei n.º 13.848/2019 começa por normatizar uma questão que, até então, suscitava certa controvérsia doutrinária: os elementos que caracterizam a "natureza especial" das agências reguladoras. A interpretação que se poderia extrair dessa expressão foi pacificada pela lei, de modo que a natureza especial passa a ser expressamente caracterizada "pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação" (art. 3º, caput).

Já no seu início (art. 3º, §3º), a norma estabelece a obrigatoriedade de as agências reguladoras adotarem práticas de gestão de riscos e de controle interno, bem como de divulgarem os seus programas de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, algo que hoje não é atendido por parte delas. A respeito de tais características, Di Pietro enfatiza:

> Costuma-se afirmar que as agências reguladoras gozam de certa margem de independência em relação aos três poderes do Estado: (a) em relação ao Poder Legislativo, porque dispõem de função normativa, que justifica o nome de órgão regulador ou agência reguladora; (b) em relação ao Poder Executivo, porque as normas e decisões não podem ser alteradas ou revistas por autoridades estranhas ao próprio órgão; (c) em relação ao Poder Judiciário, porque dispõem de função quase-jurisdicional no sentido de que resolvem, no âmbito das atividades controladas pela agência, litígios entre os vários delegatários que exercem serviço público mediante concessão, permissão ou autorização e entre estes e os usuários dos respectivos serviços

No capítulo primeiro, que trata do processo decisório das agências reguladoras, destacamos o estabelecimento da necessidade de observância dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade (art. 4º) e da motivação (art. 5º) em todas as atividades por elas empreendidas. Em que pese essas duas obrigações já constarem da Lei de Processo Administrativo Federal, temos como positiva a sua ampliação, que também servirá – como apontaremos abaixo – para as análises técnicas produzidas pelas agências, inclusive para a

produção de atos normativos (mencionados expressamente no art. 5º).

É relevante, ainda, a obrigatoriedade de publicização e transmissão via internet das reuniões deliberativas do Conselho Diretor (ou da Diretoria Colegiada, conforme o caso), prática que já era comum em uma parte das agências, por exemplo, na ANATEL, na ANAC e na ANEEL, embora ainda inexistente em outra parcela.

Na redação da Lei 13.848/2019 há, ainda, notórias semelhanças com a Lei 13.303/2016. É o que ocorre no artigo 42 do novo marco legal, que altera o artigo 5º da Lei 9.986/2000 para exigir que os dirigentes das agências reguladoras tenham experiência profissional de, no mínimo, 10 anos no setor público ou privado, no campo de atividade da regulação ou em área a ela conexa, em função de direção superior, ou 4 anos ocupando cargos ou função de confiança que demonstrem experiência em chefia, aceitas as hipóteses que passam a enquadrar a alínea "b" do inciso I do referido artigo. Há, ainda, a possibilidade de se indicarem dirigentes com pelo menos 10 anos de experiência como profissional liberal no campo de atividade da agência reguladora ou área conexa. Em todos os casos, o requisito deverá ser cumulado com a formação acadêmica compatível com o cargo indicado.

A Lei 13.848/2019 não conta com regra geral que aborde o conflito de interesse. Há regra específica voltada ao mais óbvio dos casos em que ele poderia se materializar: presença na Diretoria de agente que tenha participação direta ou indireta em empresa ou entidade que atue em setor sujeito à regulação exercida pela agência reguladora em que atuaria ou que tenha matéria ou ato submetido à apreciação desta. Logo, não há previsão idêntica à da Lei 13.303/2016 no sentido de blindar o comando das agências reguladoras da presença de pessoas que possam ter outros conflitos de interesses para além do que a lei textualmente delimita, e nem se

proibiu expressamente a presença de pessoas ligadas aos contratantes e parceiros.

Interessante disposição é a de que o processo administrativo contra o ouvidor somente poderá ser instaurado pelo titular do ministério ao qual a agência está vinculada, por iniciativa de seu ministro ou do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, em decorrência de representação promovida pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada da respectiva agência. Enfim, não é um processo que corra no âmbito da agência reguladora, o que tende a conferir ao ouvidor maior independência funcional.

A RELEVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NAS AGÊNCIAS REGULADORAS

As reformas administrativas implementadas tomaram por paradigma a atividade privada. Muitos doutrinadores vislumbram esse fenômeno como uma fuga para o direito privado. Referidas hipóteses se confirmam, por exemplo, pela valorização dos contratos de gestão, das agências reguladoras e das parcerias público-privadas. A eficiência deve ser compreendida em acepções qualitativas e quantitativas, pressupõe a realização das atribuições com máxima presteza, celeridade e prontidão ao bem coletivo, com qualidade perfeita e de forma proficiente.

O princípio da eficiência, muito embora alguns doutrinadores o tivessem por implícito na ordem jurídica constitucional, só surgiu como princípio expresso da Administração Pública a partir da Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998. Aqueles que afirmavam que a Constituição Federal já albergava esse princípio, antes mesmo da Emenda n. 19/1998, extraíam sua existência do art. 74, inciso II, da Constituição Federal de 1988 que afirma o seguinte:

> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I – (…); II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

A introdução de maneira expressa na Constituição Federal do princípio da eficiência como princípio da Administração Pública deveu-se ao novo cenário econômico-político mundial que, com a globalização e o neoliberalismo, configurou um modelo de Estado mínimo. De acordo com esse modelo, buscou-se confinar o papel estatal ao de "prestador de serviços públicos essenciais, como aqueles relativos à defesa da pátria, à segurança pública, à administração da justiça, ou ainda, à arrecadação de tributos".

Para Di Pietro (1999), o princípio da eficiência tem duas acepções, uma delas está ligada ao modo e forma de atuação do agente público no exercício de sua função, já a segunda está voltada para a maneira que a administração pública se organiza, com disciplina, objetivando o melhor resultado em menor tempo e com menor custo, assim atendendo ao real sentido da eficiência e sendo justo ao interesse coletivo.

Como ratifica Modesto (2001), existem duas dimensões que se conferem ao princípio da eficiência, sendo elas a exigência da economicidade e avaliação de resultado as quais devem conviver com o controle de legalidade.

O princípio da eficiência é, assim, imprescindível ao bom funcionamento de qualquer administração, pois é destinado a produzir resultados positivos, devendo estar não apenas na

organização e estrutura públicas, mas na atividade de cada agente público, ou seja, em todas as atuações do Poder Público.

As agências reguladoras, como são pertencentes à Administração Pública Indireta, quando observarem o princípio da eficiência, que é dos mais importantes para elas, não se devem descuidar dos demais princípios previstos no artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988, quais sejam: os princípios da moralidade, impessoalidade, publicidade e legalidade. Acaso tal descuido se verifique, o ato, apesar de extremamente eficiente, pode ser anulado pela própria agência, através do controle interno previsto no art. 74, inciso II, da Constituição Federal de 1988; pelo Poder Judiciário através do controle jurisdicional ou, ainda, sofrer controle por meio do Poder Legislativo através do Tribunal de Contas.

ANÁLISE DO IMPACTO REGULATÓRIO NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19: INEFICIÊNCIA E OMISSÃO

A Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 em seu Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

Art. 10. A agência reguladora, por decisão colegiada, poderá convocar audiência pública para a formação de juízo e tomada ade decisão sobre matéria considerada relevante

A positivação dessa obrigação assegura maior transparência e controle do exercício da competência normativa pelas agências nos respectivos setores regulados, deixando para posterior regulamento a exclusão de hipóteses específicas de dispensa de sua elaboração –

o que torna a elaboração prévia de Relatório de AIR, enquanto antecedente necessário de uma decisão sobre regulação, a regra geral, podendo ser excepcionada apenas nas hipóteses estritamente previstas no regulamento. Entretanto, não raras as vezes em que o Judiciário pode avaliar o mérito de tais atos, conforme doutrina João Aurino de Melo Filho:

> Quando provocado, o Judiciário poderá analisar não só os requisitos vinculados dos atos de regulação, já que realizará uma análise mais profunda, adentrando no próprio mérito do ato, não para que o juiz imponha suas convicções sobre a conveniência e oportunidade do ato, mas para analisar a subsunção do ato às normas superiores e aos princípios administrativos. O Judiciário, se provocado, poderá fiscalizar, inclusive, o processo que antecede a emanação de um ato de regulação, exigindo informações sobre as opções adotadas e suas correlatas justificativas técnico-científicas. O Judiciário poderá analisar se o órgão regulador adotou todas as providências necessárias para um profícuo e satisfatório desempenho da sua competência discricionária. E um ato de regulação que ignore ou desrespeite as cautelas necessárias, impostas pelo conhecimento técnico ou científico, pode ser analisado e, se for o caso, invalidado pelo Poder Judiciário. É esse controle amplo do Judiciário, pelo menos potencial, que concederá legitimidade à atividade normativa das agências, que não poderão editar atos arbitrários ou desarrazoados, já que estão sujeitas ao controle jurisdicional. Há, então, uma discricionariedade vigiada.

Além disso, vale destacar o relevante papel conferido aos instrumentos de participação popular nos processos de tomada de decisões pelas agências reguladoras. Isto porque a Lei n.º

13.848/2019, de um lado, determina a submissão obrigatória de todas "as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados" à consulta pública (que deve ter prazo mínimo de quarenta e cinco dias, nos termos do art. 9), e, de outro, autoriza que as agências reguladoras convoquem audiência pública "para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante" (art. 10). Por fim, a norma também confere às agências reguladoras a liberdade de adotar outros meios de participação dos interessados, diretamente ou por meio de associações (art. 11).

Este novo modelo traz a AIR como a segunda etapa da construção da intervenção regulatória e define que ela precederá as propostas de adoção e de alteração de atos normativos de interesse geral editados pela Anvisa. Os resultados da AIR deverão ser apresentados em forma de Relatório de AIR, que poderá ser submetido à TPS, por decisão da Diretoria Colegiada da Agência. A Portaria nº 1741/2018, em seu Art. 57, estabeleceu um período de transição de 2 anos (1º de abril de 2019 a 30 de março de 2021) para que as unidades organizacionais passem a atender os critérios estabelecidos para a AIR no Novo Modelo.

Entre os variados desafios impostos à análise jurídica, incluem-se a inviabilidade de cumprimento de obrigações contratuais e a consequente perda da funcionalidade de contratos comerciais, a eventual responsabilização de empregadores e/ou prestadores de serviço por infecções contraídas em suas dependências ou o aumento do risco de insolvência e de insustentabilidade de dívidas corporativas.

É no campo da política que se criam as leis e, também, onde a há a destinação dos recursos públicos. Desta forma, era imprescindível a inserção das mulheres neste campo, para que houvesse o avanço de seus direitos.

No Brasil esse movimento surgiu em 1922, com a fundação da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, que tinha como principal liderança Bertha Lutz. Ela foi considerada uma das figuras mais importantes do feminismo, sendo sua principal reivindicação a igualdade de direitos políticos às mulheres (SEMÍRAMIS, 2020). Há também uma série de implicações da pandemia para o direito público no Brasil decorrentes, sobretudo, (i) da emergência de um corpo normativo específico para o enfrentamento desta calamidade pública; (ii) do eventual conflito entre, de um lado, as medidas propugnadas para a prevenção do contágio e, de outro, direitos individuais ou outros aspectos do ordenamento jurídico do país; e (iii) das repercussões desta crise para serviços públicos, setores de infraestrutura e seus eventuais prestadores privados.

O subsistema normativo concebido para enfrentar o coronavírus tem origem na Portaria 188 do Ministério da Saúde, de 3 de fevereiro de 2020, responsável pela declaração de emergência em saúde pública de importância nacional (nos termos do Decreto nº 7.616/2011). O regulamento ministerial buscou, inicialmente, emitir orientações às autoridades de saúde e sanitárias para a contenção da epidemia.

Logo após a declaração de emergência, em 6 de fevereiro de 2020, foi sancionada a Lei nº 13.979 (a Lei do Coronavírus, posteriormente regulada pela Portaria MS nº 356, de 11 de março), a qual prevê medidas relacionadas ao combate do surto de Covid-19, como: (i) a determinação de isolamentos, quarentenas, exames e testes compulsórios ou o fechamento temporário das fronteiras do país; (ii) a dispensa de licitação para aquisição de bens e serviços destinados ao enfrentamento da emergência e a autorização para requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas (notadamente de hospitais privados, sem a necessidade de celebração de contrato administrativo, e profissionais de saúde, sem a formação de vínculos empregatícios), assegurada a justa

indenização; e (iii) a obrigatoriedade, mesmo para pessoas jurídicas de direito privado, de divulgação de informações que possam colaborar com a identificação de pessoas infectadas ou com suspeita de infecção por Covid-19, caso demandado por autoridade sanitária (SENHORAS; SENHORAS, 2020).

Após a declaração oficial da pandemia de coronavírus pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 11 de março, uma série de decretos estaduais (e até mesmo municipais, como a recente declaração de emergência no município de São Paulo) se somou ao regramento federal. Entre os estados que dispuseram sobre medidas emergenciais de prevenção estão: (i) Minas Gerais (Decreto nº 47.886, de 12 de março de 2020); (ii) São Paulo (Decreto nº 64.862, de 13 de março de 2020); (iii) Rio de Janeiro (Decreto nº 46.970, de 13 de março de 2020); (iv) Rio Grande do Sul (Decreto nº 55.115, de 13 de março de 2020); (v) Espírito Santo (Decreto nº 4.593-R, de 13 de março de 2020); e (vi) o Distrito Federal (Decreto nº 40.520, de 14 de março de 2020).

Entre as previsões dos decretos estaduais mencionados estão desde a mera internalização, nos respectivos ordenamentos estaduais, das disposições e instrumentos constantes da Lei do Coronavírus; a emissão de comandos vinculantes a órgãos e entidades das administrações públicas estaduais, até a suspensão de eventos, atividades coletivas e aulas por prazo determinado. Alguns dispositivos, no entanto, ganham destaque, particularmente nos decretos do Distrito Federal e do Rio de Janeiro. O instrumento brasiliense, em seu art. 5º, declara que será considerado abuso do poder econômico a elevação de preços, sem justa causa, com o objetivo de aumentar arbitrariamente os lucros sobre insumos e serviços relacionados ao enfrentamento da Covid-19 (tanto na forma da Lei nº 12.529/2011 quanto do Decreto nº 52.025/1963). O decreto carioca, por sua vez, determina, em seu art. 6º, que as "pessoas jurídicas de direito privado que prestam serviços à população em

geral deverão observar as boas práticas fornecidas pela Organização Mundial de Saúde".

A JUDICIALIZAÇÃO DECORRENTE DA OMISSÃO NORMATIVA

A quantidade de demandas judiciais propostas em razão da demora e da omissão das agências reguladoras em decidir não é desprezível. Uma pesquisa junto ao repositório de decisões dos Tribunais aponta que o tema tem sido objeto de centenas de ações judiciais nas duas últimas décadas, em alguns casos levando à substituição de decisões que competiriam originariamente às agências por determinações judiciais.

Embora seja comum encontrar na doutrina a afirmação de que o Poder Judiciário não deve se imiscuir no mérito de questões regulatórias, sob pena de se afetar a harmonia e o equilíbrio dos sistemas regulados, uma questão de difícil elucidação consiste em saber como os tribunais comportam-se nos casos de demora das agências reguladoras no exercício de seu poder decisório (SAMPAIO; SCHILLER, 2018).

O poder normativo conferido às agências reguladoras é essencial para a execução das políticas públicas traçadas pelo Poder Executivo central, permitindo o desenvolvimento de normas setoriais específicas. Com isso, conferiu-se autonomia às agências para regularem a complexa e dinâmica realidade econômica e social subjacente, permitindo a interação com os agentes regulados do setor privado. Fato é que a Administração não pode deixar de exercer as suas atribuições, omitindo-se em proceder à edição de normas, ao exercício de seu poder de polícia fiscalizatório, bem como à solução de pontos de divergência entre os agentes. Proceder de outro modo

configuraria renúncia à persecução dos interesses públicos, invertendo justamente o papel para o qual as agências foram concebidas, o que pode acarretar, por sua vez, o surgimento de litígios e a judicialização dos temas afetos à regulação, com a substituição de questões regulatórias por decisões judiciais.

A omissão se dá tanto na falta de normatização quanto na demora da agência na fiscalização ou na deliberação de matérias sujeitas a processo administrativo, em desrespeito às normas e prazos legais, a exemplo da Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, ou das leis instituidoras das agências. Celso Antônio Bandeira de Mello pontua que, "se a Administração não se pronuncia quando deve fazê-lo, seja porque foi provocada por administrado que postula interesse próprio, seja porque um órgão tem de pronunciar-se para fins de controle de ato de outro órgão, está-se perante o silêncio administrativo".

As omissões e a demora podem decorrer tanto da falta de recursos suficientes quanto de captura, falha do corpo técnico e mesmo da simples má gestão dos recursos28. Todavia, falhas das agências por omissão geram efeitos adversos ao mercado. No caso da regulação econômica, a omissão pode acarretar prejuízos aos consumidores e a empresas que prestam serviços de interesse público. Já no caso da regulação social, a omissão das agências reguladoras pode afetar áreas como saúde, educação, meio ambiente e saneamento.

Um dos riscos que decorre daí é justamente o de judicialização e, como consequência, de substituição da solução que deveria ser dada pela agência reguladora pela decisão judicial, o que não apenas pode prejudicar a função regulatória e o planejamento setorial, como gerar novas distorções nos aspectos econômico e social. A título ilustrativo, vejamos que uma decisão judicial que autorize uma linha de ônibus a funcionar em razão da mora da ANTT

em analisar o pleito do requerente poderá ter efeitos sobre a concorrência, segurança de trânsito, e até mesmo de engenharia de tráfego, dado que pode contribuir para aumentar a quantidade de veículos nas rodovias – tema que está diretamente sujeito à regulação e à análise técnica da agência reguladora.

A substituição das agências pelos tribunais tem o condão de gerar uma série de consequências para os setores regulados, a começar pela perda de confiança e credibilidade nas agências reguladoras, avançando até a perda de harmonia e de equilíbrio do sistema, o que pode prejudicar a implementação das políticas públicas, gerando efeitos perversos para o mercado e para a sociedade. É o que pondera Sérgio Guerra: Se o julgador alterar um ato administrativo regulatório, que envolve, fundamentalmente, a eleição discricionária dos meios técnicos necessários para o alcance dos fins e interesses setoriais – despido das pressões políticas comumente sofridas pelos representantes escolhidos pelo sufrágio – , esse Magistrado, na maioria das vezes, poderá, por uma só penada, afetar toda a harmonia e equilíbrio de um subsistema regulado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após duas décadas desde a constituição das agências reguladoras, a constante judicialização do tema da mora e da omissão das agências reguladoras aponta para a existência de deficiências no modelo previsto pelo legislador. Não basta a lei prever regras rígidas e prazos a serem obedecidos pelas agências reguladoras, pois, parafraseando as lições de Têmis Limberger e Edson Luís Kossmann na obra citada neste artigo, uma administração não se torna eficiente e não haverá uma boa administração em razão tão só da imposição legal. Como o levantamento revelou, a jurisprudência dos Tribunais Regionais

Federais de todo o País e do Superior Tribunal de Justiça tende a guardar uma deferência moderada às agências reguladoras, evitando, na maior parte dos casos, imiscuir-se no mérito administrativo.

O levantamento de decisões realizado sugere uma tendência de o Poder Judiciário reconhecer a ilegalidade da mora ou omissão das agências e conferir prazo para que elas deem solução às questões pendentes, seja para apreciar as demandas administrativas, seja para editar normas sobre matérias relativamente às quais esteja omissa, ou realizar a fiscalização quanto à qual estejam em falta. Os dados evidenciam que houve um aumento do número de decisões abordando o tema da omissão e da mora das agências reguladoras ao longo dos anos, revelando que deve haver, portanto, uma maior preocupação das agências em aumentar os seus instrumentos de controle e de resposta. Esse fenômeno não alcança todas as agências com a mesma intensidade, o que aponta para a relevância de se adotarem diferentes soluções, de acordo com as características e peculiaridades de cada agência reguladora.

Quanto mais bem estruturadas e transparentes forem as agências, e quanto melhor for a procedimentalização e a estruturação das suas atividades, menor espaço haverá para a judicialização de casos de mora ou omissão no dever de decidir.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, E. S.; XAVIER, E D. "O poder normativo e regulador das agências reguladoras federais: abrangência e limites". **Revista Âmbito Jurídico**, vol. 15, n. 98, 2012.

ARAGÃO, A. S. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2013.

ARAGÃO, A. S. "As agências reguladoras independentes e a separação de poderes: uma contribuição da teoria dos ordenamentos setoriais". **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, n. 10, 2007.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

DI PIETRO, M. S. Z. "Omissões na atividade regulatória do Estado". *In*: FREITAS, J. (org.). **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública**: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização e Outras Formas. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

GODOY, A. S. M. "Agências Reguladoras: Origens, fundamentos, direito comparado, poder de regulação e futuro". **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, vol. 13, n. 150, 2014.

MELO FILHO, J. A. "Controle jurisdicional na atividade das agências reguladoras. Delimitação da discricionariedade administrativa". **Jus Navigandi**, vol. 13, 2009.

SENHORAS, C. A. B. M.; SENHORAS, E. M. **VADE MECUM**: COVID-19 / Coronavírus / SARS-CoV-2. Boa Vista: Editora da UFRR, 2020.

TOMAZELLI LEMOS, J. "Agências Reguladoras e seus fundamentos". **Jusbrasil** [2020]. Disponível em: <www.jordantomazelli.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 20/06/2022.

CAPÍTULO 3

Hipoteca no Financiamento dos Sistemas Agroindustriais e a Proteção da Pequena Propriedade Rural na Constituição Federal

HIPOTECA NO FINANCIAMENTO DOS SISTEMAS AGROINDUSTRIAIS E A PROTEÇÃO DA PEQUENA PROPRIEDADE RURAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Eligiderio Gadelha de Lima

Jacyara Farias Souza Marques

O desenvolvimento dos Sistemas Agroindustriais depende de recursos para subsidiar suas atividades produtivas. Esses recursos provêm, prioritariamente, do financiamento de créditos destinados a promover a melhoria da propriedade, seja por meio do desenvolvimento de novas tecnologias, seja através da aquisição de modernas máquinas e equipamentos aptos à competitividade, com o fim de alavancar diretamente a produção, ou indiretamente a suas condições.

Reconhecendo-se essa necessidade de crédito para custeio e investimento nos Sistemas Agroindustriais, é razoável admitir que os credores, consubstanciados nas instituições financeiras, exijam garantias para a liberação de crédito, a fim de se resguardar de uma possível inadimplência. A principal garantia que acompanha esses tipos de contrato é a hipoteca, que se constitui direito real de garantia que tem por objeto bens imóveis pertencentes ao devedor ou a terceiro, cuja posse não é transferida ao credor, mas lhe assegura o recebimento de seu crédito de forma preferencial em uma possível venda judicial, em caso de inadimplência do devedor.

Se por um lado os credores necessitam de garantias para a liberação de crédito, e geralmente as exigem em excesso, por outro, o produtor agrícola deve se cercar de cuidados para não pôr em risco o seu próprio direito à moradia. É que a Constituição Federal de 1988

(CF/1988), em seu art. 5º, inciso XXVI, assegura proteção à pequena propriedade rural, blindando-a contra a penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva. É nesse momento que exsurge a necessidade de investigar a amplitude dessa proteção, de modo a delimitar o conceito de "pequena propriedade rural", evitando-se a oneração excessiva do patrimônio do produtor agrícola, sem se descurar da necessidade de cingir o credor de garantias, já que o seu capital é posto a risco.

O objetivo geral do presente trabalho consiste em revelar a possibilidade de a garantia hipotecária nos contratos de financiamento dos Sistemas Agroindustriais constituir violação indireta à proteção constitucional da pequena propriedade rural. Como objetivos específicos, tem-se: estudar os Sistemas Agroindustriais e a importância do financiamento de créditos para o desenvolvimento da propriedade rural; investigar a proteção constitucional da pequena propriedade rural; compreender o instituto da hipoteca como instrumento para a liberação de créditos; e entender o processo de execução como oportunidade para arguição da impenhorabilidade da pequena propriedade rural.

O estudo será realizado por meio do método de procedimento dedutivo, através da análise geral do conceito de Sistemas Agroindustriais e dos institutos jurídicos da hipoteca, do direito fundamental à impenhorabilidade da pequena propriedade rural e do processo executivo por quantia certa consubstanciado em título executivo extrajudicial, para chegar à análise do problema central (particular).

Como métodos de procedimento, serão empregados o método observacional, com o escopo de sistematizar o enfrentamento das questões pela doutrina e pela jurisprudência nacionais, e o método monográfico, em complementação e ele, por meio da análise aprofundada do instituto da hipoteca e do processo de execução, com o objetivo de obter generalizações e subsidiar

estudos futuros. A técnica de pesquisa adotada será a documentação indireta, através da pesquisa bibliográfica, com subsídio da doutrina nacional, de artigos científicos, revistas jurídicas, no posicionamento dos tribunais.

O marco teórico existente sobre o tema está circunscrito à análise isolada dos institutos da hipoteca, enquanto direito real de garantia (GOMES, 2001; MEDEIROS; SCHMIDIT, 2015), e da impenhorabilidade da pequena propriedade rural, enquanto princípio de ordem pública, destinada ao atendimento de sua função social (MENDES, 2010; MEZAROBA; DETONI, 2017; SCAFF, 2019). Não se verificou em nenhum estudo a apresentação de uma relação entre os dois institutos, de modo a demonstrar que, embora não haja óbice ao oferecimento de uma pequena propriedade rural como garantia hipotecária, este ato poderá constituir proteção deficiente do direito fundamental esculpido no inciso XXVI do art. 5º da Constituição Federal.

O trabalho está estruturado em quatro partes. Na primeira, serão abordados os Sistemas Agroindustriais, como área que agrega operações de beneficiamento, transformação e processamento, destinadas a produção de produtos agroindustriais, sejam eles agrícolas ou industriais, e a importância do financiamento de créditos para o desenvolvimento da propriedade rural.

Em seguida, analisa-se a proteção constitucional da pequena propriedade rural, elevada à categoria de direito fundamental pela Constituição Federal, buscando demilitá-la e relacioná-la ao Princípio da dignidade da pessoa humana, tendo como fim último, a promoção de uma existência digna, acarretando ao Estado o dever promover sua proteção eficiente.

Na sequência, apresenta-se a hipoteca enquanto instrumento viabilizador da abertura de créditos, indispensável para o desenvolvimento econômico, uma vez que resguarda o credor de

uma possível inadimplência, afetando um bem imóvel do devedor ao cumprimento forçado das obrigações contratuais, através do processo de execução, por constituir o contrato garantido por hipoteca título executivo extrajudicial.

Por último, é tratado o processo de execução por quantia certa, consubstanciado no contrato garantido por hipoteca, investigando-se os atos processuais nele praticados, especialmente a penhora do bem dado em garantia hipotecária, culminando nos atos de expropriação consistentes na adjudicação ou alienação judicial do bem para a satisfação do direito do credor.

OS SISTEMAS AGROINDUSTRIAIS E O FINANCIAMENTO DE CRÉDITOS PARA A PROPRIEDADE RUAL

A noção de sistemas agroindustriais passa pela compreensão do conceito de sistema, enquanto conjunto de partes interdependentes que compõem um todo mais amplo. De fato, a exploração econômica das propriedades rurais não se dá mais de forma isolada. Conforme Callado e Callado (2011), essa exploração agora faz parte de um processo mais amplo de inter-relações e interdependências produtivas, tecnológicas e mercadológicas. Há, segundo eles, uma mudança de paradigma consistente na compreensão atual de propriedade rural como organização agroindustrial, cujos atributos principais são a diversificação, a modernização e a complexidade.

Essa compreensão, no entanto, é recente, remetendo a estudos da escola de Harvad, em trabalho desenvolvido por Davis e Goldberg, a quem é atribuído o conceito de *agribusiness* (1957), que mais se aproxima do sentido atual de sistemas agroindustriais – Goldberg, posteriormente, utilizou pela primeira vez, a noção de

commodity system approach, e da escola industrial francesa, responsável pela construção do conceito de *filière* (década de 1960), que se alinha à noção de cadeia de produção agroindustrial (BATALHA; SILVA, 2010).

Segundo Davis e Goldberg *apud* Batalha e Silva (2010, p. 5), agrobusiness pode ser conceituado como "a soma das operações de produção e distribuição de suprimentos agrícolas, das operações de produção nas unidades agrícolas, do armazenamento, processamento e distribuição dos produtos agrícolas e itens produzidos a partir deles". Esse conceito, aprimorado pela noção de commodity system approach, permite entender o agronegócio numa visão de sistemas agroindustriais, como parte de uma rede extensa de agentes diversos e interdependentes, que vão desde a produção de insumos e serviços, produção propriamente dita, armazenagem e distribuição dos produtos, até o consumo final.

A análise de *filières*, relacionada à noção de cadeia de produção, pode ser entendida como a sucessão de operações de transformação dissociáveis, que conduzem à produção de bens, ligadas entre si por um encadeamento técnico. Pressupõe, então, uma sequência de operações direcionadas à produção final, cuja nota característica é a interligação entre elas. Uma cadeia de produção agroindustrial pode ser segmentada em três macrossegmentos: comercialização, industrialização e produção de matérias-primas (BATALHA; SILVA, 2010).

Embora as noções de *commodity system approach* e de *filière* tenham sido desenvolvidas em tempo e espaço distintos, elas apresentam a mesma visão sistêmica e mesoanalítica, exigindo uma análise estrutural e funcional dos subsistemas e de sua interdependência dentro de um sistema integrado, bem como a participação coordenada de produtores, distribuidores e organizações responsáveis pelo financiamento, transporte, etc., na

produção, industrialização e distribuição dos alimentos e insumos (BATALHA; SILVA, 2010).

Estabelecidas estas premissas, Sistema Agroindustrial pode ser conceituado como um conjunto de operações integradas e inter-relacionadas para a produção de produtos agroindustriais, englobando etapas que vão desde a aquisição de insumos, produção propriamente dita, armazenamento, distribuição, até chegar ao consumidor final.

Para Batalha e Silva (2010), é comum a confusão entre as expressões Sistema Agroindustrial, Complexo Agroindustrial, Cadeia de Produção Agroindustrial e Agronegócio, e advertem que cada uma delas representam espaços de análise e objetivos distintos, mas refletindo, cada uma delas, um nível de análise do Sistema Agroindustrial. Assim, Complexo Agroindustrial se refere a determinada matéria-prima base (complexo soja, complexo leite, complexo cana-de-açúcar, etc.). Sua formação exige a participação de um conjunto de cadeias de produção, cada uma delas associada a um produto ou família de produtos. Cadeia de Produção Agroindustrial, por sua vez, é definida a partir da identificação de determinado produto final. Desencadeiam-se as várias operações técnicas, comerciais e logísticas, necessárias à produção de determinado produto.

Embora a noção de Sistemas Agroindustriais se dê de forma integrada e inter-relacionada, Araújo (2007, p. 20) entende ser

> [...] fundamental compreender o agronegócio dentro de uma visão de sistemas que engloba os setores denominados ‘antes da porteira’, ‘dentro da porteira’ (ou ‘durante a porteira’) e ‘após a porteira’, ou ainda, significando a mesma ‘a montante da produção agropecuária’, ‘produção agropecuária propriamente dita’ e ‘a jusante da produção agropecuária’.

Esta divisão em segmentos, também defendida por Megido (2003), contribui para uma compreensão mais ampla do agronegócio, pois engloba as diversas operações desencadeadas dentro da cadeia de produção, envolvendo atividades como suprimentos, fornecimento de insumos, assistência técnica e financiamento, produção agroindustrial propriamente dita, acondicionamento, armazenamento, canais de distribuição e redes de consumo.

O segmento "antes da porteira" é responsável pelas etapas iniciais dos sistemas agroindustriais e está relacionado à produção e disponibilização de insumos, como máquinas, implementos, equipamentos, fertilizantes, energia, água, entre outros, bem como a prestação de serviços para o agronegócio, como fomento, extensão rural, assistência técnica, incentivos fiscais, além de crédito e financiamento.

Assim, é neste último subsetor (prestação de serviços) que se podem enquadrar as atividades desenvolvidas por instituições financeiras na disponibilização de créditos e financiamentos para a propriedade rural. Essa e outras atividades desenvolvidas no setor "antes da porteira" exercem influência considerável sobre o desenvolvimento e consolidação do agronegócio.

De acordo com Nantes e Scarpelli (2010), as transformações por que passou a sociedade desde a década de 70 atingiram também os empreendimentos rurais, fazendo surgir um cenário em que se busca praticar uma agropecuária moderna e intimamente ligada às agroindústrias e canais de distribuição, buscando alcançar competitividade. Isso só é possível com a ajuda de recursos institucionais, estatais ou privados, já que os recursos próprios são escassos e insuficientes.

Os recursos institucionais são provenientes de instituições financeiras, objetivando promover diretamente a produção, ou

indiretamente as condições de produção, financiando-se máquinas, equipamentos, construção de armazéns, depósitos e outras benfeitorias, visando proporcionar melhoria técnica da propriedade. Segundo Araújo (2007, p. 46), "Os financiamentos são formas de empréstimos financeiros, no caso, efetuados aos agropecuaristas e destinados para operações de investimento, capital de giro e custeio agrícola e/ou pecuário.".

Conforme Nantes e Scarpelli (2010, p. 633), "O acesso a esses financiamentos é pautado pela capacidade de endividamento dos produtores.", uma vez que "[...] as entidades financiadoras consideram o aspecto risco como um item primordial de análise." (NANTES; SCARPELLI, 2010, p. 633). Para contornar isto, as instituições financeiras lançam mão da exigência de garantias para se resguardarem na hipótese de inadimplência.

Um dos principais programas estatais de financiamento de créditos para pequenos produtores é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que tem como subprograma o Pronaf Agroindústria, direcionado para o financiamento a agricultores e produtores rurais familiares (pessoa física e jurídica) e a cooperativas, para investimento em beneficiamento, armazenagem, processamento e comercialização agrícola, extrativista, artesanal e de produtos florestais; e para apoio à exploração de turismo rural. Neste programa, a garantia é de livre negociação entre os contratantes, observadas as normas do Conselho Monetário Nacional (BNDES – Pronaf Agroindústria).

O censo agropecuário 2017 revelou que o Brasil possui 5.073.324 estabelecimentos rurais, dos quais, 15% deles (784.538 estabelecimentos) obtiveram financiamento de suas atividades, cuja finalidade está dividida entre: investimento – 49% (473.195 estabelecimentos); custeio – 38% (369.483 estabelecimentos); manutenção do estabelecimento – 12% (114.280 estabelecimentos; e comercialização – 2% (15.468 estabelecimentos). O censo ainda

mostrou que 53% dos estabelecimentos rurais (418.853) receberam financiamento do governo, sendo que o PRONAF foi responsável pelo financiamento de 76,62% estabelecimentos (320.922) (IBGE, 2017).

Ainda quanto a divisão dos Sistemas Agroindustriais em segmentos, o segundo setor - "dentro da porteira", por sua vez, corresponde à produção agroindustrial propriamente dita, abrangendo todas as atividades produtivas representativas de exploração econômica dos fatores produtivos, englobando as atividades agrícolas, pecuárias, de transformação, serviços, e outras complementares, desde as atividades preparatórias para a produção, até a finalização dos produtos agroindustriais prontos para a comercialização.

Araújo (2007) alerta para a "agroindustrialização verticalizada", que ocorre em produtos como açúcar, cachaça, polpas de frutas, doces, entre outros, que já saem processados de dentro da propriedade rural, mas este processamento constitui etapa posterior à produção, fazendo parte do segmento "depois da porteira".

Já o segmento "depois da porteira" está relacionado à etapa de processamento, distribuição e comercialização dos produtos agroindustriais, envolvendo os canais de comercialização e a logística. Os produtos agropecuários podem ser comercializados in natura, como ocorrem com alguns grãos (a exemplo do feijão), frutas e hortaliças, ou serem submetidos a processos de beneficiamento, processamento ou transformação, como acontece com o leite e o açúcar, por exemplo. Esta classificação contribui para a compreensão dos canais de comercialização, que representam o caminho percorrido pelos produtos até o consumidor final.

A PROTEÇÃO DA PEQUENA PROPRIEDADE RURAL

A necessidade de se delimitar o âmbito de proteção da pequena propriedade rural decorre do fato de ser ela, comumente, objeto de garantia nos contratos de financiamento de créditos agroindustriais. Inicialmente cabe ressaltar que a proteção à pequena propriedade rural foi elevada à categoria de direito fundamental pela Constituição Federal em seu art. 5º, inciso XXVI, inserida em um rol de direitos relativos à garantia da propriedade (art. 5º, incisos XXII a XXXI) da CF/1988, desde o reconhecimento expresso do direito de propriedade (inciso XXII), passando pela positivação do direito de herança (incisos XXX e XXXI), até a proteção da propriedade intelectual (incisos XXVII a XXIX), todos da Carta Magna.

É importante assentar a relação e a importância das expressões direitos fundamentais e direitos humanos. A primeira representa os direitos associados à pessoa humana consagrados nas Constituições estatais, ao passo que direitos humanos denotam a mesma categoria de direitos, mas com previsão em Tratados e Convenções internacionais. Nesse sentido, Ramos (2018, p. 53-54):

> [...] a doutrina tende a reconhecer que os "direitos humanos" servem para definir os direitos estabelecidos pelo Direito Internacional em tratados e demais normas internacionais sobre a matéria, enquanto a expressão "direitos fundamentais" delimitaria aqueles direitos reconhecidos e positivados pelo Direito Constitucional de um Estado específico.

A importância de ambas categorias reside no fato de elas constituírem materialização do Princípio da dignidade da pessoa

humana, pois possuem como fim último, a promoção de uma existência digna, com os meios materiais necessário para isto, livre, com reconhecimento da igualdade entre todos os indivíduos e com direito de participação na vida política do Estado, exigindo a conformação deste na efetivação desses direitos. Para Branco (2010), a tradicional relação entre Estado e indivíduo é invertida quando se reconhece primeiramente direitos aos indivíduos e, somente depois, deveres perante o Estado, cabendo a este o dever de cuidar das necessidades dos cidadãos.

Nessa perspectiva, a proteção constitucional da propriedade constitui direito público subjetivo, na medida em que possibilita ao indivíduo invocar este direito fundamental contra o Estado, exigindo-lhe abstenção. Para Mendes (2010, p. 516), "A qualidade de direito subjetivo exige que se identifique uma densidade mínima apta a proteger as posições jurídicas contra intervenções ilegítimas.".

É uma liberdade pública que impede as ações excessivas do Estado (proibição de excesso). Est[3]a proteção também há sempre que ser suficiente, uma vez que cabe ao Estado assegurar o mínimo existencial para que o indivíduo possa viver com dignidade. Nunes Júnior (2019, p. 1088) destaca o "[...] dever do Estado de assegurar

Um mínimo existencial desse direito, garantindo que cada pessoa tenha um mínimo de propriedade, para que se possa viver com dignidade".

[3] Conforme classificação de José Afonso da Silva (2010), as normas constitucionais, quanto a sua eficácia e aplicabilidade, podem ser: de eficácia plena, que são aquelas que têm aplicabilidade imediata, não necessitando de atividade legislativa posterior para a sua plena execução; de eficácia contida, as quais também possuem aplicabilidade imediata, mas distinguem-se das normas constitucionais de eficácia plena pela possibilidade de redução do seu alcance por atividade do legislador infraconstitucional; e de eficácia limitada, que não está apta a produzir todos os seus efeitos, pois depende de regulamentação futura, a cargo do legislador infraconstitucional.

Diferentemente de outros direitos fundamentais que são inerentes à natureza humana, como a vida, a liberdade e a proteção da intimidade, o direito de propriedade é decorrência da ordem jurídica, inexistindo sem as normas relativas a esse direito. Em decorrência disso, trata-se de uma garantia institucional, impondo ao Estado a sua conformação, garantindo existência, funcionalidade e utilidade privada desse direito (MENDES, 2010).

Depois de tratar o direito de propriedade em sentido amplo, cumpre assentar a proteção à pequena propriedade rural, a qual está esculpida no inciso XXVI, do art. 5º, da Constituição Federal, que estatui: "a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento".

Embora se trate de norma constitucional de eficácia contida, a caracterização de uma propriedade como "pequena propriedade rural", a cargo do legislador ordinário, não pode destoar do núcleo essencial desse direito, de modo a revelar-se ilegítima, desproporcional, desarrazoada ou incompatível com este núcleo (MENDES, 2010).

É que, embora necessário o estabelecimento de limites aptos a dar efetividade a esse direito, ele deve ser entendido como conformação ou concretização do mesmo, de modo a preservar o direito de propriedade enquanto garantia institucional (MENDES, 2010). Tratar-se-ia, mais precisamente, de uma atividade de definição de conteúdo, do que propriamente uma restrição ou limitação. De todo o modo, essa liberdade outorgada ao legislador deve preservar o núcleo essencial da garantia da proteção à pequena propriedade rural, que se prestaria a dar efetividade ao direito social à moradia (art. 6º, *caput* CF/1988).

Assim, para efeito de proteção à pequena propriedade rural é preciso investigar a sua delimitação legal. Inicialmente cumpre destacar que a caracterização de um determinado imóvel como rural é dada não pela sua localização (Teoria da Localização), mas pela sua destinação (Teoria da Destinação), que leva em conta a atividade desenvolvida no imóvel (RIZZARDO, 2013). De acordo com o art. 4º, I, do Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964), define-se como imóvel rural, "o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada".

Depois de se constatar tratar-se de imóvel rural, é preciso analisar se se está diante de uma pequena propriedade rural, para fins de proteção constitucional. O Estatuto da Terra também define propriedade familiar como "o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros" (art. 4º, inciso II, Lei 4.504/1964), a qual corresponde à medida de um módulo rural (art. 4º, inicso III, Lei 4.504/1964).

De acordo com Pinto Ferreira (1998, p. 213), o módulo rural confunde-se com a própria área da propriedade familiar, constituindo-se em unidade fundamental da terra, na medida em que consiste em uma quantidade mínima de terras prevista no imóvel rural para que não se transforme em minifúndio.

No entanto, para fins de delimitação do conceito de pequena propriedade rural, é a Lei 8.629/1993, que regulamentou os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, que vai fornecer os subsídios necessários para sua definição. De acordo com o art. 4º, inciso II, alínea "a" desta Lei, considera-se Pequena Propriedade o imóvel rural de área até quatro módulos fiscais,

respeitada a fração mínima de parcelamento. Esta Lei ainda define Média Propriedade o imóvel rural de área superior a quatro e até quinze módulos fiscais (art. 4º, III, "a"). O módulo fiscal, de acordo com Rizzardo (2013), é uma unidade de medida expressa em hectares, fixada para cada município, de acordo com suas características, cuja finalidade é a determinação do valor do Imposto Territorial Rural. Sua determinação leva em consideração os seguintes fatores: a) o tipo de exploração predominante no município (se hortifrutigranjeira, cultura permanente, cultura temporária, pecuária ou florestal); b) a renda obtida no tipo de exploração predominante; c) outras explorações existentes no Município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; d) o conceito de "propriedade familiar" (art. 50, § 2º, Lei 4.504/1964).

Enquanto o módulo rural (unidade utilizada pelo Estatuto da Terra para definir propriedade familiar – art. 4º, incisos II e III, Lei 4.504/1964) é calculado para cada imóvel rural individualmente, e a sua área reflete o tipo de exploração predominante na propriedade, segundo a região em que está localizada, o módulo fiscal (unidade utilizada para qualificar o imóvel rural como pequena propriedade – art. 4º, inciso II, "a", Lei 8.629/1993) corresponde à média dos módulos rurais das propriedades rurais de determinado Município. É, assim, estabelecido para cada Município. Ambos são expressos em hectares (ha).

Desta forma, para que se possa concluir se determinada propriedade pode ser classificada como "pequena propriedade rural", é preciso investigar a caracterização do módulo fiscal para o Município em que fica localizada a propriedade. Essa caracterização é feita pelo INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, através do Sistema Nacional de Cadastro Rural.

O Sistema Nacional de Cadastro Rural é um sistema utilizado pelo INCRA para revelar a estrutura fundiária e a ocupação do meio

rural no País. De acordo com esse sistema, os módulos fiscais dos Municípios do Estado da Paraíba variam de 7ha (sete hectares) a 60ha (sessenta hectares). A menor área de módulo fiscal do Estado é a definida para o Município de João Pessoa – 7ha. Diversos, Municípios, entretanto, possuem módulo fiscal de 60ha, como Aguiar, Alcantil, Barra de Santana, Belém do Brejo do Cruz, Catolé do Rocha, Itaporanga, Mato Grosso, Olho d'Água, Santana dos Garrotes, São Domingos de Pombal, Soledade, Umbuzeiro, entre outros. Outros Municípios são atribuídas áreas diversas de módulo fiscal: Campina Grande (12ha); Conde (10ha); Pocinhos (14ha); Itapororoca (16ha); Remígio (18ha); Pilõezinhos (24ha); Pirpirituba (25ha); Juazeirinho (30ha); Mulungu (35ha); Riachão (40ha); Sumé (55ha) (INCRA, Sistema Nacional de Cadastro Rural, Índices Básicos de 2013).

Com base ainda no Sistema Nacional de Cadastro Rural, seguem as áreas dos módulos fiscais definidos para os principais Municípios da região do Sertão do Estado da Paraíba: Cajazeiras (50ha); Patos (55ha); Pombal (60ha) e Sousa (55ha) (INCRA, Sistema Nacional de Cadastro Rural, Índices Básicos de 2013).

HIPOTECA, ABERTURA DE CRÉDITOS E O ESTÍMULO AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Conforme foi assentado quando discorremos sobre os Sistemas Agroindustriais, o seu desenvolvimento depende do financiamento de créditos, se constituindo na mola propulsora que garante esse desenvolvimento por meio do provimento de recursos adequados em termos de quantidade, prazo, taxas de juros, e em muitos casos, assessoria técnica. Sua função última é estimular o crescimento econômico, uma vez que, ao financiar investimentos nos setores produtivos, acarreta o desenvolvimento de novas

tecnologias, o aperfeiçoamento das estruturas organizacionais e a geração de novos postos de trabalho, com a consequente melhoria da qualidade de vida das pessoas e do país, como um todo.

No entanto, o acesso a esses financiamentos é pautado pela capacidade de endividamento dos produtores (NANTES; SCARPELLI, 2010), o que condiciona a sua concessão à existência de garantias nesses contratos. E o principal instrumento que cerca os contratos de financiamento com garantia contra uma possível inadimplência do devedor é a hipoteca. Segundo Gomes (2001, p. 375), "a hipoteca é o direito real de garantia em virtude do qual um bem imóvel, que continua em poder do devedor, assegura ao credor, precipuamente, o pagamento de uma dívida".

Sua classificação como direito real revela a existência de uma relação jurídica entre uma pessoa e uma coisa determinada, cujos efeitos são estabelecidos pela Lei. O sujeito passivo dessa relação é indeterminado, se consubstanciando em toda a sociedade (sujeito passivo universal), que tem o dever de observar esses efeitos. Diferentemente são os direitos pessoais, que estabelecem relações entre pessoas, com direitos e obrigações recíprocos.

O art. 1.225 do Código Civil (CC) enumera, em um rol taxativo, os direitos reais. São eles: a propriedade; a superfície, as servidões; o usufruto; o uso; a habitação; o direito do promitente comprador do imóvel; o penhor; a hipoteca; a anticrese; a concessão de uso especial para fins de moradia; a concessão de direito real de uso; e a laje. São características desses direitos a oponibilidade erga omnes, existência de direito de sequela, direito de preferência (nos direitos reais de garantia – penhor e hipoteca), possibilidade de renúncia (diferentemente dos direitos da personalidade), possibilidade de incorporação da coisa por meio da posse, previsão da usucapião como meio de aquisição, rol taxativo e publicidade (DINIZ, 2007).

Relativamente à característica da taxatividade, Tartuce (2019) defende a relativização desta característica, em virtude da existência de uma moderna teoria da Contratualização do Direito Civil, que imprimiria interpretação aos seus institutos com base no princípio da autonomia da vontade, que rege as relações privadas. Respaldaria esta posição a atividade legislativa que incluiu os incisos XI, XII e XIII ao art. 1.225 do Código Civil (CC), que tratam, respectivamente, da concessão de uso especial para fins de moradia; da concessão de direito real de uso; e da laje. Pela taxatividade desse rol, Pereira (2001), Gomes (2001) e Diniz (2007).

Por não consistir em objeto do presente trabalho, não serão analisados todos os direitos reais acima elencados, mas apenas a hipoteca, enquanto direito real de garantia. Os direitos reais de garantia constituem hipóteses de propriedade restrita, em que alguém detém uma garantia sobre bem de propriedade alheia. De acordo com Gomes (2001, p. 378),

> [...] direito real de garantia é o que confere a pretensão de obter o pagamento da dívida com o valor de bem aplicado exclusivamente à sua satisfação. Sua função é garantir ao credor o recebimento da dívida, por estar vinculado determinado bem ao seu pagamento.

Assim, o direito real de garantia se presta exatamente ao fim exposto no início deste tópico, que é contornar a dificuldade de acesso dos produtores rurais a financiamentos de suas atividades produtivas, visando o desenvolvimento do agronegócio ou, mais amplamente, dos Sistemas Agroindustriais.

Tartuce (2019, p. 796) traça a distinção entre os direitos reais de garantia e as garantias pessoais ou fidejussórias. Nos primeiros, "[...] um bem garante a dívida por vínculo real e efeitos *erga omnes*

(art. 1.419 do CC/2002); enquanto no último a dívida é garantida por uma pessoa, presentes efeitos inter partes (exemplo: fiança)".

Os direitos reais de garantia apresentam as seguintes características fundamentais: preferência, pois garante ao credor a preferência no pagamento do crédito em relação aos demais credores, observada, quanto à hipoteca, a prioridade no registro, conforme dispõe o art. 1.422 do CC; indivisibilidade, segundo a qual, o pagamento de uma ou mais prestações da dívida não importa exoneração correspondente da garantia, ainda que esta compreenda vários bens, salvo disposição expressa no título ou na quitação (art. 1.421, CC). Decorre ainda da indivisibilidade a impossibilidade de os sucessores do devedor remirem parcialmente o penhor ou a hipoteca na proporção dos seus quinhões (art. 1.429, CC); sequela, implicando que a garantia acompanha a coisa; e excussão, que possibilita ao credor promover a execução judicial do penhor ou hipoteca, visando a satisfação do crédito por meio da alienação judicial do bem dado em garantia (também previsto no art. 1.422 do CC).

Importa assentar ainda, quanto às disposições gerais dos direitos reais de garantia, o vencimento antecipado da dívida, possibilitando a excussão imediata, que se dá nas hipóteses previstas no art. 333, do CC, bem como no art. 1.425 do mesmo diploma legal. Isso acontecerá, fundamentalmente, quando o devedor falir, quando o bem dado em garantia se deteriorar ou depreciar, perecer ou mesmo for penhorado em execução por outro credor, não sendo substituído, quando as prestações não forem pagas pontualmente, ou ainda quando cessarem ou se tornarem insuficientes as garantias, sem que o devedor as reforce[4]

[4] O parágrafo único do art. 1.422 do CC excetua desta regra as dívidas que, em virtude de outras leis, devam ser pagas precipuamente a quaisquer outros créditos, como estabelece, por exemplo, a Lei n. 11.101/2005 (Lei de Falências e Recuperação Judicial).

Depois de traçadas as características gerais dos direitos reais de garantia, destacando a hipoteca como objeto de estudo do presente trabalho, cumpre agora investigar as suas nuances. Para além da definição de Orlando Gomes, esposada acima, é importante assentar que o Estatuto Civil considera hipotecável alguns bens móveis no rol do art. 1.473 (CC), dentre eles, os navios (inciso VI) e as aeronaves (inciso VII).

Quanto à constituição, importa-nos analisar a hipoteca de origem convencional, originada por convenção das partes, que deve ser levada a registro no Cartório de Registro de Imóveis do local do imóvel, a fim de assegurar publicidade, com a eficácia erga omnes dela decorrente. O momento do registro é termo inicial que marca o nascimento da hipoteca, como direito real de garantia, estabelecendo, a partir daí, o direito de sequela e a ordem de preferência. Tartuce (2019) adverte que a falta do registro acarreta efeitos apenas interpartes, consistindo não em hipoteca, mas um simples instituto contratual.

Se o agressor for preso, a vítima deve ser informada dos atos processuais que afetaram o agressor, em particular a entrada e saída da instituição penal conforme Art. 21 da Lei 11.340/2006 (BRASIL, 2011). O princípio da anterioridade ou da prioridade registral determina que os registros e averbações seguirão a ordem em que forem requeridas, sendo verificada pela sua numeração sucessiva no protocolo, conforme art. 1.493 do CC. O parágrafo único deste dispositivo, por sua vez, estatui que o número de ordem determina a prioridade, e esta a preferência entre as hipotecas. O art. 1.498 do CC estabelece o caráter acessório da hipoteca ao prescrever que o seu registro vale enquanto a obrigação perdurar.

Uma vez hipotecado determinado bem, não fica impossibilitada a venda do mesmo. É o que consta da disposição do art. 1.475 do CC, que estabelece ser nula a cláusula que proíbe o proprietário de alienar o imóvel hipotecado. Isso não significa que o

adquirente se desincumbirá do ônus real sobre o imóvel adquirido. Dada a sequela que caracteriza os direitos reais de garantia, a hipoteca acompanhará o imóvel, ainda que pertencendo a um novo proprietário. As partes podem convencionar o vencimento do crédito hipotecário, permitindo a excussão, na hipótese de alienação do imóvel (art. 1.475, parágrafo único, CC).

Destaque-se ainda a possibilidade de constituição de hipotecas sucessivas (art. 1.476, CC), tendo o credor da primeira hipoteca prioridade e preferência, não podendo o credor da segunda, ainda que vencida, executar o imóvel antes de vencida a primeira (art. 1.477, CC). No entanto, na hipótese de o devedor da obrigação garantida não pagar no vencimento, é facultado ao credor da segunda hipoteca promover a extinção da primeira, consignando em juízo a importância e citando o primeiro credor para recebê-la e o devedor para pagá-la, sub-rogando-se nos direitos do credor da primeira hipoteca (art. 1.478, CC).

Tratando das formas de extinção da hipoteca, a remição – consistente no ato pelo qual um sujeito libera o imóvel gravado pela garantia real da hipoteca mediante o pagamento do crédito hipotecário, independentemente da anuência do credor, é facultada ao adquirente do imóvel hipotecado, no prazo de trinta dias, contados do registro do título aquisitivo, remi-lo, citando os credores hipotecários e propondo importância não inferior ao preço por que o adquiriu (art. 1.481, CC). A ação competente para esta finalidade é a ação de consignação em pagamento.

Outra forma de extinção da hipoteca convencional é a perempção, que ocorre pelo decurso do prazo decadencial de trinta anos da data do contrato, conforme estatui o art. 1.485, do CC. Conforme observa Tartuce (2019), a prorrogação máxima se dá mediante simples averbação, requerida por ambas as partes e, uma vez perfazendo este prazo, a hipoteca só subsistirá reconstituindo-se por novo título e novo registro. Para o autor, no caso de hipoteca

fixada sem prazo determinado, deve-se aplicar a regra do art. 1.485 do CC.

A hipoteca pode ainda extinguir-se (art. 1.499 do CC): I) pela extinção da obrigação principal, como decorrência do princípio da gravitação jurídica, pelo qual o acessório segue o principal. O Superior Tribunal de Justiça no REsp. 1.408.861-RJ, Relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, julgado em 20/10/2015, DJe 6/11/2015 (Informativo 572) reconheceu a prescrição da obrigação principal como causa de extinção do direito real de hipoteca; II) pelo perecimento da coisa, significando a perda de objeto da hipoteca, a exigir a substituição da garantia pelo devedor, sob pena de vencimento antecipado da obrigação principal (TARTUCE, 2019); III) pela resolução da propriedade, que se dá nas hipóteses de propriedade resolúvel (arts. 1.359 e 1.360 do CC), tendo como exemplo a alienação fiduciária em garantia; IV) pela renúncia do credor, que consiste em ato unilateral da parte, independentemente de manifestação da outra parte; V) pela remição, já tratada em parágrafo anterior; e VI) pela arrematação ou adjudicação, que, conforme Tartuce (2019, p. 934), "Nos dois casos, a extinção da hipoteca se dá pelo desaparecimento do bem principal, diante de sua transmissão a terceiro ou pela aquisição pelo próprio credor, não havendo mais razão de ser para a garantia real".

Relativamente a esta última hipótese, o art. 1.501 do CC estabelece que "Não extinguirá a hipoteca, devidamente registrada, a arrematação ou adjudicação, sem que tenham sido notificados judicialmente os respectivos credores hipotecários, que não forem de qualquer modo partes na execução".

Para além da disciplina legal da hipoteca aqui apresentada, o instituto se reveste de fundamental importância para o desenvolvimento econômico de um país. Especificamente quanto ao financiamento de créditos nos Sistemas Agroindustriais, a hipoteca se presta a respaldar a capacidade de endividamento dos produtores

rurais, dado que a sua propriedade passa a constituir a garantia para a hipótese de inadimplemento desses contratos.

O PROCESSO DE EXECUÇÃO POR QUANTIA CERTA CONSUBSTANCIADO EM TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL: CONTRATO GARANTIDO POR HIPOTECA

O contrato de financiamento garantido pela hipoteca não é suficiente para deflagrar o processo de excussão, transferindo a propriedade do bem dado em garantia para o credor. Ele gera título executivo equivalente à sentença judicial, que autoriza o acesso imediato à execução forçada, sem a necessidade de se discutir acerca do crédito exequendo, pois prescinde do prévio acertamento em sentença. Isso porque esses contratos se consubstanciam em títulos executivos extrajudiciais (art. 784, inciso V, CPC).

É no processo de execução que o bem dado em garantia hipotecária será submetido à excussão, por meio da penhora, passando do patrimônio do devedor para o patrimônio do credor (adjudicação) ou de terceiro (alienação), no que Theodoro Júnior (2016) chama de "agressão patrimonial executiva". Neste momento, passaremos a examinar o procedimento executivo do Código de Processo Civil para a execução de quantia certa, consubstanciada em título executivo extrajudicial, especifica[5]mente o contrato garantido por hipoteca.

Art. 789. O devedor responde com todos os seus bens presentes e futuros para o cumprimento de suas obrigações, salvo as restrições estabelecidas em lei. A norma estatuída no art. 836 do CPC é decorrência desse princípio: "Não se levará a efeito a penhora quando ficar evidente que o produto da execução dos bens encontrados será totalmente absorvido pelo pagamento das custas da execução".

Convém esclarecer que a execução fundada em título judicial, chamada cumprimento de sentença, constitui uma fase do processo de conhecimento, destinada à satisfação do direito nela reconhecido, quando não satisfeito voluntariamente pela parte sucumbente. A execução fundada em título executivo extrajudicial, por sua vez, prescinde da fase de conhecimento porque é assegurada por um documento que a lei atribui a qualidade de título executivo. Gonçalves (2020, p. 24-25), explica a diferença entre o processo de conhecimento e o processo de execução:

> No processo de conhecimento, a atividade é essencialmente intelectiva: o juiz ouve os argumentos do autor e do réu, colhe as provas, pondera as informações trazidas e emite um comando, declarando se o autor tem ou não o direito postulado e se faz jus à tutela jurisdicional. Já no de execução, a atividade do juiz é desenvolvida para tornar efetivo o direito do exequente, que o executado resiste em satisfazer a ponte própria. A atividade já não é intelectiva, mas de alteração da realidade material, na busca da satisfação do direito, que não foi voluntariamente observado.

A execução por título extrajudicial pressupõe processo autônomo, em que o credor (exequente) buscará a satisfação do seu crédito (pagamento da dívida), promovendo a citação do devedor (executado) para que pague voluntariamente, sob pena de o Estado-juiz, substituindo-o, tomar os seus bens a força, por meio da penhora, adjudicando-os ao credor ou alienando-os judicialmente para, com o produto da venda, pagar-lhe.

O processo de execução é orientado por princípios próprios: princípio da autonomia, pela distinção entre as fases cognitiva e executiva. Mesmo no processo sincrético, em que a fase de

cumprimento de sentença constitui apenas um desencadeamento da fase de conhecimento, essa autonomia está presente; princípio da patrimonialidade, conforme estabelece o art. 789 do CPC; princípio da disponibilidade do processo pelo credor, que permite a este desistir do processo a qualquer tempo, desde que a execução não seja embargada ou impugnada; princípio da utilidade, a orientar a execução à satisfação do credor, trazendo-lhe vantagem; princípio da menor onerosidade, que orienta o juiz a mandar o exequente promover a execução pelo modo menos gravoso para o executado (art. 805, CPC); princípio do contraditório, que existe em menor amplitude que no processo de conhecimento (GONÇALVES, 2020).

Para que possa ser promovida a execução precisa estar fundada em um título executivo e estar caracterizada a inadimplência do devedor. No caso do presente trabalho, a existência do título executivo está consubstanciada no contrato de financiamento garantido por hipoteca, que se constitui título executivo extrajudicial (art. 784, inciso V, CPC). A inadimplência ocorrerá quando o devedor não satisfizer a obrigação certa, líquida e exigível constante do título executivo extrajudicial.

Os títulos executivos extrajudiciais "[...] são documentos públicos ou particulares aos quais a lei atribui eficácia executiva, diante do grau de confiabilidade que ostentam." (ALVIM *et al.*, 2019, p. 2023). Eles estão previstos no art. 784 do CPC, dentre os quais destacamos aquele que importa ao objeto do presente estudo: o contrato garantido por hipoteca, penhor, anticrese ou outro direito real de garantia e aquele garantido por caução (inciso V, art. 784, do Código de Processo Civil).

Presentes esses dois requisitos, o credor poderá promover o competente processo de execução de título extrajudicial. Nele, o devedor será citado para pagar a dívida no prazo de 3 (três) dias, contado da citação, sob pena de penhora (art. 829, caput e § 1º, CPC).

Na execução de crédito com garantia real, o § 3º do art. 835 do CPC, determina que a penhora recairá sobre a coisa dada em garantia.

A penhora é, pois, o ato processual que desencadeia uma sequência de outros atos, que culminarão com a expropriação dos bens do devedor para o pagamento do credor. Ela vincula o bem à execução de tal modo que eventual alienação do bem penhorado é ineficaz, pois o bem poderá ser expropriado mesmo na posse de terceiro (GRECO FILHO, 2013).

A penhora se distingue da hipoteca porque esta independe de processo, sendo constituída por vontade das partes, permanecendo o bem em poder do devedor. Já a penhora ocorre no curso do processo de execução, sendo determinada por decisão judicial, independente da vontade das partes, objetivando a afetação de um bem a uma futura expropriação, sendo o bem entregue a um depositário (GONÇALVES, 2020).

Destacada a penhora como o principal ato processual do processo executivo, é preciso esclarecer que não são todos os bens do patrimônio do devedor que se sujeitam a ela. Não são penhoráveis os bens que não tenham valor econômico e aqueles que a lei considera impenhoráveis. Estes estão elencados no art. 833 do CPC, em cuja enumeração está a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família (inciso V), cuja proteção foi elevada à categoria de direito fundamental pela Constituição Federal em seu art. 5º, inciso XXVI, conforme tratado anteriormente.

Caso o bem dado em garantia hipotecária seja objeto de penhora no processo de execução, verificando-se tratar-se de bem não sujeito à execução (art. 833, CPC), a alegação de impenhorabilidade pode ser feita por simples petição pelo executado em qualquer fase, não se sujeitando a preclusão, nas objeções de pré-

executividade, ou nos embargos, mas nada impede que o juiz a reconheça de ofício, por se tratar de matéria de ordem pública.

Não sendo o caso de alegar a impenhorabilidade e não efetuado o pagamento no prazo de 3 (três) dias contados da citação, o Oficial de Justiça estará autorizado a penhorar o bem dado em garantia hipotecária, afetando-o a futura avaliação e alienação forçada. Não constitui a satisfação do crédito, mas é ato preparatório da expropriação, que assegura ao credor, o direito de preferência sobre os bens (art. 797, última parte, CPC).

De acordo com o art. 839 do CPC, considera-se realizada a penhora com a apreensão e depósito dos bens, lavrando-se o respectivo auto, que deverá conter: a indicação do dia, do mês, do ano e do lugar em que foi feita; os nomes do exequente e do executado; a descrição dos bens penhorados, com as suas características; a nomeação do depositário dos bens (art. 838, CPC).

Indispensável, pois, é a nomeação do depositário, que ficará encarregado da guarda e conservação dos bens. No entanto, conforme estatui a Súmula n. 319 do STJ, "O encargo de depositário de bens penhorados pode ser expressamente recusado.". A ordem de prioridade de nomeação de depositário é estabelecida pelo art. 840 do CPC, em que destacamos o inciso III, que determina sejam depositados em poder do executado os imóveis rurais, os direitos aquisitivos sobre imóveis rurais, as máquinas, os utensílios e os instrumentos necessários ou úteis à atividade agrícola, mediante caução idônea.[6]

Depois de realizada a penhora é necessária a avaliação dos bens penhorados, a fim de mensurar sua projeção econômica, sendo importante para o estabelecimento de parâmetro para a alienação (ALVIN *et al*.; 2019). De acordo com o art. 870 do CPC, avaliação

6 Conforme art. 872 do CPC.

será feita pelo Oficial de Justiça, salvo se forem necessários conhecimentos especializados, caso em que o Juiz nomeará avaliador, se o valor da execução comportar (art. 870, parágrafo único, CPC). A avaliação realizada por Oficial de Justiça ou por avaliador deverá conter a descrição do bem, seu estado de conservação e o seu valor. Se a avaliação não constar do próprio auto de penhora, o laudo de vistoria e de avaliação devem ser anexados ao auto de penhora.

Depois de formalizada a penhora, o executado deverá ser imediatamente intimado, conforme determina o art. 841 do CPC, a fim de que possa impugná-lo. Tratando-se de bem imóvel ou direito real sobre imóvel, o cônjuge do executado também deverá ser intimado, salvo se forem casados em regime de separação absoluta de bens (art. 842, CPC). A averbação da penhora no registro competente é incumbência do exequente, mediante apresentação de cópia do auto, independentemente de mandado judicial (art. 844, CPC).

Na sequência, tem lugar a fase de expropriação dos bens penhorados, cujo objetivo é a satisfação do credor, seja pela adjudicação, seja pela alienação, com a consequente conversão em dinheiro. De acordo com Gonçalves (2010, p. 206), "a adjudicação é uma forma indireta de satisfação do crédito, que guarda semelhanças com a dação em pagamento, pois se realiza com a transferência da propriedade do bem penhorado ao credor, para extinção de seu direito.". A diferença está no fato de a adjudicação não depender da vontade do executado.

O art. 876 do CPC faculta ao exequente, requerer que lhe sejam adjudicados os bens penhorados, oferecendo preço não inferior ao da avaliação. Uma vez deferida, o Juiz determinará a lavratura do auto de adjudicação, expedindo-se a competente carta de adjudicação e mandado de imissão de posse, quando se tratar de bem imóvel.

Se o exequente não tiver interesse na adjudicação, tem lugar a alienação, que pode se fazer por iniciativa particular ou em leilão judicial eletrônico ou presencial, conforme estabelece o art. 879 do CPC. A expropriação por iniciativa particular, segundo Alvim *et al*., 2019, p. 2120-2121,

> [...] consiste, efetivamente, na alienação feita por sub-rogação do Estado na vontade do proprietário – devedor –, mas que se diferencia da alienação em leilão judicial, meio mais comum de alienação, porque não exige o formalismo e a solenidade que toca essa modalidade expropriatória.

Condições como prazo para a alienação ser efetivada, forma de publicidade, preço mínimo, condições de pagamento e garantias, entre outras, são fixadas pelo Juiz, conforme determina o § 1º do art. 880 do CPC. O título aquisitivo da propriedade será lavrado pelo próprio juízo, cujo auto constitui o título translativo que deverá ser levado a registro no Registro de Imóveis, em se tratando de bem imóvel. Depois de formalizada a alienação por termo nos autos, o Juiz determinará a expedição de carta de alienação e o mandado de imissão na posse, tratando-se de bem imóvel (art. 880, § 2º, CPC).

A alienação em leilão judicial terá lugar quando não efetivada a adjudicação ou a alienação por iniciativa particular, conforme art. 881do CPC, e será realizado por leiloeiro público, salvo se os bens puderem ser alienados em bolsa de valores (ALVIM *et al*., 2019). O art. 882 do CPC estabelece que a realização do leilão judicial se dê preferencialmente por meio eletrônico.

O Juiz designará o local para o leilão presencial, bem como duas datas para a realização dos leilões, sendo que na primeira, o bem não poderá ser arrematado por valor inferior ao da avaliação,

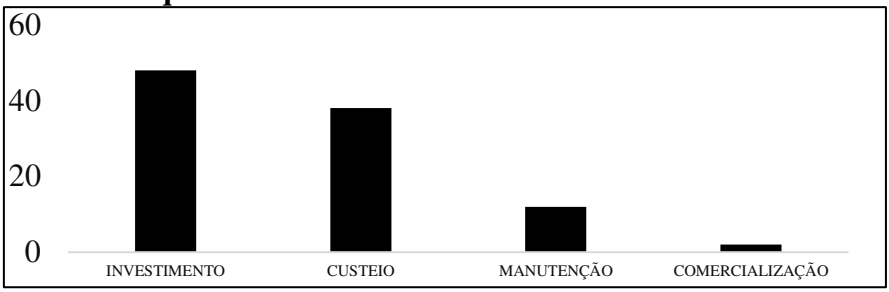
enquanto na segunda, poderá ser arrematado por qualquer preço que não seja vil. Por isso, o edital deve indicar as duas datas, bem como o valor da avaliação. A arrematação é feita pela melhor oferta, com a expedição do competente auto (GONÇALVES, 2020). Não havendo impugnação, será expedida a carta de arrematação com o respectivo mandado de imissão na posse (art. 901, § 1º, CPC).

Encerra-se aí a atividade estatal de entrega da prestação jurisdicional, consistente na satisfação do direito do credor, através do processo de execução. Este processo não serve apenas aos interesses do exequente, mas se presta também a resguardar o executado de arbítrios, ao se constituir atividade estatal sujeita aos princípios que regem o processo, a exemplo do contraditório, ainda que em menor extensão, autorizando o executado a opor-se ao título executivo ou à execução, através da oposição de embargos à execução (art. 914 do CPC).

RESULTADOS E DISCUSSÔES

Os Sistemas Agroindustriais não são capazes de fomentar o seu próprio desenvolvimento sem o necessário aporte de créditos para investimento em suas cadeias produtivas. Inserida neste complexo de operações de beneficiamento, transformação e processamento de produtos agroindustriais, o agronegócio, e mais precisamente, o pequeno produtor rural, tem o sucesso de sua atividade econômica intimamente ligado à disponibilidade de créditos por parte das instituições financeiras. De acordo com o Censo Agropecuário 2017, dos 5.073.324 estabelecimentos rurais existentes no Brasil, 15% deles obtiveram financiamento de suas atividades (IBGE, 2017), cuja finalidade está indicada no gráfico 1.

Gráfico 1 - Quantidade de estabelecimentos rurais que receberam financiamento de suas atividades



FINALIDADE	INVESTIMENTO	CUSTEIO	MANUTENÇÃO	COMERCIALIZAÇÃO
% (Número de estabelecimentos)	49% (473.195)	38% (369.483)	12% (114.280)	2% (15.468)

Fonte: Elaboração própria.

A agricultura familiar exerce um papel estratégico para a economia brasileira, sendo responsável por 23% de toda a produção agropecuária, em valor equivalente a 107 bilhões de reais (IBGE, 2017). Para além da questão econômica nacional, a importância do pequeno produtor rural está assentada no fato de a sua produção constituir a fonte de renda e de suprimento das famílias brasileiras, de modo que o estímulo ao seu desenvolvimento constitui importante meio de promoção da erradicação da pobreza e da marginalização, e de redução das desigualdades sociais e regionais, que consagram objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, III, CF/1988).

Como mecanismo de proteção do pequeno agricultor e sua família, a Constituição Federal estabeleceu a impenhorabilidade da pequena propriedade rural, verdadeiro direito potestativo, a garantir proteção jurídica ao núcleo familiar básico, atribuindo ao legislador infraconstitucional a delimitação do seu conceito. Embora o ordenamento jurídico brasileiro estabeleça tal proteção à pequena

propriedade rural, ele não impede a constituição de hipoteca sobre este bem imóvel com vistas a celebração de contratos de financiamento bancários, cercando essas operações de crédito de garantia.

Não se confundem, pois os institutos da penhora e da hipoteca. Enquanto o primeiro constitui ato processual afeto ao processo de execução por quantia certa previsto no CPC, dependente de determinação judicial, a hipoteca se constitui por vontade das partes em celebração contratual, visando constituir um bem imóvel em garantia, cuja posse continua com o proprietário, mas sujeita a expropriação judicial, na hipótese de inadimplemento contratual. A tabela 1 traz luz a esta distinção:

Tabela 1 - Distinção entre os institutos da penhora e hipoteca

Instituto	Constituição	Momento	Posse do Bem	Extinção
Penhora	por decisão judicial	no bojo do processo de execução	depositário judicial e, na ausência, com o exequente[7]	pelo pagamento da obrigação e consequente extinção da execução
Hipoteca	por ato de vontade	na celebração do contrato	permanece com o proprietário	pelo cumprimento da obrigação principal[8]

Fonte: Elaboração própria.

Reconhecida a impenhorabilidade da pequena propriedade rural como matéria de ordem pública, a existência de penhora tendo-a por objeto reclama a declaração de nulidade deste ato processual, seja por iniciativa própria do Juiz (*ex officio*), seja mediante

[7] O inciso III do art. 840 do CPC estabelece que os imóveis rurais sejam depositados em poder do executado mediante caução idônea.
[8] Art. 1.499, CC.

provocação da parte, em exceção de pré-executividade, nos embargos à execução ou ainda por simples petição, demonstrando caracterizar-se o imóvel penhorado em pequena propriedade rural, conforme a delimitação legal.

É importante destacar que, enquanto direito fundamental do homem, a impenhorabilidade da pequena propriedade rural constitui-se em situação jurídica objetiva, cuja função precípua é garantir a dignidade da pessoa humana (SILVA, 2010). Em assim sendo, questão que se levanta é a relativa à possibilidade de o próprio executado optar por dispor do bem. É que, ao sujeitar a pequena propriedade rural à hipoteca, não estaria o produtor rural renunciando à garantia legal?

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) já enfrentou esta questão, ainda sob a égide do CPC de 1973, quanto a penhora dos livros, máquinas, ferramentas, utensílios, instrumentos ou outros bens móveis necessários ou úteis ao exercício de qualquer profissão (art. 649, inciso V). Na ocasião, a Corte decidiu que os bens protegidos pela cláusula de impenhorabilidade, neste caso, podem constituir alvo de constrição judicial, haja vista ser lícito ao devedor renunciar à proteção legal por contemplar patrimônio disponível e ter sido indicado à penhora por livre decisão do executado, acarretando renúncia espontânea à proteção legal. (STJ, REsp 1.365.418/SP, relator Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em: 04/04/2013).

A mesma Corte já enfrentou o caso específico da possibilidade de renúncia tácita à impenhorabilidade da pequena propriedade rural, e decidiu ser inadmissível, por se tratar de norma de ordem pública, que visa a proteção da entidade familiar, e não do devedor, a sua interpretação há de ser restritiva à hipótese contida na norma (STJ, REsp 1.115.265-RS, Relator Ministro Sidnei Beneti, Terceira Turma, julgado em: 24/04/2012).

Para o enfrentamento do problema proposto no presente trabalho, qual seja, de verificar a possibilidade de a garantia hipotecária nos contratos de financiamento dos Sistemas Agroindustriais constituir violação indireta à proteção constitucional da pequena propriedade rural, faz-se necessário a análise jurisprudencial do tema, colacionando-se os principais julgados que enfrentaram a questão nos órgãos judiciários brasileiros.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS), no julgamento do Agravo de Instrumento n. 700782662854, reconheceu a impenhorabilidade da pequena propriedade rural dada em hipoteca. No entanto, não deu provimento ao pedido de extinção do gravame do bem imóvel, pelo fato de esse reconhecimento não ter o condão de desconstituir a cláusula já gravada na matrícula do imóvel, persistindo a cláusula hipotecária, subsistindo enquanto não houver a caducidade do seu registro, que ocorre após o transcurso de 30 (trinta) anos, conforme estabelece o art. 1.485 do CC (TJRS, AI 700782662854RS, Relator Desembargador Otávio Augusto de Freitas Barcellos, Décima Quinta Câmara Cível, julgado em: 12/09/2018).

Já com fundamento na indicação espontânea do imóvel como garantia hipotecária, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) reconheceu a hipoteca como exceção à regra da impenhorabilidade da pequena propriedade rural. O Tribunal julgou improcedente a pretensão do apelante de desconstituir a penhora realizada, sob a alegação de a garantia constitucional do direito fundamental à propriedade ser interpretado sob a ótica da boa-fé, de modo que os bens, a princípio impenhoráveis, poderem ser penhorados quando é dado em garantia da dívida (TJRN, AC n. 114351 RN 2009.011435-1, Relator: Juiz Cícero Macêdo (Convocado), 1ª Câmara Cível, julgado em: 17/06/2010).

O Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC), por sua vez, reconheceu que o oferecimento da pequena propriedade em garantia

hipotecária é irrelevante para o reconhecimento de sua impenhorabilidade, não importando em renúncia à impenhorabilidade (TJSC, AI n. 4014797-06.2019.8.24.0000, Relatora Janice Goulart Garcia Ubialli, 4ª Câmara de Direito Comercial, julgado em: 10/09/2019). A análise desses julgados pode ser assim sistematizada (Tabela 2).

Todavia, os fatores explicativos da violência contra mulheres concernem a desigualdades de gênero, o sistema patriarcal, a cultura machista e a misoginia. Quanto aos fatores agravantes no contexto da pandemia, pode-se citar o isolamento social, o impacto econômico, o estresse e outros efeitos emocionais, além do abuso de álcool e outras drogas e a redução da atuação dos serviços de enfrentamento. Dos julgados acima colacionados observa-se que no Brasil ainda é possível se vislumbrar a negação da garantia da impenhorabilidade da pequena propriedade rural, ainda que de modo reflexo, ao se reconhecer a hipoteca como exceção à regra da impenhorabilidade. Ainda que o julgado do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte tenha ocorrido há dez anos, isso não afasta a gravidade dessa interpretação que destoa de uma interpretação dos direitos e garantias fundamentais assentada na máxima efetividade.

Tabela 2 - Análise das questões enfrentadas pelos Tribunais

Órgão do Judiciário	Reconhecimento da impenhorabilidade da pequena propriedade rural	Reconhecimento da hipoteca como exceção à regra da impenhorabilidade	Irrelevância do oferecimento da garantia para afastar a impenhorabilidade
TJRS			
TJRN			
TJSC			

Fonte: Elaboração própria.

Urge assentar que embora ausente no ordenamento jurídico brasileiro qualquer norma que proíba a constituição de hipoteca sobre a pequena propriedade rural, uma interpretação constitucional

baseada na máxima efetividade dos direitos e garantias fundamentais, é capaz de fundamentar o seu afastamento, reclamando do Estado ações e políticas públicas capazes de subsidiar a efetivação do direito de propriedade afeto aos pequenos proprietários rurais, fomentando suas atividades e contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dessa forma, a pesquisa conclui que a eficiência dos atendimentos durante a pandemia foi ampliada, mas a eficácia depende, sobretudo, não somente das políticas criadas, mas sim, das ações executadas pelo poder público e das entidades envolvidas e sua prestação de serviços. É certo que a modernização agrícola e o seu consequente aumento de produtividade depende de uma política de crédito voltada a subsidiar o processo produtivo das propriedades rurais, hoje entendidas dentro do conceito de Sistemas Agroindustriais, principalmente pelo fato de a exploração delas não se dar mais de maneira isolada. O financiamento de créditos se apresenta em uma etapa anterior à produção propriamente dita ("dentro da porteira"), com o objetivo de alavancar todas as etapas do processo produtivo.

O acesso a essa política de crédito, que tem as instituições financeiras como agentes promotores, está condicionada ao oferecimento de garantias. No caso de financiamento agrícola, a hipoteca das próprias propriedades cumpre esse papel, contornando a capacidade de endividamento dos produtores rurais e vinculando o bem dado em garantia hipotecária para assegurar o recebimento do crédito por parte das instituições financeiras, de maneira preferencial, em uma futura excussão judicial na hipótese de inadimplência.

Embora não exista vedação legal a que a pequena propriedade rural possa figurar como garantia hipotecária, o contrato de financiamento por ela garantido pode ser levado à execução, cuja consequência é a penhora do bem e a consequente adjudicação à instituição financeira credora ou alienação judicial para a satisfação do crédito.

Quanto à penhora sim, há impedimentos constitucional e legal a que a pequena propriedade rural possa ser objeto deste importante ato de constrição do processo de execução. Enquanto a Constituição Federal veda a penhora da pequena propriedade rural para pagamento de débitos decorrente de sua atividade produtiva (art. 5º, inciso XXVI), o Código de Processo Civil a elencou entre os bens impenhoráveis (art. 833, inciso VIII), cabendo ao Estatuto da Terra (4.504/1964) e à lei que regulamentou os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária (Lei 8.629/1993) a sua delimitação legal.

Assim, considera-se pequena propriedade o imóvel rural de área até quatro módulos fiscais, respeitada a fração mínima de parcelamento, cabendo ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) através do Sistema Nacional de Cadastro Rural, a caracterização do módulo fiscal para o Município em que fica localizada a propriedade.

O trabalho mostrou que o momento oportuno para arguir a proteção da pequena propriedade rural não é o da celebração do contrato. Isso porque, conforme acima delineado, não há óbice legal que impeça a pequena propriedade rural de figurar como objeto de garantia hipotecária. Isso deve ocorrer no bojo do processo de execução, quando o bem dado em garantia poderá ser penhorado. Revelou ainda que o princípio da autonomia da vontade, que rege as relações privadas, não é capaz de autorizar a possibilidade de renúncia tácita à proteção constitucional da impenhorabilidade da pequena propriedade rural, pelo simples fato de o produtor rural

haver oferecido a garantia voluntariamente, por se tratar de norma de ordem pública destinada a garantir a dignidade da pessoa humana e a proteger a entidade familiar.

É aí que a importância do processo de execução se espraia. Para além do seu fim imediato que seria a satisfação do direito do credor, consubstanciado em um título executivo extrajudicial (o contrato de financiamento garantido por hipoteca), a atividade jurisdicional deve buscar assegurar direitos fundamentais e processuais às partes, impedindo a prática de atos que atentem contra os princípios constitucionais e infraconstitucionais informadores do processo. Isso justifica a possibilidade de o Juiz reconhecer de ofício a nulidade de um auto de penhora que tenha por objeto uma pequena propriedade rural.

A oferta da propriedade como garantia hipotecária objetivando acesso a créditos para alavancar o processo produtivo das propriedades rurais é uma realidade que se apresenta no setor agrícola, uma vez que as instituições financeiras necessitam minimizar os riscos decorrentes dessas operações. No entanto, não se pode perder de vista que a exigência de garantia real nesses contratos pode desaguar na perda do bem dado em garantia, em caso de inadimplemento contratual, após o competente processo executivo.

Para contornar esta situação, somente o Estado pode assumir este risco, substituindo o produtor agrícola na oferta dessa garantia. Isso deve ser feito através de políticas públicas voltadas à instituição de um fundo que garanta às instituições financeiras o recebimento do crédito. Ora, é a própria Constituição que impõe esse dever ao Estado ao estatuir que a lei deve dispor sobre os meios de financiar o desenvolvimento da pequena propriedade rural (art. 5º, inciso XXVI, *in fine*).

Vê-se, portanto, que não basta ao Estado proteger a pequena propriedade rural, prevendo normas que delimitem o seu conceito e estabeleça a sua impenhorabilidade. Em um Estado de bem-estar social, como é o caso brasileiro, deve-se promover políticas públicas que assegurem a efetividade dos direitos fundamentais estatuídos em sua Constituição.

A produção agrícola, inserida no complexo de relações que integram os Sistemas Agroindustriais, não pode ser relegada ao império do capitalismo clássico, que impõe a obtenção de lucro acima de qualquer coisa, mas amparada por um capitalismo humanitário, que para além da lucratividade pela exploração econômica, busque os interesses da coletividade.

REFERÊNCIAS

ALVIM, E. A.; GRANADO, D. W.; FERREIRA, E. A. **Direito Processual Civil**. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

ARAÚJO, M. J. **Fundamentos de Agronegócios**. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

BATALHA, M. O.; SILVA, A. L. "Gerenciamento de sistemas agroindustriais: definições, especificidades e correntes metodológicas". *In*: BATALHA, M. O. (coord.). **Gestão Agroindustrial**. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento. **Pronaf Agroindústria**. Rio de Janeiro: BNDES, 2022. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: 12/04/2022.

BRANCO, P. P. G. "Teoria Geral dos Direitos Fundamentais". *In*: MENDES, G. F.; COELHO, O. M.; BRANCO, P. G. G. (orgs.). **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20/04/2022.

BRASIL. **Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Brasília: Planalto, 1964. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20/04/2022.

BRASIL. **Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Brasília: Planalto, 1973. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20/04/2022.

BRASIL. **Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Brasília: Planalto, 1993. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20/04/2022.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Brasília: Planalto, 2015. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20/04/2022.

CALLADO, A. A. C.; CALLADO, A. L. C. "Sistemas Agroindustriais". *In*: CALLADO, A. A. C. (org.). **Agronegócio**. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

DINIZ, M. H. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

FERREIRA, P. **Curso de Direito Agrário**. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

GOMES, O. **Direitos Reais**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2001.

GONÇALVES, M. V. R. **Novo Curso de Direito Processual Civil**. São Paulo: Editora Saraiva, 2020.

GRECO FILHO, V. **Direito Processual Civil Brasileiro**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Resultados do Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 18/04/2022.

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Sistema Nacional de Cadastro Rural**. Brasília: INCRA, 2020. Disponível em: <www.incra.gov.br>. Acesso em: 13/04/2022.

MEDEIROS, E. V. Z.; SCHMIDT, A. K. I. "Breve análise da hipoteca como garantia real". **Anais do XXIV Encontro Nacional do CONPEDI**. Aracaju: UFS, 2015.

MEGIDO, J. L. T.; XAVIER, C. **Marketing e agribusiness**. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

MENDES, G. F. "O Direito de Propriedade na Constituição de 1988". *In:* MENDES, G. F.; COELHO, I. M; BRANCO, P. G. G. (orgs.). **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

MEZAROBA, S. F.; DETONI, V. M. C. "Proteção à pequena propriedade rural: impenhorabilidade como princípio de ordem pública". **Revista Perspectiva**, vol. 41, n. 154, 2017.

NANTES, J. F. D.; SCARPELLI, M. "Elementos de gestão na produção rural". *In*: BATALHA, M. O. (coord.). **Gestão Agroindustrial**. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

NUNES JÚNIOR, F. M. A. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

PEREIRA, C. M. S. **Instituições de Direito Civil**: Posse, Propriedade, Direitos Reais de Fruição, Garantia e Fruição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2001.

RAMOS, A. C. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Editora Saraiva, 2018.

RIZZARDO, A. **Curso de Direito Agrário**. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2013.

SCAFF, G. S. "A impenhorabilidade da pequena propriedade rural no Brasil". **Revista Judiciária do Paraná**, vol. 14, n. 18, 2019.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Editora Malheiros Editores, 2010.

STJ – Superior Tribunal de Justiça (3 Turma). **Informativo 572**. A prescrição da pretensão de cobrança da dívida extingue o direito real de hipoteca estipulado para garanti-la. Brasília: STJ, 2015. Disponível em <www.stj.jus.br>. Acesso em: 18/04/2022.

STJ – Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 319**. O encargo de depositário de bens penhorados pode ser expressamente recusado. Brasília: STJ, 2005. Disponível em <www.stj.jus.br>. Acesso em: 18/04/2022.

STJ – Superior Tribunal de Justiça (3ª Turma). **Recurso Especial 1.115.265/RS**. Relator: Ministro Sidnei Beneti. Data: 24/04/2012. Brasília: STJ, 2012. Disponível em <www.stj.jus.br>. Acesso em: 18/04/2022.

STJ – Superior Tribunal de Justiça (4ª Turma). **Recurso Especial 1.365.418/SP**. Relator: Ministro Marco Buzzi. Data: 04/04/2013. Brasília: STJ, 2013. Disponível em <www.stj.jus.br>. Acesso em: 18/04/2022.

TARTUCE, F. **Direito Civil**: Direito das Coisas. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019.

THEODORO JÚNIOR, H. **Curso de Direito Processual Civil**: execução forçada, cumprimento de sentença e execução de títulos extrajudiciais processo nos tribunais, recursos e direito intertemporal. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016.

TJRN – Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (1ª Câmara Cível). **Apelação Cível n. 114351 RN 2009.011435-1**. Relator: Juiz Cícero Macêdo. Data: 17/06/2010. Natal: TJRN, 2010. Disponível em <www.tjrn.jus.br>. Acesso em: 20/04/2022.

TJRS – Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (15ª Câmara Cível). **Agravo de Instrumento 700782662854RS**. Relator: Juiz Otávio Augusto de Freitas Barcellos. Data: 12/09/2018. Porto Alegre: TJRS, 2018. Disponível em <www.tjrs.jus.br>. Acesso em: 20/04/2022.

TJSC – Tribunal de Justiça de Santa Catarina (4ª Câmara de Direito Comercial). **Agravo de Instrumento n. 4014797-06.2019.8.24.0000**. Relatora: Juíza Janice Goulart Garcia Ubialli. Data: 10/09/2019. Florianópolis: TJSC, 2019. Disponível em <www.tjsc.jus.br>. Acesso em: 20/04/2022.

CAPÍTULO 4

O Ministério Público Frente à
Implementação da Inteligência Artificial no Brasil

O MINISTÉRIO PÚBLICO FRENTE À IMPLEMENTAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO BRASIL

Marilia Gabriela Silva Lima

Thiago Medeiros Barros

Com a disseminação dos sistemas de informação, bem como da implementação de assuntos referentes à ciência da computação, inovações tecnológicas surgiram, mudando a forma de contextos corporativos, judiciais e públicos, seja por meio da *big data*, internet das coisas, inteligência artificial, dentre outros.

Hoje a utilização desses mecanismos encontra-se inserida tanto no setor privado, como no público. A exemplo disso, tem-se a utilização da inteligência artificial para auxiliar na tomada de decisões, e realização de atividades repetitivas que antes demandam maior gasto de trabalho humano, havendo assim uma otimização de processos.

Um caso relevante de uso de inteligência artificial ocorre no Supremo Tribunal Federal (STF) com a utilização do robô chamado Victor. Este robô tem o dever de analisar as petições e recursos extraordinários que chegam ao Supremo Tribunal Federal, objetivando tratar de temas que já foram decididos pela Corte no âmbito da repercussão geral, para fins de aplicação da solução ao caso concreto, com a devolução do processo ao tribunal de origem ou a rejeição do recurso extraordinário.

Estima-se que, nos próximos anos, o projeto VICTOR seja implantado em outros tribunais locais, buscando a maior celeridade para o julgamento dos recursos, e evitando trâmites desnecessários.

Desta forma, a qualidade dos modelos gerados por esses algoritmos de aprendizagem depende do conjunto de dados utilizado. Convém destacar que, conforme definição de Faceli (2011), os modelos baseados em técnicas de Aprendizagem de Máquina (AM, *Machine Learning*, em inglês) são aqueles produzidos a partir de algoritmos de aprendizagem que tomam como base o histórico dos dados associados ao fenômeno sob estudo. Desta forma, a qualidade dos modelos gerados por esses algoritmos de aprendizagem depende do conjunto de dados utilizado.

Entretanto, Cortiz (2020) afirma que, por se tratar de dados que são produzidos pelo ser humano, esses dados podem ser enviesados, gerando modelos que levam a tomadas de decisões inconstitucionais. Logo, é de suma importância garantir que esses modelos utilizados nas esferas públicas não realizem decisões preconceituosas e discriminatórias, bem como que estes possam ser explicados, a fim de evitar lesões aos direitos fundamentais. Um caso relevante de uso de inteligência artificial ocorre no Supremo Tribunal Federal (STF) com a utilização do robô chamado Victor. Este robô tem o dever de analisar as petições e recursos extraordinários que chegam ao Supremo Tribunal Federal, objetivando tratar de temas que já foram decididos pela Corte no âmbito da repercussão geral, para fins de aplicação da solução ao caso concreto, com a devolução do processo ao tribunal de origem ou a rejeição do recurso extraordinário[9].

Estima-se que, nos próximos anos, o projeto VICTOR seja implantado em outros tribunais locais, buscando a maior celeridade para o julgamento dos recursos, e evitando trâmites desnecessários.

[9]O ministro Dias Tofolli afirmou que "As tarefas que os servidores do Tribunal levam, em média, 44 minutos, o VICTOR fará em menos de 5 segundos. Porém, garante o ministro, o investimento tecnológico não dispensa o investimento no capital humano. “A informatização das rotinas de trabalho exige a requalificação da força humana”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 30/01/2021.

Convém destacar que, conforme definição de Faceli (2011), os modelos baseados em técnicas de Aprendizagem de Máquina (AM, *Machine Learning*, em inglês) são aqueles produzidos a partir de algoritmos de aprendizagem que tomam como base o histórico dos dados associados ao fenômeno sob estudo. Desta forma, a qualidade dos modelos gerados por esses algoritmos de aprendizagem depende do conjunto de dados utilizado.

Entretanto, Cortiz (2020) afirma que, por se tratar de dados que são produzidos pelo ser humano, esses dados podem ser enviesados, gerando modelos que levam a tomadas de decisões inconstitucionais. Logo, é de suma importância garantir que esses modelos utilizados nas esferas públicas não realizem decisões preconceituosas e discriminatórias, bem como que estes possam ser explicados, a fim de evitar lesões aos direitos fundamentais.

Isto posto, esta pesquisa busca estudar o avanço da implementação da inteligência artificial no mundo contemporâneo, e em qual contexto a figura do Ministério Público vem a ser imprescindível, frente às novas demandas surgidas com a utilização desta tecnologia.

Para concretização da pesquisa, foram utilizados os métodos de pesquisa, que consistem em pesquisa de natureza aplicada, com abordagem qualitativa e objetivo exploratório, sendo desenvolvido a partir de pesquisa bibliográfica e documental.

Inicialmente, tratar-se-á dos avanços tecnológicos ocorridos nos últimos anos no âmbito ministerial, apresentando exemplos de como a tecnologia encontra-se sendo utilizada no mundo jurídico. Posteriormente buscar-se-á apresentar uma sub-área da inteligência artificial, especificamente do tipo tratado neste trabalho, a aprendizagem de máquina, tal como os devidos entraves à sua utilização. Em seguida será realizada uma análise acerca da figura do ministério público, com relação às novas demandas que podem

vir a surgir com o uso da inteligência artificial, bem como o seu respectivo papel atuando como guardião do interesse público e interesses sociais, e por fim a importância da Lei Geral de Proteção de Dados na disseminação do direito de revisão e explicação de decisões automatizadas.

AVANÇOS TECNOLÓGICOS NO ÂMBITO MINISTERIAL

Muitas foram as transformações que ocorreram no início do século XXI em todo o mundo com o advento da internet, da sociedade da informação, e da virtualização de atividades cotidianas. Desta forma, a sociedade da informação viabilizou o surgimento de novas tecnologias que surgiram como auxílio para impulsionar um avanço tecnológico para toda a população.

Com essa revolução tecnológica foi possível a implementação de ferramentas que antes encontravam-se apenas no campo dos devaneios científicos, sendo uma delas a inteligência artificial.

Mello e Mulholland (2020) afirmam que, com a inserção da inteligência artificial em múltiplos campos de trabalho, o direito não poderia ficar de fora, sendo ele plenamente atingido nas mais diversas searas. A exemplo disso, a instituição Ministério Público em seus diversos estados, também têm se valido da inteligência artificial para promover uma maior agilidade e organização de seus trabalhos, haja vista sua necessidade de lidar com um grande volume de processos.

Desta forma, alguns robôs de inteligência artificial, no âmbito do Ministério Público, já foram criados com estes objetivos acima, a exemplo, tem-se o robô nomeado de SophIA, desenvolvido pelo MPGO, no qual funciona como um assistente jurídico,

auxiliando os órgãos de execução no processo de cadastro de novos atendimentos. Através de seu uso, obter-se-á maior confiabilidade e padronização da entrada de dados para extrair estatísticas e informações mais confiáveis.

Conforme estudos de Costa (2020), outro exemplo, diz respeito ao software identificado como "Assistente digital do promotor", no qual trata-se de uma ferramenta que foi criada para oferecer maior agilidade às promotorias e através de seu uso, tem reduzido a participação do promotor para casos mais simplistas e repetitivos, permitindo que este aplique seu tempo em casos que demandem de forma demasiada seu intelecto.

Dentro do âmbito das Procuradorias, Costa (2020) demonstrou que foi desenvolvida a Dra. Luzia, sendo esta a primeira robô advogada brasileira e está sendo utilizada pela Procuradoria Geral do Distrito Federal. Este *software* foi criado com o intuito de trazer uma maior eficiência para a execução judicial, uma vez que, conforme dados do próprio MPDFT há mais de 390 mil processos em andamento nos quais o governo corre atrás de R$ 24 bilhões em impostos e multas atrasados. Mello e Mulholland (2020) afirmam que, com a inserção da inteligência artificial em múltiplos campos de trabalho, o direito não poderia ficar de fora, sendo ele plenamente atingido nas mais diversas searas. A exemplo disso, a instituição Ministério Público em seus diversos estados, também têm se valido da inteligência artificial para promover uma maior agilidade e organização de seus trabalhos, haja vista sua necessidade de lidar com um grande volume de processos (MP GO, 2019).

Por conseguinte, com a inserção da Dra. Luzia os processos têm sido resolvidos de formas mais céleres, de modo que o ser humano não poderia alcançar, diminuindo a carga de demandas do setor, e diminuindo também a margem de possíveis erros.

Portanto na visão de Hartmann (2020), é impossível negar o avanço tecnológico e o ganho para a sociedade com a implementação da inteligência artificial, sendo os exemplos acima citados uma subsidiariedade na ideia e dimensão da capacidade dessas máquinas, no qual tem a competência de substituir o trabalho de servidores e advogados, dentro uma menor margem de tempo, e uma maior margem de precisão.

Assim de acordo com o autor acima referenciado, também é necessário que seja realizada uma adaptação do mundo jurídico frente a utilização das tecnologias que estão surgindo, haja vista que, em outros setores que já foram impactados pela inteligência artificial, muitos profissionais já foram substituídos de suas atividades laborais em face de sua obsolescência tecnológica, demonstrando, portanto, a imprescindibilidade da adaptação destes profissionais.

USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: CONCEITO E CONTEXTUALIZAÇÃO

O uso de inteligência artificial está cada vez mais se tornando uma realidade na vida de todos os seres humanos. Esta ferramenta está sendo utilizada nos mais diferentes campos de atuação do poder público, em especial no campo jurídico, como forma de otimizar a prestação de serviço aos seus usuários. Como exemplo disso tem-se a criação de alguns robôs, como o Victor, Elis, Poti, Clara e Jerimum, esses três últimos, especialmente, produzidos pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, em parceria com o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte.

A conceituação da inteligência artificial não pode ser realizada de forma muito simplista, haja vista suas enormes variáveis, portanto, buscar-se-á, neste capítulo, dar enfoque a sub-

área de inteligência artificial nomeada como aprendizagem de máquina, também conhecida como *machine learning*.

Faceli (2011) ressalta que, na aprendizagem de máquina, busca-se aprender através de dados, de modo que, a partir destes, a máquina possa criar modelos e extrair padrões, conforme a necessidade para qual foi criada. O termo "Aprendizagem de Máquina" foi cunhado em 1959 por Arthur Samuel, viabilizando um trabalho que "dá aos computadores a capacidade de aprender sem serem explicitamente programados" (SAMUEL, 1959).

As técnicas de AM podem ser divididas em: aprendizagem supervisionada, aprendizagem não supervisionada e aprendizagem por reforço. Na aprendizagem supervisionada, os dados de treinamento do modelo consistem no conjunto de atributos e um rótulo (ou valor alvo) associado a eles (CASTRO, 2019; CAPRA, 2020). O objetivo dos algoritmos dessa classe é produzir um modelo, hipótese, ou função capaz de relacionar os atributos de entrada com o atributo alvo. Quando o atributo alvo é do tipo numérico, temos um processo de regressão e, caso o atributo alvo seja do tipo categórico, temos um processo de classificação de dados.

Já na aprendizagem não supervisionada, não há atributo alvo que deve ser inferido. Isso nos permite abordar problemas com pouca ou nenhuma ideia sobre os resultados. Algoritmos de aprendizagem não supervisionadas geralmente são usados para encontrar padrões e agrupamentos nos dados. Por fim, as técnicas de aprendizado por reforço consistem em tomar ações adequadas para maximizar a recompensa em uma situação específica. Geralmente essa abordagem de aprendizagem por reforço é utilizada para encontrar o melhor comportamento ou caminho possível a seguir em uma situação específica.

Atualmente, os algoritmos da classe de aprendizagem supervisionada são os que estão ganhando maior destaque,

principalmente a partir de aplicações complexas com as famosas *Deep Learning*. Há diversos algoritmos de aprendizagem de máquina supervisionados inspirados em diferentes áreas de conhecimento e heurísticas. A seguir, são descritos brevemente o funcionamento conceitual de alguns desses algoritmos mais comuns (BARROS, 2020).

- *Árvores de Decisão* (em inglês, *Decision Tree* - DT) é um método de aprendizagem supervisionada não paramétrico usado para classificação e regressão. O objetivo é criar um modelo baseado em regras de decisão simples inferidas a partir da estratégia de dividir para conquistar. O objetivo da árvore de decisão é dividir os dados com base na sua homogeneidade. Geralmente, para avaliar a homogeneidade de uma divisão, é realizado o cálculo da Entropia (também conhecido como ganho de informação) ou o índice de Gini (também conhecido como impureza). A principal vantagem das DT é que elas geram modelos simples de fácil interpretação, porém sua maior deficiência reside no fato de serem bastante sensíveis aos dados, podendo apresentar um erro alto de variância;
- *Regressão Logística* (em inglês, *Logistic Regression* - LR) é o modelo que calcula a probabilidade de uma instância pertencer a uma determinada classe. Esse modelo funciona bem quando há uma relação linear entre os atributos de entrada e o atributo alvo. A busca pelo hiperplano que separa as classes tem chance de tornar o modelo incapaz de capturar a complexidade de padrões sofisticados, podendo gerar um alto erro de bias. Entretanto, esse mesmo motivo ajuda a evitar a captura de padrões aleatórios (evitando o erro de variância);
- *Naive Bayes*: os métodos Naive Bayes são um conjunto de algoritmos de aprendizado supervisionados baseados na aplicação do teorema de

Bayes com a suposição "ingênua" de independência entre os atributos de entrada do modelo;

- *KNN*: é o acrônimo de K-Nearest Neighbors em inglês, ou k-vizinho mais próximo, em português. O princípio por trás dos métodos de KNN é encontrar um número pré-definido de amostras de treinamento mais próximas do novo ponto e prever o rótulo a partir delas. O número de amostras pode ser uma constante definida pelo usuário (k) ou variar com base na densidade local de pontos (aprendizado de vizinho baseado em raio). A distância pode, em geral, ser qualquer medida métrica, sendo a distância euclidiana a escolha mais comum;

- Redes neurais artificiais: Uma rede neural artificial é um processador massivamente distribuído paralelo, composto de unidades simples de processamento, que têm a propensão natural de armazenar conhecimento experimental e disponibilizá-lo para uso. As redes neurais (principalmente as *Deep Learning*) conseguem trabalhar com uma quantidade enorme de dados e extrair os padrões complexos. Entretanto, os modelos dessas redes podem cair no problema de erro alto de variância;

- Florestas Aleatórias: conhecido como *Random Forest* (RF) em inglês, consiste em um conjunto de vários classificadores de árvore de decisão treinado a partir de várias subamostras do conjunto de dados original. O modelo RF usa a média para melhorar a precisão preditiva e controlar o sobreajuste no processo de treinamento do modelo. As RF conseguem capturar padrões de dados complexos, entretanto podem cair no problema de um alto erro de variância;

- SVM: as máquinas de vetores de suporte (em inglês, *Support Vector Machines*) são embasadas pela teoria de aprendizado estatístico, em que se assume a separação linear dos dados a partir de um hiperplano ótimo de separação.

Esses algoritmos podem ser classificados como caixa-branca ou caixa-preta, de acordo com a capacidade de compreensão pelo humano do modelo gerado, sendo o de caixa-branca (Árvores de Decisão, Regressão Logística, Naive Bayes, KNN) com maior compreensão e o de caixa-preta (Redes neurais, SVM, Florestas Randômicas) o oposto.

VIESES INCONSTITUCIONAIS E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Conforme apresentado no item anterior, para que se chegue a um resultado esperado com a utilização de modelos criados pela inteligência artificial, é necessária qualidade dos dados utilizados pelos algoritmos de aprendizagem. Freitas (2019) ressalta que é primordial explicar que é de responsabilidade do ser humano incluir os dados que alimentam a máquina, para que a partir deles, a mesma possa propor soluções e dispor resultados. Desta conduta, sobrevém o cerne da questão ora em debate. Ao passo que a máquina necessita do ser humano para que possa ser seu ponto de partida, faz jus portanto, a necessidade de refletir que, a máquina pode reproduzir em seus resultados estereótipos, desvios cognitivos e preconceitos que acompanham o ser humano.

Portanto, a depender da qualidade, quantidade e diversidade dos dados coletados pela máquina, os resultados do modelo gerado podem conter vieses que ferem intrinsecamente direitos fundamentais dos seres humanos. A exemplo disso, tem-se inúmeros casos de problemas em máquinas de inteligência artificial que ocasionaram a existência de uma série de erros, no qual refletem preconceitos da sociedade.

Segundo a reportagem do jornal americano Reuters, a empresa Amazon se viu obrigada a interromper o uso de um algoritmo de seleção automatizada de currículos, visto que o mesmo reproduzia vieses de gênero, menosprezando candidatas mulheres, e favorecendo homens.

Em outra ocasião, o serviço intitulado de Google Fotos também já foi alvo de problemas detectados com algoritmos. Um usuário realizou o download de algumas fotos tiradas junto com sua amiga, e lamentavelmente, o algoritmo utilizado pelo sistema alocou a foto da usuária em um álbum nomeado de "gorilas". Isto ocorreu pelo fato das usuárias serem negras, e o algoritmo repetiu um comportamento racista inerente à sociedade, que seria o preconceito, fazendo com que esta prática fosse repassada para o sistema de inteligência artificial. Na sua manifestação, o Google desculpou-se e declarou que estaria trabalhando para que estas práticas não se repetissem. Insta registrar que neste ato foi identificado afronta a direitos fundamentais das usuárias como por exemplo a honra e a imagem, sendo estes previstos constitucionalmente (DASTIN, 2018).

Outro caso de algoritmo enviesado ocorreu no sistema criminal dos Estado Unidos. O sistema COMPAS fornecia uma “pontuação de risco” para cada réu que se encontrava em fase de julgamento, nesse compasso verificou-se que a probabilidade do COMPAS atribuir elevadas pontuações de risco de reincidência era duas vezes mais alta para negros do que para brancos, mesmo em casos de réus primários (HARADA, 2015).

Portanto, esses são apenas alguns exemplos, dentre muitos outros, no qual é possível questionar a possibilidade de decisões automatizadas serem melhores do que decisões humanas, e quais as consequências da adoção da inteligência artificial como modalidade de tomada de decisão.

A respeito desta temática, conforme esclarece Lima, Pessoa e Cleger (2019), a qualidade dos dados fornecidos aos sistemas de inteligência artificial impacta diretamente os resultados, pois os dados são coletados da sociedade que é permeada por desigualdades, exclusões e discriminações. Desta forma, o aprendizado de máquina pode confirmar padrões discriminatórios – se eles forem encontrados no banco de dados, então, por conseguinte, um sistema de classificação exato irá reproduzi-los. Deste modo, decisões enviesadas são apresentadas como resultado de um "algoritmo objetivo".

Portanto os pesquisadores afirmam que um modelo necessita aprender com o passado e aplicando as regras no presente, o que influencia o futuro e os novos dados que realimentarão os modelos, desta forma, ele propaga viés do passado; Regras, preconceitos e viés são aprendidos pelos modelos tendo a variável alvo construída com embasamento de anotações geradas pela ação de humanos.

Desta forma, ao se debater com questões éticas, é necessário analisar o impasse entre a inevitabilidade do progresso tecnológico inerente ao mundo contemporâneo, e o conflito com os princípios fundamentais assegurados aos indivíduos pela constituição federal, visto que, é plenamente possível, e devidamente comprovado cientificamente através das pesquisas acima referenciadas, que a IA é capaz de reproduzir comportamentos limitantes no qual detém retrocesso aos direitos fundamentais podendo vir a violar diretamente esses direitos.

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E ENTRAVES NA TRANSPARÊNCIA DAS DECISÕES

Ao se falar de inteligência artificial, além do contexto ético analisado no subitem acima, também se faz necessário analisar outra

dificuldade imposta com o uso da IA, que seria a falta de transparência nas decisões tomadas com inteligência artificial.

De acordo com Selvaraju (2017), a Interpretabilidade de modelos de IA (também conhecido como Explainable AI em inglês -XAI) pode ser definida como o grau em que um humano pode entender a causa da tomada de decisão de um modelo baseado em dados. Há modelos baseados em técnicas de aprendizagem de máquinas cujas estruturas são mais fáceis de interpretação por humanos. Essas abordagens são denominadas de caixas-brancas. Por outro lado, modelos cujas suas estruturas são de difícil interpretação por humanos são chamados de caixas-pretas.

Esse tema de XAI vem ganhando força a partir da necessidade que as instituições têm em responder às seguintes perguntas: "como posso confiar nesse seu modelo?", "como seu modelo toma suas decisões?" (RIBEIRO *et al.* 2016; MORI; UCHIHIRA, 2018; JOHANSSON *et al*., 2011). Então é importante se ter em mente que entender como os modelos baseados em dados funcionam é fundamental para identificar e evitar possíveis vieses contidos nos dados (até mesmo preconceituosos), tornando os modelos mais justos (CORBETT-DAVIES; GOEL, 2018).

Nesse sentido, é essencial que se tenha um grau elevado de transparência nos algoritmos, a fim de possibilitar que os afetados pelo modelo saibam o que determina o resultado alcançado pelo sistema de IA. Levando em consideração esta questão, o Parlamento Europeu, em resolução de 16 de fevereiro de 2017, postulou a transparência, como sendo princípio ético fundamental a ser seguido, buscando orientar a regulação da robótica. Outra importante decisão feita pela União Europeia é que as companhias de tecnologia terão que explicar seus algoritmos e assumir responsabilidade pelo conteúdo que aparece em suas plataformas. Uma proposta muito parecida está sendo estudada nos EUA pelo congresso para aumentar a transparência das plataformas de mídias sociais. Todos esses

movimentos, certamente, irão reverberar em outros países como o Brasil, apesar da aprovação recente da LGPD.

Entretanto, existe uma relação inversa entre a acurácia do modelo (quanto mais complexo, melhor a acurácia) e sua facilidade de interpretação por humanos (quanto mais simples, melhor a interpretação). Isso ocorre devido à troca inerente entre a flexibilidade e a interpretabilidade de um modelo. Flexibilidade é a característica do modelo de ajustar seus parâmetros para mapear uma função e, dessa forma, quanto mais flexível for um modelo, melhor o ajuste pode ser produzido, o que aumenta sua acurácia. Entretanto, um modelo mais flexível é geralmente mais complexo e requer mais parâmetros para o ajuste, tornando mais difícil a sua interpretação. Como se pode perceber, os modelos de aprendizado de máquina mais flexíveis e com melhor acurácia tendem a ser menos interpretáveis pelos humanos (JAMES *et al*., 2014). Portanto, esse equilíbrio entre interpretação e acurácia dos modelos é algo essencial no momento de decidir qual modelo será utilizado. Além disso, um princípio norteador muito utilizado na área de aprendizado de máquina é a navalha de Occam (Occam's *razor*, em inglês), que também é conhecido como princípio da parcimônia. Esse princípio coloca que dadas duas explicações equivalentes dos dados, a mais simples é preferível (SHAVLIK *et al*., 1990). Logo, quanto menor for a quantidade de parâmetros do modelo, menor será sua complexidade, o que é preferível.

Outro ponto importante é a avaliação do desempenho dos modelos criados. Às vezes, um modelo que apresenta um excelente desempenho em sua acurácia não corresponde a um modelo de alta qualidade (HE; MA, 2013). Por exemplo, suponha uma doença rara e grave em um determinado conjunto de pacientes que ocorre em apenas 1% dessa população, sendo as outras 99% pessoas saudáveis. Uma abordagem ingênua pode classificar cada exemplo como uma pessoa saudável, logo, fornecerá uma acurácia de 99% (ou seja,

acertou em 99% dos casos). No entanto, esse resultado não reflete o fato de que nenhum dos exemplos das pessoas com a doença grave e rara foi identificado. É essencial destacar que, em muitas situações, esses exemplos minoritários são mais importantes que a classe majoritária. A esse fenômeno damos o nome de "Paradoxo da Acurácia". Portanto, compreender como o modelo tomou a decisão pode evitar tal fenômeno e evitar o uso de modelos ruins, apesar de uma acurácia alta, evitando tomadas de decisões que prejudiquem o cidadão.

A partir dos elementos discutidos acerca dos sistemas de aprendizagem de máquina, e seus tipos derivados, é necessário se debater acerca dos limites éticos que devem ser postos para que os sistemas de Inteligência Artificial não prejudiquem o desenvolvimento da humanidade.

Dessa forma, é necessário verificar qual a melhor maneira de se adequar à realidade da inteligência artificial, sem que atinja negativamente garantias constitucionais.

No atual cenário, seria possível que uma IA violasse direitos constitucionais de indivíduos, sem que houvesse a possibilidade de retratação visto que, pela falta de transparência da IA não seria possível identificar como a máquina chegou a determinado resultado, tampouco demonstrar quais foram os verdadeiros critérios utilizados para alcançar alguma solução.

MINISTÉRIO PÚBLICO E O PODER DE PROTEÇÃO AO DIREITOS FUNDAMENTAIS

A instituição do Ministério Público foi prevista na constituição federal de 1988, sendo este um órgão fundamental para o exercício da função jurisdicional do Estado, no qual possui

competência na defesa da ordem jurídica, do regime democrático, e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Tão grande é a importância do órgão para a coletividade, que a Constituição Federal se preocupou em dedicar uma seção completa a esta instituição na sua elaboração, com o objetivo de estabelecer as diretrizes gerais do Ministério Público, e destacar sua relevância na instituição da nova sociedade igualitária com o advento da constituição democrática.

Desta forma, conforme preceitua a Constituição Federal, é função basilar e fundamental do Ministério público prezar pelo zelo dos interesses sociais e individuais indisponíveis da coletividade. Ao passo que a sociedade se encontra cada vez mais globalizada, novas questões surgem para serem resolvidas e incluídas no rol de atenção e responsabilidade das normativas constitucionais, sendo necessário a dedicação de um olhar mais aprofundado acerca de temáticas que venham porventura advir da atual estrutura social que o mundo se encontra conectado, sendo uma delas a inteligência artificial.

Consoante demonstrado acima, a implementação da inteligência artificial poderia vir a lesionar inúmeros direitos fundamentais dos cidadãos caso alguns pontos não sejam analisados, desta forma, como o fiscalizador da aplicação da Carta Magna, qual seja, o Ministério Público, poderia intervir com vistas a dirimir ou amenizar esses obstáculos?

Sendo o MP um dos guardiões da Constituição é primordial que o órgão esteja atento aos novos dilemas que surgem na sociedade. Tendo em vista que o interesse público e interesses sociais (ações de responsabilidade do MP) são expressões com significado substancialmente equivalente. Conforme entendimento de Zavascki (1993) é possível definir estes dois conceitos como sendo "interesse cuja tutela, no âmbito de um determinado ordenamento jurídico é julgada como oportuna para o progresso

material e moral da sociedade a cujo ordenamento jurídico corresponde".

Com base nessa definição é perceptível que se trata de situações, fatos, atos, bens e valores que, de alguma forma, venham a concorrer para defender a organização e o funcionamento de toda a comunidade jurídica e politicamente considerada, tal como para atender suas necessidades de bem-estar e desenvolvimento.

Desta forma, Zavascki (1993) afirma ainda que o interesse social e defesa dos direitos individuais é de suma importância no papel do ministério público, visto que, a lesão deles globalmente considerada, deve sempre estar voltado às suas finalidades constitucionais de "promover o desenvolvimento equilibrado do País e de servir os interesses da coletividade" (CF/1988, art. 192).

Isto posto, diante das hipóteses normativas consideradas neste capítulo, faz-se necessário que o Ministério Público venha a se aprofundar acerca dessas novas temáticas surgidas com a revolução digital da sociedade hodierna, haja vista que, novas formas de lesão a direitos fundamentais estão a surgindo, sendo necessário que o órgão possa intervir de maneira superveniente nas demandas que lhe forem conferidas.

A PROTEÇÃO DE DADOS COMO DIREITO FUNDAMENTAL E O DIREITO DE EXPLICAÇÃO DAS DECISÕES AUTOMATIZADAS

O direito à proteção de dados foi incluído no rol de direitos fundamentais elencados na Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional 115, que incluiu a proteção de dados pessoais na categoria de direitos e garantias fundamentais constantes do artigo 5º da Carta Magna. Desta forma, o referido dispositivo

passa a conter o inciso LXXIX, com a previsão de que "é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção de dados pessoais, inclusive nos meios digitais".

Nesta toada também foi sancionada a Lei Geral de Proteção de Dados, que em seu artigo 20 trata um pouco mais acerca do assunto aqui elencado. O aludido dispositivo assegura a todo indivíduo a possibilidade de revisão de decisões tomadas de forma unicamente automatizada que porventura afetem seus interesses. Desta forma, de acordo com a hermenêutica da norma, essas decisões deveriam ser passíveis de revisão, bem como é necessário que haja uma interpretação possibilitando ao titular do direito sua real efetivação[10].

Consoante entendimento de Sá e Lima (2020), com o aumento do uso das tecnologias, a utilização da IA torna-se indispensável, devendo-se analisar se este uso promove o direito à proteção de dados ou se serve para práticas discriminatórias, atingindo os direitos da pessoa ou dos grupos sociais que ela integra e representa. Importante salientar que o direito à explicação não é inédita no Brasil, visto que a Lei 12.414/2011 (Lei de Cadastro Positivo) inclui, entre os direitos do cadastrado, a possibilidade de solicitar ao consulente a revisão de decisão realizada exclusivamente por meios automatizados (art. 5º, VI), tendo a sua inserção na Lei de Proteção de Dados Pessoais ampliado o campo de aplicabilidade.

Com relação aos trâmites necessários para a execução desse direito, Sá e Lima (2020) explicam que, é necessário que o usuário faça uma solicitação ao controlador dos dados requerendo que haja

[10]Art. 20. O titular dos dados tem direito a solicitar a revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado de dados pessoais que afetem seus interesses, incluídas as decisões destinadas a definir o seu perfil pessoal, profissional, de consumo e de crédito ou os aspectos de sua personalidade.
[10]Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:

uma revisão da referida decisão, e em caso de negativa, o usuário pode ainda solicitar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) para que realize uma auditoria, haja vista a indisponibilidade do controlador em prestar os dados solicitados.

Bioni e Luciano (2019) afirmam que a explicação e revisão de decisões automatizadas surge como uma ferramenta para concretização de direitos fundamentais dos indivíduos, devendo demonstrar a lógica determinante para se obter determinado resultado. Entretanto, os segredos comercial e industrial constituem objeções à transparência.

Um ponto importante ser analisado é que, a lei estabelece que a atuação da ANPD nestas demandas pode ocorrer de forma discricionária, ou seja, caso não tenha interesse, o órgão não é obrigado a atuar naquela demanda, o que se torna preocupante, visto que caso seja interessante para o controlador este pode sempre negar a disponibilização dos dados alegando se tratar de segredo industrial e comercial (visto que esta é uma exceção prevista na LGPD no artigo 6º) e apenas esperar a atuação positiva ou inerte da Autoridade Nacional de Proteção de Dados[11].

Outra crítica acerca da Lei Geral de Proteção de Dados diz respeito ao fato de que a normativa estabelece que a ANPD poderá realizar auditoria apenas no caso em que o controlador se negue à disponibilização das informações, caso se trate de segredo comercial e industrial. Partindo desta premissa, surge a indagação, quais seriam as garantias do titular quando a negativa por parte do controlador seja feita com outro fundamento? Neste ponto, Sá e Lima (2020) afirmam que por a LGPD não tratar de forma clara e expressa sobre o tema, poderia oferecer transtornos aos titulares dos dados para a efetivação de seus direitos.

[11] Controlador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais;

Portanto, sendo o Ministério Público, dentro de suas funções, a atuação como fiscalizador das normativas do ordenamento jurídico, surge como mais uma incumbência a necessidade de inquirir acerca do direito a explicação de decisões automatizadas, visto que este surge, não apenas como uma necessidade do usuário, mas também como a aplicação normativa da própria LGPD.

CONCLUSÕES

Diante do que foi exposto, entende-se que a inteligência artificial adentrou de forma intensa dentro da sociedade contemporânea, sendo utilizada em todos os setores profissionais que necessitam da tecnologia para melhora de sua eficiência.

Foram inúmeros os ganhos com a implementação da IA, consoante demonstram os dados trazidos no corpo deste artigo, de modo que revolucionou a forma como pode-se resolver demandas com a agilidade e facilidade, e, especificamente na comunidade jurídica, permitiu que os colaboradores pudessem dedicar seu tempo a atividades que demandem maior complexidade intelectual.

Ocorre que, ao passo que a inteligência artificial trouxe incontáveis ganhos à população em geral, também trouxe consigo riscos que resultaram dessa grande evolução. Alguns desses riscos podem vir a ferir direitos fundamentais, visto que a IA é alimentada por dados, que refletem preconceitos característicos do ser humano, como por exemplo o racismo, discriminação por gênero ou xenofobia. Além disso, existe uma falta de transparência nas decisões tomadas com inteligência artificial, que podem vir a comprometer o conhecimento do indivíduo em como e porque a máquina chegou naquela decisão.

Com objetivo de tentar dirimir as discriminações algorítmicas, a LGPD em seu artigo 20 trouxe a possibilidade de o titular do direito solicitar revisão de decisões que são tomadas unicamente de formas automatizadas, sendo esta uma forma de resguardar alguns direitos fundamentais do indivíduo, bem como dar um primeiro passo para a regulação da inteligência artificial no Brasil, haja vista que, segue-se, muitas vezes, os passos dados pela União Europeia, tal como foi com a GDPR e LGPD.

Desta forma, sendo o Ministério Público o guardião do interesse público e de interesses sociais, é necessário que o órgão esteja preparado para lidar com essas novas questões que possam vir a apresentar-se, atuando com zelo as imunidades, nas questões inerentes a todo ser humano, uma vez que a inteligência artificial já é uma realidade no mundo globalizado, tendo, inclusive, diversos relatos de situações em que seres humanos foram prejudicados por suas decisões.

Ademais, necessário salientar que houve a inclusão da proteção de dados pessoais no rol de direitos fundamentais da Constituição Federal, bem como houve a promulgação da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2014) sendo o direito a explicação de decisões automatizadas uma das questões previstas dentro desta normativa, portanto, é fundamental que haja um cumprimento da legislação ora em destaque.

Ressalta-se ainda que foi encontrado algumas lacunas na referida Lei, sendo uma delas a discricionariedade da Autoridade Nacional de Proteção de Dados em atuar nos casos de negativa do controlador sobre a possibilidade de revisão de decisões tomadas unicamente de forma automatizada, e também a ausência de clareza da Lei, ao informar que, apenas as negativas feitas pelo controlador com base em segredo industrial e comercial estariam sujeitas a auditorias e interferências da ANPD. Portanto, a Lei é omissa no

tocante aos outros tipos de explicações para as negativas das revisões de decisão que possam vir a ser apresentados aos usuários.

Desta forma, faz necessário que o Ministério Público atue em sua função fiscalizatória de cumprimento das normativas brasileiras, com objetivo de zelar com o cumprimento das normativas constitucionais, sejam elas referentes a normativas constitucionais, como no caso da guarda e proteção de direitos fundamentais, bem como também deve assegurar que as leis ordinárias sejam cumpridas na prática, no tocante a possibilidade do titular de solicitar a revisão dessas decisões.

REFERÊNCIAS

BAJORATH, J. "Improving the utility of molecular scaffolds for medicinal and computational chemistry". **Future Medicinal Chemistry**, vol. 10, n. 14, 2018.

BARROS, T. M. **Um processo orientado a dados para geração de modelo de predição de evasão escolar** (Tese Doutorado em Engenharia Elétrica e de Computação). Natal: UFRN, 2020.

BIONI, R. R.; LUCIANO, M. "O Princípio da Precaução na Regulação de Inteligência Artificial: seriam as leis de proteção de dados o seu portal de entrada". *In*: MULHOLLAND, C.; FRAZÃO, A. (orgs.). **Inteligência Artificial e Direito**: ética, regulação e responsabilidade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 06/05/2022.

BRASIL. **Lei n. 12.414, de 9 de junho de 2011**. Brasília: Planalto, 2014. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 06/05/2022.

BRASIL. **Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2014**. Brasília: Planalto, 2014. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 06/05/2022.

CAPRA, C. "Conheça os robôs que já dão celeridade à Justiça brasileira". **Blog Advise** [28/01/2020]. Disponível em: <https://blog.advise.com.br>. Acesso em: 10/04/2022.

CASTRO, B. "Justiça de Pernambuco usa inteligência artificial para acelerar processos". **G1 Pernambuco** [04/05/2019]. Disponível em: <https://g1.globo.com>. Acesso em: 10/04/2022.

CORBETT-DAVIES, S.; GOEL, S. "The measure and mismeasure of fairness: A critical review of fair machine learning". **Computer and Society**, vol. 1, 2018.

CORTIZ, D. "Inteligência artificial: equidade, justiça e consequências". **Panorama Setorial da Internet**, vol. 1, 2020.

COSTA, S. R. **A contribuição da inteligência artificial na celeridade dos trabalhos repetitivos no sistema jurídico** (Dissertação de Mestrado em Mídia e Tecnologia). Bauru: FAAC, 2020.

DASTIN, J. "Amazon scraps secret AI recruiting tool that showed bias against women". **Reuters** [10/10/2018]. Disponível em: <https://www.reuters.com>. Acesso em 24/03/2022.

FACELI, K. *et al*. **Inteligência Artificial**: uma Abordagem de Aprendizado de Máquina. São Paulo: Editora LTC, 2011.

FIGUEIREDO, C. R. B.; CABRAL, F. G. "Artificial intelligence: machine learning in public administration". **International Journal of Digital Law**, vol. 1, n. 1, 2020.

GARETH, J. *et al*. **An Introduction to Statistical Learning**: with Applications in R. Berlin: Springer, 2013.

HARADA, E. "Fail épico: sistema do Google Fotos identifica pessoas negras como gorilas". **Tecmundo** [01/07/2015]. Disponível em: <https://www.tecmundo.com.br>. Acesso em: 23/01/2022.

HARTMANN, F. **Inteligência artificial e Direito**: convergência ética e estratégica. Curitiba: Editora Alteridade, 2020.

HE, H.; MA, Y. (eds.) **Imbalanced learning**: foundations, algorithms, and applications. New Jersey: Wiley, 2013.

LIMA, J. O. O.; PESSOA, M.; CLEGER, S. "Viés em Aprendizagem de Máquina: como a inteligência artificial pode prejudicar as minorias". **Research Gate** [2019]. Disponível em: <www.researchgate.net>. Acesso em: 10/03/2022.

MELLO, A. O. F. V.; MULHOLLAND, C. S. **Inteligência Artificial e Direito**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2020.

MORI, T.; UCHIHIRA, N. "Balancing the trade-off between accuracy and interpretability in software defect prediction". **Empirical Software Engineering**, vol. 24, n. 2, 2019.

MP GO – Ministério Público do Estado de Goiás. "Sophia, inteligência artificial do MP-GO, já está em operação". **Ministério Público do Estado de Goiás** [07/03/2019]. Disponível em: <http://www.mpgo.mp.br> . Acesso em: 25/01/2022.

MUNHOZ, L. F. C.; PIO JUNIOR, R. L. S. “Introdução à aplicação da Inteligência Artificial no Judiciário: Conflitos da IA e o Ordenamento Jurídico Brasileiro”. **Portal Eletrônico JOTA** [2019]. Disponível em :<www.jota.info>. Acesso em: 24/04/2022.

PINHEIRO, P. P. **Direito digital**. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

RIBEIRO, M. T.; SINGH, S.; GUESTRIN, C. " Why should I trust you?" Explaining the predictions of any classifier. **Proceedings of the 22nd ACM SIGKDD international conference on knowledge discovery and data mining**. New York: ACM, 2016.

SÁ, M. F. F.; LIMA, T. M. M. "Inteligência artificial e Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais: o direito à explicação nas decisões automatizadas". **Revista Brasileira de Direito Civil**, vol. 26, n. 4, 2020.

SAMUEL, A. L. "Some studies in machine learning using the game of checkers". **IBM Journal of research and development**, vol. 44, n. 12, 2000.

SELVARAJU, R. R. *et al*. “Grad-cam: explicações visuais de redes profundas por meio de localização baseada em gradiente”. **Proceedings of the IEEE International Conference on Computer Vision**. Natal: UFRN, 2017.

SHAVLIK, J. W.; DIETTERICH, T.; DIETTERICH, T. G. (eds.). **Readings in machine learning**. Massachusetts: Morgan Kaufmann, 1990.

CAPÍTULO 5

Reincidência Criminal: Consequência da Precariedade do Sistema Carcerário Brasileiro

REINCIDÊNCIA CRIMINAL: CONSEQUÊNCIA DA PRECARIEDADE DO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO

Bruna Luiza Leite Silvino

Giliard Cruz Targino

Lívia Delane Vitoriano da Silva

Dentre as diversas crises que o Brasil tem enfrentado ao longo dos anos, a crise do sistema penitenciário pode ser considerada uma das mais graves, pois, além de envolver o descumprimento dos direitos constitucionais garantidos aos presos, também abrange a falta de políticas eficazes na ressocialização e consequente diminuição das taxas de reincidência criminal, o que poderia resultar em melhorias na segurança pública brasileira. Entretanto, essa crise não tem recebido a mesma atenção que as demais. Isso se deve, em grande parte, à descrença da sociedade na ressocialização dos encarcerados e ao desconhecimento do propósito social dos presídios.

Para dar início a tão necessárias mudanças, é preciso entender que a reincidência criminal é mais que a simples escolha de retorno ou permanência no mundo do crime, mas o reflexo de todo um contexto social que precisa ser estudado e debatido para ser mudado. O cenário que o ex-detento encontra ao ter de volta sua liberdade não é dos melhores, uma vez que a sociedade ainda se encontra com as raízes fincadas no preconceito, fazendo com que a reintegração do apenado torne-se, então, um desafio.

Além disso, a cultura violenta disseminada nos presídios brasileiros tem permitido a continuação das atividades criminosas dentro das unidades prisionais. A violência que se faz presente entre

os presos e dos funcionários para com os presos faz com que os detentos carreguem o medo e as ameaças para além dos muros de reclusão. Sem qualquer garantia dos seus direitos e da sua integridade física, muitos continuam recorrendo à violência mesmo após esse período. Sobretudo, a violência é vista como uma alternativa ou, até mesmo, como uma solução quando se entende que o Estado não hesita em ser violento.

Crendo que o descumprimento dos Direitos Humanos e a falta de políticas penitenciárias voltadas para a ressocialização estão diretamente ligados à reincidência criminal, o presente artigo objetiva debater sobre a realidade atual dos presídios brasileiros e sobre como o modelo penitenciário tem falhado em alcançar os objetivos sociais do encarceramento, por saber que essa se trata de uma questão também de segurança pública e entender que não será possível mudar a realidade social dos presidiários enquanto o império da violência, da opressão e da negligência apresentar o Estado como inimigo dos presos, considera-se importante debater o tema.

A metodologia empregada nesse capítulo utiliza os métodos: dedutivo e comparativo, em uma pesquisa básica, qualitativa, explicativa e bibliográfica, baseando-se na análise de conteúdo de dados, dados esses apresentados em relatórios realizados pelo Conselho Nacional de Justiça e por ONGs que lutam pelos direitos dos presidiários, como a Pastoral Carcerária, que apresentam denúncias de violação dos Direitos Humanos dentro dos presídios e dados referentes ao perfil dos detentos, além de bibliografia que conta com trabalhos de penalistas importantes e de pensadores acadêmicos, que se dedicaram a pesquisar sobre a realidade carcerária. Os dados utilizados serão coletados nos próprios relatórios oficiais, que estão disponíveis na internet, e serão utilizados para fundamentar a conexão entre a reincidência criminal

e a crise do sistema penitenciário e para traçar o perfil do detento que costuma reincidir.

O QUE SIGNIFICA REINCIDÊNCIA

Por haver quatro tipos de reincidência, é importante delinear o conceito de cada uma. No tocante ao conceito de reincidência criminal, o artigo 63 do Código Penal Brasileiro e o artigo 7º da Lei de Contravenções Penais, respectivamente, dispõem que:

> Art. 63º. Verifica-se a reincidência quando o agente comete novo crime, depois de transitar em julgado a sentença que, no País ou no estrangeiro, o tenha condenado por crime anterior (BRASIL, 1940).
>
> [...]Art. 7º. Verifica-se a reincidência quando o agente pratica uma contravenção depois de passar em julgado a sentença que o tenha condenado, no Brasil ou no estrangeiro, por qualquer crime, ou, no Brasil, por motivo de contravenção (BRASIL, 1941).

Já a reincidência genérica ocorre quando há prática de novo crime, independente de condenação penal; a reincidência penitenciária, por sua vez, consiste no retorno de um ex-presidiário ao sistema penitenciário e a reincidência legal leva em consideração a condenação que ocorre dentro de um período de cinco anos após o cumprimento da pena anterior, como define Barreiros (2007).

De acordo com o relatório Reentradas e reiterações Infracionais — Um olhar sobre os Sistemas Socioeducativo e Prisional Brasileiros‖ 42,5% dos maiores de 18 anos que respondiam criminalmente até 2015 retornaram ao sistema prisional até

dezembro de 2019 (DPJ, 2015). Mediante dados tão alarmantes, questiona-se a efetividade do sistema penitenciário brasileiro em evitar esse retorno.

DAS CAUSAS DA REINCIDÊNCIA CRIMINAL

Segundo dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça no ano de 2017, publicados no Observatório do Terceiro Setor, entre os mais de 700 mil presidiários brasileiros, 8% são analfabetos e 70% não chegaram a concluir o ensino fundamental, enquanto apenas 8% concluíram o ensino médio (CNJ, 2017).

Apesar dos baixos níveis de escolaridade, nos dias atuais, somente 13% dos presos tem acesso à educação no presídio, mesmo se tratando de um direito fundamental (CNJ, 2017). Somado ao preconceito que enfrentam ao procurarem vagas no mercado de trabalho (BÖHM, 2017), a desqualificação profissional dificulta ainda mais as chances dos ex-presidiários saírem da realidade de marginalização social (TJCE, 2011).

Segundo pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça e publicada no Jornal O Globo, a reincidência entre os presos comuns é quase o dobro que entre os reclusos nas casas de menores infratores (FARIAS, 2020). Observando que esse sistema apresenta uma maior capacidade de ressocialização, é importante destacar que, além de ofertar o acesso à educação aos menores internos, o sistema socioeducativo também trabalha com o princípio de prestação de serviços à comunidade, previsto no artigo 117 do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), que permite a ocupação do tempo ocioso e a profissionalização dos internos, e com o princípio da obrigação de reparar os danos materiais, previsto no art. 116 (BRASIL, 1990). Segundo Liberati (2002, p. 105):

> O propósito da medida é fazer com que o adolescente infrator se sinta responsável pelo ato que cometeu e intensifique os cuidados necessários, para não causar prejuízo a outrem. Por isto, há entendimento de que essa medida tem caráter personalíssimo e intransferível, devendo o adolescente ser o responsável exclusivo pela reparação do dano.

Outra questão enfrentada por um número expressivo de presidiários é a dependência química, que raramente recebe a devida atenção das penitenciárias. Tem-se, por exemplo, o caso do presídio de Araruagi (MG), que, em 2012, contava com 260 munícipes encarcerados, dos quais 80% eram usuários de drogas e metade desejava receber tratamento, porém não conseguia, o que levou o Ministério Público do Estado de Minas Gerais a abrir uma ação civil pública exigindo o tratamento para esses encarcerados (IBCC, 2012). Considerando que a dependência química é uma das principais causas da reincidência criminal, como mostram Tavares, Scheffer e Martins de Almeida (2012) no estudo Drogas, violência e aspectos emocionais em apenados, reconhece-se a problemática da falta de tratamento, para além da questão do direito de assistência médica.

Além da falta de acesso ao tratamento desse problema de saúde, a precariedade das penitenciárias, expressa nos maus tratos, na insalubridade, no rompimento dos laços afetivos que o encarceramento causa e na falta de assistência, torna propícia a utilização de drogas (lícitas e ilícitas) como meio de lidar com tais mazelas presentes no cárcere (BORGES D'URSO, 2020).

CONTEXTO HISTÓRICO DA VIOLÊNCIA NAS PRISÕES

Como consta no Acervo Histórico Escola de Formação e Aperfeiçoamento Penitenciário, na Idade Antiga, o encarceramento

não era a própria punição pelo crime cometido, mas uma forma de alcançar domínio físico sobre o infrator e puni-lo com agressões, ou seja, a prisão era apenas um acessório ou um meio de realizar a punição (ESPEN, 2013). De acordo com Carvalho Filho (2002), os cárceres dessa época eram descritos como insalubres e sem higiene.

Ainda segundo Carvalho Filho (2002), mais à frente, na Idade Média, as punições expressas em castigos físicos tornaram-se mais severas e passaram a objetivar a aplicação de dor extrema, como no caso da amputação dos braços e de queimaduras de ferro em brasa. Nessa época, foi adotada a pena de morte, enquanto na Idade Moderna o número de delitos patrimoniais aumentou expressivamente, em decorrência da extrema pobreza que assolava a população. Tornou-se perceptível que os castigos físicos e a pena de morte não estavam sendo eficazes no propósito de reduzir o número de delitos. Essa situação, somada ao advento do Iluminismo, que lutava pela superação do que chamavam de tirania, contribuiu para a criação da pena privativa de liberdade. Foucault (1998, p. 63) narra o seguinte sobre o período:

> O protesto contra os suplícios é encontrado em toda parte na segunda metade do século XVIII: entre os filósofos e teóricos do direito; entre juristas, magistrados, parlamentares; e entre os legisladores das assembleias. É preciso punir de outro modo: eliminar essa confrontação física entre soberano e condenado; esse conflito frontal entre a vingança do príncipe e a cólera contida do povo, por intermédio do supliciado e do carrasco.

Apesar da mudança no conceito de pena criminal, o sistema carcerário brasileiro ainda apresenta muitas semelhanças com os antigos modelos de prisão. Como publicado no G1, em 2016, Juan E. Méndez, relator da ONU, denunciou a situação dos presídios

brasileiros. Após visitar algumas unidades carcerárias e ouvir relatos de presidiários, ele escreveu um relatório falando sobre a superlotação e a falta de higiene nas penitenciárias, além dos maus-tratos e da tortura aos quais os presos são submetidos (G1, 2016).

A VIOLÊNCIA ENTRE OS PRESOS

Observa-se que quando a prisão se torna repressiva e perde sua finalidade de reeducação, há desenvolvimento da violência entre os próprios presos, como ensina Foucault (1975). Sabe-se que a Lei de Talião (olho por olho, dente por dente), válida na antiga Mesopotâmia na época do rei Hamurabi, infelizmente, ainda é algo que rege o dia a dia penitenciário, quando os próprios detentos buscam pela vingança contra aqueles que cometeram crimes julgados por eles como inaceitáveis, o que se comprova pelo fato de que, no ano de 2019, a taxa de homicídios ocorridos dentro dos presídios brasileiros foi maior que a taxa de homicídios no território nacional (BOTTARI; RIBEIRO; PONTES, 2019).

De acordo com o relatório World Report 2017 da ONG Human Rights Watch para o Brasil, problemas crônicos de direitos humanos continuam a prejudicar o sistema de justiça criminal brasileiro, incluindo as execuções extrajudiciais promovidas pela polícia, a superlotação dos presídios, a tortura e maus-tratos de detentos. A afirmação da ONG Norte Estadunidense, que milita pelos Direitos Humanos no mundo todo, traz consigo a memória do Massacre do Carandiru, onde, no dia 02 de outubro de 1992, o pavilhão 9 da casa de detenção tornou-se o cenário sangrento de um dos maiores acontecimentos da história penitenciária mundial (BLUME, 2017).

Outro episódio que ficou bastante conhecido aconteceu em Manaus, Amazonas, no Presídio Complexo Penitenciário Anísio Jobim – COMPAJ, onde houve uma guerra de facções, registrada durante 17 horas pelas câmeras de segurança, com episódios de massacre e tortura com os membros da facção rival com o intuito de mostrar ―quem manda‖. Foram mortos 56 detentos, e outros 225 evadiram-se (G1, 2017).

Segundo Malvezzi Filho (2019), um dos responsáveis pela assessoria jurídica da Pastoral Carcerária: As facções são um resultado óbvio da expansão maciça do aparato prisional, conjugada com a crescente degradação e violação de direitos nesses ambientes.

Esses grupos atraem os presos com ajuda financeira para contratar advogados e doações de cestas básicas para as famílias daqueles que vêm de um ciclo de pobreza, além de prometerem certa proteção em meio aos ataques cotidianos de outros presos e dos próprios agentes públicos do presídio, pois é criada uma imagem de poder que causa medo em quem está ao redor e que culmina na exigência de respeito por parte dos demais (LACERDA, 2019). O crime conseguiu se radicalizar sob a tutela do Estado. Entende-se que a atual conjuntura do sistema carcerário brasileiro, além de não dificultar a criminalidade, tem contribuído para que o mundo do crime ganhe força, pois com a falta de monitoramento, a ineficácia das medidas de segurança e a superlotação, os cárceres têm se tornado cada vez mais propícios ao surgimento de facções, que gerenciam esquemas de tráficos de drogas e assaltos a bancos de dentro da cadeia (LACERDA, 2019).

Um exemplo disso é a maior facção criminal brasileira, o Primeiro Comando da Capital, que foi fundada por oito presidiários no Anexo da Casa de Custódia de Taubaté (JELIN, 2020) e, hoje, controla 90% dos presídios brasileiros (LACERDA, 2019).

O Estado encontra-se ineficiente quanto ao seu dever de resguardar os direitos fundamentais, uma vez que a integridade física dos apenados não vem sendo respeitada, tão pouco a violência está sendo coibida nas casas de detenção. Sendo assim, o desafio para reintegração do apenado na sociedade se reflete no tocante à reincidência criminal.

O PAPEL DA PRECARIEDADE DO SISTEMA PENITENCIÁRIO NA REINCIDÊNCIA CRIMINAL

A questão do descumprimento da função social das penitenciárias se torna ainda mais problemática quando está associada ao descumprimento dos Direitos Humanos dos encarcerados. De acordo com o relatório Tortura em Tempos de Encarceramento em Massa, realizado pela Pastoral Carcerária Nacional (2016), 84% dos apenados e familiares de apenados ouvidos apontaram o medo de represália como obstáculo para a realização da denúncia (PASTORAL CARCERÁRIA NACIONAL, 2016).

Ademais, 17% dos agentes da ONG que foram entrevistados afirmaram que as denúncias sobre tortura praticada por agentes da unidade prisional que são encaminhadas para o setor administrativo do próprio presídio colocam em risco não só a sua integridade física como também a sua própria vida e 50% afirmam que já receberam ameaças (PASTORAL CARCERÁRIA NACIONAL, 2016).

Os casos denunciados envolvem múltiplas formas de violência, dentre elas sessões de espancamento, estupro, omissão de socorro e atendimento médico e isolamentos prolongados como forma de castigo. Dos casos analisados, 10 resultaram em óbito. Além das agressões, 20% dos entrevistados asseguram que houve

negligência em relação à assistência material, como disponibilização de itens básicos de higiene pessoal e alimentação. Outros 25% denunciaram as condições degradantes do encarceramento, como a superlotação, a insalubridade e a falta de ventilação (PASTORAL CARCERÁRIA NACIONAL, 2016).

Nos seis casos de violência sexual denunciados, a maior parte das vítimas eram mulheres. Entre as formas de violência, além do estupro, há relatos de "procedimentos" de nudez forçada em frente aos demais presos e aos servidores. Também há denúncias de que alguns servidores fotografam as genitálias das encarceradas como forma de punição (PASTORAL CARCERÁRIA NACIONAL, 2016). À parte dessas denúncias em específico, sabe-se que a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, em seu Balanço Anual de 2015, relatou que em apenas 5,9% dos casos encaminhados pelo órgão houve alguma resposta da rede acionada (BRASIL, 2015).

Esse relatório de denúncias revela que as unidades carcerárias têm negado os direitos mais básicos dos penitenciários ao mesmo tempo em que são omissas e coniventes com as ocorrências de crimes hediondos, como o estupro. Essas denúncias mostram que os presídios têm atuado mais como antros de vingança privada que como espaços ressocializadores.

A precariedade do sistema penitenciário é refletida na reincidência criminal. O ambiente precário das casas de detenção, a falta de assistência durante o período de reclusão e, sucessivamente, o agravo a uma das principais normas, o princípio da dignidade humana, tem forte influência na reincidência criminal (CARVALHO, 2017).

Com base no Informe Regional de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) a taxa de reincidência criminal no Brasil é uma das mais

altas, chegando ao alcance de 47,4% entre os homens e 30,1% entre as mulheres (IRDH; PNUD, 2013-2014).

Com tantos problemas enfrentados, a exemplo da dificuldade de adentrar no mercado de trabalho, a consequente dificuldade de se estabilizar financeiramente e o estigma quase que permanente do título de ex-presidiário, reintegrar-se à sociedade torna-se uma tarefa extremamente difícil. Ademais, a inexistência de um sistema de apoio que permita e oriente a reestruturação da vida do ex-apenado em sociedade dificulta ainda mais a reinserção social daqueles que já conhecem e são integrantes aceitos do mundo do crime.

CULTURA DOS PRESÍDIOS

Uma das teorias sobre a finalidade das penas, de acordo com Grokskreutz (2010) é a teoria mista, que apresenta como finalidades da pena tanto a reprovação do fato, como na teoria absoluta, quanto a prevenção de novos delitos, a ressocialização do apenado e a sua reeducação. Porém, a tarefa de reeducar os detentos, e mostrá-los que o crime não compensa e que a violência não é a resposta, não será capaz de obter êxito enquanto os agentes públicos, representantes do Estado, continuarem a usar de maus-tratos, opressão e manipulação psicológica como forma de ensinar aos detentos.

Vigora nesse espaço a ideia de que a única forma de perdoar ou tolerar um crime cometido por alguém, principalmente no caso de crimes hediondos, é fazendo o infrator passar pelo mesmo que sua vítima. Essa teoria não se sustenta somente entre os detentos, mas também entre grande parte da sociedade civil, como confirma uma pesquisa feita pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que

mostra que, em 2016, 57% dos brasileiros concordavam com a afirmação de que ‘’bandido bom é bandido morto’’ (G1, 2016).

O número limitado de funcionários nas penitenciárias e a falta de preparo desses profissionais, somado à ausência de assistência psicológica para guardas e detentos, fazem com que a violência se torne frequente no cotidiano carcerário (SCARTAZINNI; BORGES; 2018).

Não há como os próprios apenados acreditarem que podem mudar e sair do ciclo de violência se a resposta que o presídio dá às suas infrações é a violência e se grande parte da sociedade civil considera que o envolvimento com o crime retira, até mesmo, o valor das suas vidas. Será muito difícil conseguir que o Estado invista na ressocialização se a sociedade continuar a acreditar que investir em políticas reeducadoras significa corroborar com o crime. O desconhecimento desse princípio ressocializador da reclusão impulsiona a dificuldade de ressocializar.

MODELOS DE SISTEMAS PENITENCIÁRIOS

A antiguidade desconhecia a privação de liberdade como forma exclusiva de sanção penal (BITENCOURT, 2011, p. 28). Neste sentido, exemplifica Foucault (1987, p.8):

> [Damiens fora condenado, a 2 de março de 1757], a pedir perdão publicamente diante da poria principal da Igreja de Paris [aonde devia ser] levado e acompanhado numa carroça, nu, de camisola, carregando uma tocha de cera acesa de duas líbras; [em seguida], na dita carroça, na praça de Greve, e sobre um patíbulo que aí será erguido, atenazado nos mamilos, braços, coxas e barrigas das pernas, sua mão

> direita segurando a faca com que cometeu o dito parricídio, queimada com fogo de enxofre, e às partes em que será atenazado se aplicarão chumbo derretido, óleo fervente, piche em fogo, cera e enxofre derretidos conjuntamente, e a seguir seu corpo será puxado e desmembrado por quatro cavalos e seus membros e corpo consumidos ao fogo, reduzidos a cinzas, e suas cinzas lançadas ao vento.

Apesar de surgir os primeiros modelos de sistemas penitenciários nos Estados Unidos não se pode afirmar que a prisão surgiu neste país, uma vez que, existiram precedentes que marcaram o surgimento da pena que priva a liberdade do condenado (BITENCOURT, 2013, p. 163).

Engana-se quem pensa que os diferentes modelos de sistemas penitenciários são encontrados apenas ao analisar períodos históricos, o contraste que se encontra ao observar nações que buscam mitigar a violência em seus territórios, e diminuir os índices relacionados à reincidência criminal é atualmente gritante.

Na Noruega, as taxas de encarceramento são baixíssimas. Há pouco mais de três mil pessoas encarceradas em todo o país. O sistema carcerário norueguês utiliza a filosofia de que o cotidiano carcerário deve ser o mais próximo possível do cotidiano comum. Por isso, os presos praticam esportes, cozinham, realizam jogos e dinâmicas e tocam instrumentos musicais (BLUME, 2017).

Além disso, as penas não costumam ser longas. Grande parte dos presos não chega a mais que um ano no regime de reclusão, pois se acredita que, quanto mais tempo o apenado passar distante do seu convívio social, mais difícil será a sua ressocialização. Tais políticas são refletidas nas taxas de reincidência criminal, que não passam de 21% e estão entre as mais baixas do mundo (BLUME, 2017).

O CONTRASTE ENTRE POPULAÇÕES CARCERÁRIAS ENTRE NAÇÕES

Enquanto grande parte dos países enfrenta problemas com a superlotação no sistema carcerário, a Holanda e a Suécia se encontram em situação oposta. Nos últimos anos, 19 prisões foram fechadas no país holandês (BBC, 2016).

Com número de encarceramentos altíssimos, os EUA lideram o ranking de países que mais prendem no mundo. Em 2010, os Estados Unidos tinham cerca de 2.100.000 prisioneiros (GOMES, 2013).

O Brasil, também, encontra-se entre os países com maior taxa de encarceramento do mundo. De acordo com dados fornecidos pelo Ministério da Justiça, a população carcerária brasileira chegou a 622.202 pessoas em dezembro de 2014. Segundo estudos, o Brasil ocupa a posição de quarta maior população penitenciária do mundo (BRASIL, 2016).

O contraste entre essas nações é alto, visto que, enquanto alguns caminham para diminuição de encarcerados e sucessivamente uma baixa nos números na reincidência criminal, outras seguem rumo à superlotação de presídios e ao crescimento alarmante da população encarcerada.

Ao conseguir diminuir seus índices de forma brutal, a Holanda e a Suécia tornaram-se modelos para as demais nações. Esses países conseguiram reduzir a sua população carcerária e seus índices de reincidência criminal por meio de fornecimento de subsídios para os que se encontram ou já estiveram encarcerados e oportunidades de educação e trabalho (BLUME, 2017).

A EDUCAÇÃO EM CRISE

Entre os anos de 1994 e 2009, o Brasil fechou escolas e construiu presídios, embora chocante, a informação é verídica. Com base em dados do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, coletados pelo Instituto Avante Brasil, chega-se à informação que no período citado, houve uma queda de 19,3% no número de escolas públicas no país. Em 1994 havia 200.549 escolas públicas, contra 161.783 em 2009 (GOMES, 2014).

Em 2018, o Brasil chegou ao percentual de 6,8% de analfabetos (IGBE, 2018). Ao ressaltar o índice de analfabetismo, mostra-se inviável a redução no número de escolas, quando deveria haver uma ampliação.

Em contrapartida, entre 1994 e 2009, o número de presídios aumentou 253%. Eram 551 unidades prisionais, com o passar dos anos esse número mais que triplicou, chegando a um total de 1.806 em 2009 (IBGE, 2018). Ao se deparar com esses dados, reconhece-se um déficit na educação no país, sendo válido salientar que o direito à educação é um dos direitos sociais com previsão na Constituição Federal do Brasil.

O Brasil ainda não descobriu suas prioridades e, sem dúvidas, a educação deveria ser uma delas. A prioridade em aumentar o campo prisional e reduzir o educacional gera menos estado social e mais estado policial, que não devia ser a prioridade do país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante os aspectos mencionados, é possível afirmar que a reincidência criminal está ligada à crise do sistema penitenciário

brasileiro. É evidente que um país cujo sistema carcerário não prioriza a educação, a cultura e a qualificação profissional dos seus detentos não pode esperar que eles encontrem novas perspectivas de vida quando deixarem o cárcere.

A ideia de que os presos devem ser negligenciados, agredidos e oprimidos, está enraizada no pensamento dos próprios agentes da segurança pública, que reflete a visão social de grande parte da sociedade brasileira. Conclui-se também que a visão social e o desconhecimento da população a respeito dos direitos assegurados aos presos contribuem para a perpetuação da violência e da crise nos presídios.

Entende-se que o descaso do Estado para com as necessidades e, sobretudo, a segurança dos presos contribui para que os detentos se aliem a grupos criminosos, cujas promessas de proteção os atraem. O crime torna-se a moeda de troca da proteção e o círculo vicioso se repete.

A pena criminal não pode ser criminosa e desconsiderar o mínimo existencial que o detento precisa para manter sua dignidade humana. Ademais, as políticas penitenciárias devem ofertar aos apenados o contato com a arte e os esportes, a oportunidade de concluírem seus estudos e de fazerem cursos técnicos e profissionalizantes e projetos que lhes mostrem que o crime não pode ser a única perspectiva das suas vidas.

Acima de tudo, não há como os detentos entenderem a importância de serem responsabilizados pelos crimes que eles cometeram e poderem se enxergar como seres humanos passíveis de deveres e portadores de direitos sem que aqueles que os violentam e negligenciam sejam responsabilizados e punidos. Só o tratamento humano e decente pode livrá-los do ciclo de violência.

REFERÊNCIAS

BARREIROS, Y. S. A. "A reincidência no sistema jurídico brasileiro". **Portal Jus** 14/02/2007]. Disponível em: <wwwjus.com.br>. Acesso em: 12/06/2022.

BBC NEWS BRASIL. "Holanda enfrenta crise penitenciária: sobram celas, faltam condenados". **BBC News Brasil** [13/11/2016]. Disponível em: <www.bbc.com>. Acesso em: 10/06/2022.

BITENCOURT, C. R. **Falência da pena de prisão**: causas e alternativas. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

BITENCOURT, C. R. **Tratado de direito penal**: parte geral. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

BLUME, B. "Sistemas penitenciários em outros países". **Portal Politize** [08/02/2017]. Disponível em: <www.politize.com.br>. Acesso em: 13/06/2022.

BÖHM, T. "Desconfiança e preconceito da sociedade dificultam ressocialização de presos". **Senado Notícias [**2017]. Disponível em: <www.senado.leg.br>. Acesso em: 10/06/2022

BORGES D'URSO, U. "Desafios do uso de drogas a população carcerária". **Portal Eletrônico Migalhas** [02/09/2020]. Disponível em: <www.migalhas.com.br>. Acesso em: 08/07/2022.

BOTTARI, E.; RIBEIRO, A.; PONTES, F. "Presídios têm taxa de homicídio maior que o Brasil". **O Globo** [2019]. Disponível em: <www.oglobo.globo.com>. Acesso em: março de 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto,1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12/03/2022.

BRASIL. **Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1940. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12/03/2022.

BRASIL. **Lei n. 3.688, de 3 de outubro de 1941**. Congresso Nacional,1941. Disponível em: <www.planalto.gov.br. Acesso em: 12/03/2022.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Brasília: Planalto, 1990. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12/03/2022.

CARVALHO FILHO, L. F. **A Prisão**. São Paulo: Editora Publifolha, 2002.

CINTI, C. "Educação e urbanização como instrumento de prevenção à violência". **Direito Net** [2012]. Disponível em: <www.direitonet.com.br>. Acesso em: 09/05/2022.

CONJUR. "Reentradas e reiterações infracionais: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros". **Consultório Jurídico** [2019]. Disponível em: <www.conjur.com.br>. Acesso em: 03/03/2022.

CONJUR. "Superlotação carcerária e violência policial preocupam no Brasil". **Consultório Jurídico** [12/01/2017]. Disponível em: <www.conjur.com.br>. Acesso em: 03/03/2022.

ESPANHOL, C. “Prisões suecas: aqui se reabilitam seres humanos”. **Blog Outras Palavras** [2014]. Disponível em: <outraspalavras.net>. Acesso em: 04/01/2022.

ESPEN – Escola de Formação e Aperfeiçoamento Penitenciário. “A história das prisões e dos sistemas de punições”. **Portal Eletrônico ESPEN [**2013]. Disponível em: <www.espen.pr.gov.br>. Acesso em: 03/03/2022.

FARIAS, V. “Reincidência entre presos comuns é quase o dobro registrado no sistema socioeducativo”. **O Globo** [03/03/2020]. Disponível em: <www.oglobo.globo.com>. Acesso em: 03/07/2021.

FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir**: história da violência nas prisões. Petrópolis: Editora Vozes, 1987.

G1. “Guerra de facções chega ao fim com 56 mortes, diz governo do AM”. **G1** [2017]. Disponível em: <www.g1.globo.com>. Acesso em: 03/01/2022.

G1. “Para 57% dos brasileiros, ‘bandido bom é bandido morto’, diz Datafolha”. **G1** [2016]. Disponível em: <www.g1.globo.com>. Acesso em: 03/01/2022.

G1. “Relator da ONU denuncia situação cruel em prisões do Brasil”. **G1** [2016]. Disponível em: <www.g1.globo.com>. Acesso em: 03/01/2022.

GARCIA, M. F. “70% dos presos no Brasil não concluíram o ensino fundamental”. **Observatório do Terceiro Setor** [2018]. Disponível em: <www.observatorio3setor.org.br>. Acesso em: 05/02/2022.

GOMES, L. F. “Brasil, Holanda e Estados Unidos: problema dos sistemas penitenciários”. **JusBrasil** [2013]. Disponível em: <www.professorlfg.jusbrasil.com.br >. Acesso em: 01/03/2022.

GOMES, L. F. “Suécia e Holanda fecham prisões. Brasil fecha escolas e abre presídios”. **JusBrasil** [2013]. Disponível em: <www.professorlfg.jusbrasil.com.br >. Acesso em: 01/03/2022.

GROKSKREUTZ, H. R. “Das Teorias da Pena no Ordenamento Jurídico Brasileiro”. **Revista Âmbito Jurídico**, vol. 77, 2010.

HUMAN RIGHTS WATCH. “Relatório Mundial”. **Human Rights Watch** [2017]. Disponível em: <www.hrw.org>. Acesso em: 03/05/2022.

IBCC - Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. “Presos dependentes químicos”. **JusBrasil** [2010]. Disponível em: <www.jusbrasil.com.br >. Acesso em: 01/03/2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Brasília: IBGE, 2018. Disponível em: <www.biblioteca.ibge.gov.br>. Acesso em: 05/06/2022.

JELIN, D. “O dia em que o PCC virou o ‘sistema’ e se apresentou ao Brasil”. **Veja** [2020]. Disponível em: <www.veja.abril.com.br>. Acesso em: 06/03/2022.

LACERDA, R. “Como as cadeias viraram fábricas de facções criminosas”. **Super Abril** [2018]. Disponível em: <www.super.abril.com.br>. Acesso em: 05/03/2022

LIBERATI, W. **Comentários ao Estatuto da Criança**. São Paulo: Editora Malheiros, 2002.

MJSP - Ministério da Justiça e da Segurança Pública. “População carcerária brasileira chega a mais de 622 mil detentos”. **Portal Eletrônico do MJSP** [2016]. Disponível em: <www.justica.gov.br>. Acesso em: 10/06/2022.

ONDH - Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos. **Balanço Anual**. Brasília: ONDH, 2015. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 10/06/2022.

PASTORAL CARCERÁRIA NACIONAL. “Tortura em Tempos de Encarceramento em Massa”. **Portal da Pastoral Carcerária Nacional** [2016]. Disponível em: <www.carceraria.org.br>. Acesso em: 10/06/2022.

PIRES, M.; MOYA, I. “O Massacre do Carandiru e suas versões”. **Portal Politize** [2019]. Disponível em: <www.politize.com.br>. Acesso em: 10/06/2022.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do Desenvolvimento Humano**. Brasilia: ONU, 2014. Disponível em: <www.brasil.un.org>. Acesso em: 02/03/2022.

SCARTAZINNI, L.; BORGES, L. “Condição psicossocial do agente penitenciário: uma revisão teórica”. **Academia Paulista de Psicologia**, vol. 38, n. 94, 2018.

TAVARES, G.; SCHEFFER, M.; ALMEIDA, R. Drogas, violência e aspectos emocionais em apenados. Porto Alegre: **Psicologia: Reflexão e Crítica**, vol. 25, n. 1, 2012.

TJCE - Tribunal de Justiça do Ceará. “Falta de qualificação dificulta acesso de ex- detentos ao emprego”. **Portal Eletrônico do TJCE** [2011]. Disponível em: <www.tjce.jus.br>. Acesso em: 04/06/2022.

SOBRE OS AUTORES

SOBRE OS AUTORES

Bruna Luiza Leite Silvino é graduanda em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Área de interesse de pesquisa: Direito Constitucional e Ciência Política. E-mail para contato: brunaluizaleite2016@gmail.com

Eligiderio Gadelha de Lima é Oficial de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (TJPB). Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais. Mestre em Sistemas Agroindustriais. E-mail para contato: eligiderio@hotmail.com

Giliard Cruz Targino é professor Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Graduado em Direito. Mestre em Sistemas Agroindustriais pela Universidade Federal de Campina Grande. E-mail para contato: gilibnb@hotmail.com

Jacyara Farias Souza Marques é professora da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino (UMSA). E-mail para contato: jacyfarias@gmail.com

Kelvin Wesley da Silva Azevedo é auditor da Prefeitura Municipal de Pau dos Ferros. Graduado em Direito. Especialista em Direito e Processo Civil pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). E-mail para contato: kelvinazevedo.adv@icloud.com

SOBRE OS AUTORES

Lívia Delane Vitoriano da Silva é graduanda em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Área de interesse de pesquisa: Direito Constitucional; Direito Comercial; e, Ciência política. E-mail para contato: liviadelane@gmail.com

Marilia Gabriela Silva Lima é advogada. Especialista em Direito Digital e Proteção de Dados. Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Email para contato: mariliagsilvalima@hotmail.com

Nycole Maia Pereira é graduada em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Mestranda em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail para contato: maianycole@gmail.com

Thiago Medeiros Barros é professor do Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN). Mestre e doutor em Engenharia Elétrica e Computação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Email para contato: thiago.medeiros@ifrn.edu.br

NORMAS DE PUBLICAÇÃO



NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

A editora IOLE recebe propostas de livros autorais ou de coletânea a serem publicados em fluxo contínuo em qualquer período do ano. O prazo de avaliação por pares dos manuscritos é de 7 dias. O prazo de publicação é de 60 dias após o envio do manuscrito.

O texto que for submetido para avaliação deverá ter uma extensão de no mínimode 50 laudas. O texto deverá estarobrigatoriamente em espaçamento simples, letra Times New Roman e tamanho de fonte 12. Todo o texto deve seguir as normas da ABNT.

Os elementos pré-textuais como dedicatória e agradecimento não devem constar no livro. Os elementos pós-textuais como biografia do autor de até 10 linhas e referências bibliográficas são obrigatórios. As imagens e figuras deverão ser apresentadas dentro do corpo do texto.

A submissão do texto deverá ser realizada em um único arquivo por meio do envio online de arquivo documento em Word. O autor / organizador / autores /organizadores devem encaminhar o manuscrito diretamente pelo sistema da editora IOLE: http://ioles.com.br/editora

Copyright © Editora IOLE
2022

CONTATO

EDITORA IOLE

Caixa Postal 253. Praça do Centro Cívico

Boa Vista, RR - Brasil

CEP: 69.301-970

@ http://ioles.com.br/editora

+ 55 (95) 981235533

eloisenhoras@gmail.com

Copyright © Editora IOLE
2022