



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CATALÃO (UFCAT)
CENTRO DE GESTÃO E NEGÓCIOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO ORGANIZACIONAL

MARIA THERESA DE FÁTIMA SILVA COSTA

MUITO ALÉM DAS APARÊNCIAS: O *DESIGN* JURÍDICO COMO
INSTRUMENTO DE INFLUÊNCIA NA TOMADA DA DECISÃO JUDICIAL

CATALÃO (GO)
2023



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
UNIDADE ACADÊMICA ESPECIAL DE GESTÃO E NEGÓCIOS

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFMG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFMG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

☒ Dissertação ☐ Tese ☐ Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

Maria Theresa de Fátima Silva Costa

3. Título do trabalho

**MUITO ALÉM DAS APARÊNCIAS: O DESIGN JURÍDICO COMO INSTRUMENTO DE INFLUÊNCIA NA
TOMADA DA DECISÃO JUDICIAL**

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento ☒ SIM ☐ NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

- a) consulta ao(a) autor(a) e ao(a) orientador(a);
 - b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.
- O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.

https://sei.ufg.br/sei/controlador.php?acao=documento_imprimir_web&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=3883070&infra_sistema=1... 1/2



Documento assinado eletronicamente por **MARIA THERESA DE FÁTIMA SILVA COSTA**, Discente, em 20/03/2023, às 14:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **André Vasconcelos Da Silva**, Professor do Magistério Superior, em 20/03/2023, às 23:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3584251** e o código CRC **5C1865C7**.

MARIA THERESA DE FÁTIMA SILVA COSTA

MUITO ALÉM DAS APARÊNCIAS: O *DESIGN* JURÍDICO COMO
INSTRUMENTO DE INFLUÊNCIA NA TOMADA DA DECISÃO JUDICIAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional, do Centro de Gestão e Negócios, da Universidade Federal de Catalão (UFCAT), como requisito para obtenção do título de Mestra em Gestão Organizacional. Área de concentração: Gestão Organizacional. Linha de Pesquisa II: Indivíduo, Organização, Trabalho e Sociedade.
Orientador: Professor Doutor André Vasconcelos da Silva.

CATALÃO (GO)
2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFCAT.

Costa, Maria Theresa de Fátima Silva
Muito Além das Aparências : O Design Jurídico como Instrumento
de Influência na Tomada da Decisão Judicial / Maria Theresa de
Fátima Silva Costa. - 2023.
97, f.

Orientador: Prof. Dr. André Vasconcelos da Silva.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Catalão, Centro
de Gestão e Negócios, Catalão, Programa de Pós-Graduação em
Gestão Organizacional, Catalão, 2023.

1. design jurídico. 2. julgamento e decisão. 3. heurísticas e vieses.
4. análise comportamental do discurso. I. da Silva, André Vasconcelos,
orient. II. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

UNIDADE ACADÊMICA ESPECIAL DE GESTÃO E NEGÓCIOS

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 06/2023 da sessão de Defesa de Dissertação de **Maria Theresa de Fátima Silva Costa**, que confere o título de Mestra em Gestão Organizacional, na área de concentração em Gestão Organizacional.

Aos **sete** dias do mês de **março** do ano de **dois mil e vinte e três**, a partir das **catorze** horas, à distância, via webconferência, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada **“MUITO ALÉM DAS APARÊNCIAS: O DESIGN JURÍDICO COMO INSTRUMENTO DE INFLUÊNCIA NA TOMADA DA DECISÃO JUDICIAL”**. Os trabalhos foram instalados pelo (a) Orientador (a), **Professor Doutor André Vasconcelos da Silva** (CGEN/UFCAT) com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: **Professora Doutora Cláudia Luiz Lourenço** (Universidade Federal de Goiás e Pontifícia Universidade Católica de Goiás), membro titular externo e **Professora Doutora Maria Célia da Silva Gonçalves** (Faculdade do Noroeste de Minas e Faculdade Cidade de João Pinheiro), membro titular externo. A participação de todos os professores ocorreu via webconferência. Durante a arguição, os membros da banca **não** fizeram sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido o (a) candidato (a) **aprovado (a)** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo (a) **Professor Doutor André Vasconcelos da Silva**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos **sete** dias do mês de **março** do ano de **dois mil e vinte e três**.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **André Vasconcelos Da Silva, Professor do Magistério Superior**, em 07/03/2023, às 16:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Claudia Luiz Lourenco, Professora do Magistério Superior**, em 07/03/2023, às 16:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Célia da Silva Gonçalves, Usuário Externo**, em 07/03/2023, às 17:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3575869** e o código CRC **D97417F8**.

Os Programas de Pós-Graduação *stricto sensu* que ainda estavam vinculados à Universidade Federal de Goiás (UFG) já foram migrados na CAPES para a Universidade Federal de Catalão (UFCAT). Entretanto, a UFCAT ainda utiliza o Sistema Eletrônico de Informação (SEI) da UFG. Por este motivo, no Termo de Ciência e de Autorização (TECA) e na Ata de Defesa ainda aparecem a informação e a logo da UFG.

Para minha amada filha Manuela.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que me inspirou com delicadeza ao longo desses dois anos. Que foi me indicando o caminho certo a seguir em cada passo da caminhada, iluminando, colocando certezas na minha mente e no meu coração com o cuidado da misericórdia divina.

À minha família, cada um com sua contribuição para que este trabalho pudesse realizado. À Manuela, minha filha, meu maior estímulo, minha maior força, quem me dá vontade de ser melhor a cada dia, pela paciência com que me dividiu com tantas tarefas, sempre me esperando docemente para a hora de brincar. Ao Alvino, meu marido, pelo apoio e pelo incentivo. Sem isso, eu não sei se teria conseguido. Aos meus pais, pelo suporte principalmente no cuidado com a Manuela nos momentos em que os compromissos de trabalho exigiam minha total atenção. À minha irmã, Ana Cecília, por ouvir meus desabafos, minhas preocupações e, principalmente, por compartilhar as minhas alegrias.

Ao meu orientador, Prof. Dr. André Vasconcelos da Silva, que foi, do começo ao fim, mais que um professor, um apoiador das minhas ideias. A ele, faço um agradecimento especial por ter me apresentado a Economia Comportamental, base teórica deste estudo, que me descortinou um mundo novo e que é uma fonte inesgotável de ideias. Obrigada, professor, pelo conhecimento compartilhado, pela paciência, pelo estímulo e pela compreensão com todas as minhas confusões.

Às minhas amigas e colegas de Procuradoria Fernanda Angoti e Maria Carolina Cremasco, pelo interesse em saber da minha produção acadêmica ao longo de todo o mestrado. Vocês são excelentes ouvintes e leitoras, obrigada por tanto!

Eu devo um agradecimento, ainda, a algumas pessoas que sequer sabem da minha existência, mas que contribuíram ricamente para que este trabalho se desenvolvesse. São profissionais que se dedicam a compartilhar conteúdos técnico-científico nas redes sociais, e que me ajudaram com ideias e ensinamentos para a elaboração dessa pesquisa. Júlio Xavier, do perfil Tipografia Jurídica do Instagram, e Ana Paula Holtz, do podcast Direito e Design, com ideias sobre *legal design* e formatação de documentos jurídicos; Dr. Erik Navarro, magistrado, e suas análises sobre a relação entre Direito e Neurociência; e por último, Dra. Fernanda Scussel, do perfil Pesquisa na Prática e Prof. Ms. Lucas Sena, com seu conteúdo sobre escrita científica e produção de trabalhos acadêmicos. Esta dissertação está repleta de conteúdo que eles divulgaram em suas redes, seja no formato do texto, seja em *insights* espalhados por todo ele.

Finalmente, à Universidade Federal de Catalão, por meio de seu Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional, e todos os professores, pela estrutura e pelo suporte

na realização do mestrado, sobretudo considerando os desafios impostos pelo contexto da pandemia da Covid-19 com a implementação do ensino remoto. Não fosse a possibilidade de realizar tudo *on-line*, talvez eu nem tivesse me candidatado ao mestrado, considerando todas as demandas do meu cotidiano pessoal e profissional.

Pessoalmente, minha maior gratidão ao terminar esta jornada, todavia, é por perceber que saio do mestrado com muito mais desejos do que eu tinha quando entrei. Foram dois anos de intensa transformação pra mim, de superação de desafios e, principalmente, de muitas descobertas. O que virá a seguir eu não sei exatamente. A minha única certeza é da minha imensa vontade de viver e aprender: viver aprendendo e aprender a viver.

“Tenha paciência em relação a tudo que não está resolvido em seu coração e ame as próprias perguntas, como quartos fechados e como livros escritos em uma língua estrangeira. Não investigue agora as respostas que não lhe podem ser dadas, porque não poderia vivê-las. E é disto que se trata, de viver tudo. Viva agora as perguntas. Talvez passe, gradativamente, um belo dia, sem perceber, a viver as respostas.”

Rainer Maria Rilke

RESUMO

O *design* jurídico propõe-se a facilitar a compreensão e simplificar linguagens, instrumentos e procedimentos jurídicos com vistas a promover solução de problemas e melhorar a percepção das pessoas sobre o sistema de justiça como um todo. Dessa forma, a partir da construção acima realizada, propõe-se o seguinte problema de pesquisa: de que forma o *design* jurídico aplicado às petições e documentos influencia na tomada da decisão judicial? Para discuti-lo, parte-se de uma análise teórica acerca dos processos decisórios baseada no que há de mais recente sobre o tema: a Economia Comportamental e sua visão sobre os processos cognitivos e comportamentais que subjazem os processos de escolhas e julgamentos, o sistema de heurísticas e vieses, a Teoria do Processamento Dual do Pensamento e o sistema de *nudges* atinente ao paternalismo libertário. O objetivo geral deste estudo é analisar a relação entre o *design* jurídico e a formação do convencimento dos juízos no âmbito dos processos judiciais. Num primeiro momento, realiza-se uma descrição teórica acerca dos temas da Teoria do Julgamento e Decisão, aspectos comportamentais da decisão judicial e sua relação com o *design*, com o delineamento de pesquisa bibliográfica. Em seguida, realiza-se um estudo de caso, para estudar exhaustivamente as peças de alguns processos judiciais, as quais compreendem: petições iniciais apresentadas pelas partes autoras, contestações do Município de Uberlândia, formuladas pela autora deste trabalho, sentenças proferidas pelos juízos dos respectivos órgãos jurisdicionais e, quando houver, acórdãos de segunda instância. Para se proceder ao estudo, vale-se, portanto, do método da análise do discurso, com a aplicação dos procedimentos analíticos da Análise Comportamental do Discurso, baseada na abordagem behaviorista radical da linguagem de Skinner. Os resultados encontrados apontam que a aplicação de ferramentas de *design* influencia na tomada da decisão judicialmente relevante, ao proporcionarem um incremento no conforto cognitivo dos julgadores. Como contribuição, destaca-se a possibilidade de se realizarem estudos empíricos sobre a influência do *design* na tomada de decisões jurídicas, e de se utilizarem as bases teóricas aqui apresentadas para a implementação de soluções jurídicas diversas, com vistas à melhoria do sistema Judiciário como um todo.

Palavras-chave: *design* jurídico; julgamento e decisão; heurísticas e vieses; análise comportamental do discurso.

ABSTRACT

Legal design aims to facilitate understanding and simplify legal languages, instruments and procedures with a view to promoting problem solving and improving people's perception of the justice system as a whole. Thus, based on the above construction, the following research problem is proposed: how does the legal design applied to petitions and documents influence judicial decision-making? To discuss it, we start with a theoretical analysis of decision-making processes based on what is most recent on the subject: Behavioral Economics and its view of the cognitive and behavioral processes that underlie the processes of choices and judgments, the system of heuristics and biases, the Theory of Dual Processing of Thought and the system of nudges related to libertarian paternalism. The general objective of this study is to analyze the relationship between legal design and the formation of conviction of judgments within the scope of legal proceedings. At first, a theoretical description about the themes of the Theory of Judgment and Decision, behavioral aspects of the judicial decision and its relation with the design, with the outline of bibliographical research. Then, a case study is carried out, to exhaustively study the pieces of some judicial processes, which include: initial petitions presented by the plaintiffs, contestations of the Municipality of Uberlândia, formulated by the author of this work, sentences pronounced by the judgments of the respective jurisdictional bodies and, where applicable, second instance judgments. In order to carry out the study, therefore, the discourse analysis method is used, with the application of the analytical procedures of Behavioral Discourse Analysis, based on the radical behaviorist approach of Skinner's language. The results found indicate that the application of design tools influences the judicially relevant decision-making, by providing an increase in the judges' cognitive comfort. As a contribution, we highlight the possibility of carrying out empirical studies on the influence of design on legal decision-making, and of using the theoretical bases presented here for the implementation of different legal solutions, with a view to improving the Judiciary system as a all.

Keywords: *legal design; judgment and decision; heuristics and biases; behavioral analysis of the discourse.*

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO	9
2. INTRODUÇÃO.....	13
3. OBJETIVOS.....	19
4. JUSTIFICATIVA	20
5. REFERENCIAL TEÓRICO	22
5.1. <i>Notas Introdutórias.....</i>	22
5.2. <i>O direito como sistema social de controle de comportamentos</i>	23
5.3. <i>Processos Cognitivos na Formação de Comportamentos</i>	25
5.4. <i>A Economia Comportamental.....</i>	28
5.5. <i>Rápido e Devagar: a Teoria do Processamento Dual do Pensamento</i>	30
5.6. <i>O Sistema de Heurísticas e Vieses e a Arquitetura de Escolhas</i>	32
5.7. <i>A Análise Econômico-Comportamental do Direito e a Tomada da Decisão Judicial</i> 38	
5.8. <i>O Design Jurídico.....</i>	41
6. MÉTODO	45
6.1. <i>Descrição geral da pesquisa.....</i>	45
6.2. <i>Documentos para a análise exploratória</i>	48
6.3. <i>Procedimento de Coleta, Tratamento e Análise dos Dados</i>	48
7. RESULTADOS E DISCUSSÃO	49
7.1. <i>Quadro 1 – Processo nº 1: 5031509-54.2020.8.13.0702</i>	72
7.2. <i>Quadro 1 – Processo nº 2: 5013020-66.2020.8.13.0702</i>	73
7.3. <i>Quadro 2 – Processo nº 1: 1014032-30.2021.4.01.3803</i>	74
7.4. <i>Quadro 2 – Processo nº 2: 5044605-68.2022.8.13.0702</i>	74
7.5. <i>Discussão dos Resultados.....</i>	77
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	84
8.1. <i>Síntese dos principais resultados.....</i>	84
8.2. <i>Contribuições acadêmicas.....</i>	84
8.3. <i>Limitações e recomendações para estudos futuros</i>	85
9. REFERÊNCIAS.....	86
ANEXOS	90

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** – *Print* de trecho da petição inicial do processo nº 5031509-54.2020.8.13.0702
- Figura 2** – *Print* de trecho da petição inicial do processo nº 5031509-54.2020.8.13.0702
- Figura 3** – *Print* de trecho da contestação do processo nº 5031509-54.2020.8.13.0702
- Figura 4** – *Print* de trecho da contestação do processo nº 5031509-54.2020.8.13.0702
- Figura 5** – *Print* de trecho da contestação do processo nº 5031509-54.2020.8.13.0702
- Figura 6** – *Print* de trecho da contestação do processo nº 5031509-54.2020.8.13.0702
- Figura 7** – *Print* de trecho da sentença do processo nº 5031509-54.2020.8.13.0702
- Figura 8** – *Print* de trecho da sentença do processo nº 5031509-54.2020.8.13.0702
- Figura 9** – *Print* de trecho da petição inicial do processo nº 5013020-66.2020.8.13.0702
- Figura 10** – *Print* de trecho da petição inicial do processo nº 5013020-66.2020.8.13.0702
- Figura 11** – *Print* de trecho da petição de informações do processo nº 5013020-66.2020.8.13.0702
- Figura 12** – *Print* de trecho da sentença do processo nº 5013020-66.2020.8.13.0702
- Figura 13** – *Print* de trecho da sentença do processo nº 5013020-66.2020.8.13.0702
- Figura 14** – *Print* de trecho da petição inicial do processo nº 1014032-30.2021.4.01.3803
- Figura 15** – *Print* de trecho da petição inicial do processo nº 1014032-30.2021.4.01.3803
- Figura 16** – *Print* de trecho da contestação do processo nº 1014032-30.2021.4.01.3803
- Figura 17** – *Print* de trecho da contestação do processo nº 1014032-30.2021.4.01.3803
- Figura 18** – *Print* de trecho da contestação do processo nº 1014032-30.2021.4.01.3803
- Figura 19** – *Print* de trecho da contestação do processo nº 1014032-30.2021.4.01.3803
- Figura 20** – *Print* de trecho da contestação do processo nº 1014032-30.2021.4.01.3803
- Figura 21** – *Print* de trecho da sentença do processo nº 1014032-30.2021.4.01.3803
- Figura 22** – *Print* de trecho da sentença do processo nº 1014032-30.2021.4.01.3803
- Figura 23** – *Print* de trecho da petição inicial do processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702
- Figura 24** – *Print* de trecho da petição inicial do processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702
- Figura 25** – *Print* de trecho da petição inicial do processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702
- Figura 26** – *Print* de trecho da petição inicial do processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702
- Figura 27** – *Print* de trecho da decisão que deferiu a liminar no processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702
- Figura 28** – *Print* de trecho do agravo de instrumento sobre a decisão que deferiu a liminar no processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702
- Figura 29** – *Print* de trecho da decisão que deferiu efeito suspensivo ao agravo de instrumento sobre a decisão que deferiu a liminar no processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702
- Figura 30** – *Print* de trecho da decisão que reconsiderou a decisão do agravo de instrumento e indeferiu efeito suspensivo ao agravo de instrumento sobre a decisão que deferiu a liminar no processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702
- Figura 31** – *Print* de trecho da petição de informações do processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702
- Figura 32** – *Print* de trecho da petição de suspensão de liminar do processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702
- Figura 33** – *Print* de trecho da petição de suspensão de liminar do processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702
- Figura 34** – *Print* de trecho da decisão de suspensão de liminar do processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702
- Figura 35** – *Print* de trecho da sentença do processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702
- Figura 36** – *Print* de trecho da sentença do processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702
- Figura 37** – *Print* de trecho da sentença do processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Processos ajuizados no ano de 2020

Quadro 2 – Processos ajuizados nos anos de 2021 e 2022

1. APRESENTAÇÃO

Eu sou Maria Theresa, estou meestrando em Gestão Organizacional pela Universidade Federal de Catalão/GO e, sob orientação do Professor Dr. André Vasconcelos da Silva, apresento a dissertação cujo título é “Muito Além das Aparências: o *design* jurídico como instrumento de influência na tomada da decisão judicial”.

O texto que virá a seguir é muito mais que uma dissertação a ser apresentada em um mestrado. É o fruto de uma construção pessoal e profissional, é resultado de uma busca profunda do saber, e não somente do saber científico, mas também de grande autoconhecimento.

Sou graduada em Direito pela na Universidade Federal de Uberlândia, pós-graduada em Direito Público, e praticamente toda a minha atividade profissional ocorreu no serviço público. Fui Oficial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, lotada na Secretaria das Promotorias de Justiça de Família de Uberlândia, por três anos, depois fui Advogada do Município de Patrocínio/MG, minha terra natal, por um ano, e desde o ano de 2012, sou Procuradora do Município de Uberlândia. Neste último cargo, tenho exercido minhas funções predominantemente na Procuradoria Adjunta Judicial, com atuação no contencioso judicial.

O mestrado tem se revelado, para mim, uma grande oportunidade de aprimoramento e evolução pessoal e profissional, que surgiu em um contexto temporal muito peculiar que é a pandemia da Covid-19. Digo isso porque a pandemia intensificou os processos de ensino à distância e de trabalho remoto, o que permitiu que tivéssemos flexibilidade no tempo e no espaço para estudar e trabalhar, além de acesso a uma infinidade de cursos, apresentações, reuniões e materiais que passaram a estar disponíveis no ambiente virtual.

O momento histórico da pandemia, a onipresença das redes sociais no cotidiano das pessoas do mundo inteiro, e a disseminação ininterrupta de informação, sobretudo pelos meios digitais, mostrou, ainda, a necessidade e a urgência em se divulgar e produzir ciência de qualidade. No meu caso, atraída por todo esse contexto, vi no mestrado, mais que um meio de ascensão profissional, uma oportunidade de aquisição de conhecimento e de criação de uma identidade intelectual para muito além da minha formação e da minha prática profissional.

Dito isso, é importante ressaltar, ainda, que a escolha do tema da pesquisa passa sobretudo por esse aspecto de definição identitária dessa pesquisadora iniciante. Num primeiro momento, apresentei ao programa um projeto de pesquisa no tema do direito à proteção dos dados pessoais, que também ganhou uma visibilidade maior no contexto da pandemia e da então proximidade da vigência de uma lei brasileira de proteção de dados pessoais.

Já no curso do programa, o estudo foi ganhando ainda mais robustez a partir do estabelecimento do seu referencial teórico e construção de uma linha de pensamento a partir da Teoria da Decisão, por influência de meu professor orientador, Dr. André Vasconcelos da Silva, que trouxe à discussão os preceitos da Economia Comportamental e da Análise Econômica do Direito, sobretudo a partir dos estudos de Daniel Kahneman e Cass R. Sunstein, dentre outros. A grandeza dessa teoria e sua infinidade de aplicações me apresentaram uma série de oportunidades na pesquisa e, por que não dizer, uma infinidade de dúvidas sobre o rumo a seguir.

A essa altura, eu já tinha conhecido, por meio das redes sociais, o conteúdo do *legal design* e suas aplicações no *design* de documentos jurídicos e reflexos na persuasão, arquitetura da informação, decisão e julgamento, dentre outros. E eu já tinha começado a aplicar as técnicas em minhas petições no meu dia a dia na Procuradoria e estava muito satisfeita com essa produção.

A escrita sempre foi uma parte importante de mim. Desde sempre, escrever foi minha melhor forma de me mostrar a mim mesma e aos outros. A redação sempre foi uma paixão e um ponto forte dentre as minhas capacidades. No exercício do Direito, a petição é o meu meio de comunicação, meu instrumento de fala e é onde eu me sinto mais à vontade para dizer.

Mas não sem alguma angústia. Por muito tempo, minha imaturidade me levou a crer que o meu estilo de redação era em certa medida inadequado para petições. Eu pensava que meus textos eram concisos e objetivos demais para abarcarem uma argumentação suficiente para refutar as alegações adversas e convencer os julgadores, num universo em que predomina a linguagem rebuscada e erudita, estrangeirismos, frases repetitivas. Além disso, eu sempre tive dificuldade para formular meus textos aos pedaços, como um quebra-cabeças que vai se formando peça por peça de forma aleatória. Mapear os argumentos e encadear as ideias sempre foi uma estratégia na minha escrita. Como uma verdadeira narrativa, minhas petições precisam ter início, meio e fim esboçados antes mesmo de nascerem.

O estudo das teorias de decisão e julgamento e dos princípios de *design* jurídico me convenceram de que a simplificação da linguagem, a estrutura dos argumentos e, até mesmo uma formatação eficiente da petição são instrumentos importantíssimos na captação da atenção do julgador e, até mesmo, na formação do seu convencimento. Por isso eu disse, logo ao iniciar esta apresentação, que este trabalho é fruto de profundo autoconhecimento. A discussão aqui realizada traduz um encontro entre essas teorias inovadoras e a minha própria essência pessoal e profissional.

E também por isso eu afirmei anteriormente que esse estudo foi construído sobre a superação de muitas dúvidas, especialmente sobre abandonar o projeto inicial de pesquisa sobre a Lei Geral de Proteção de Dados. No entanto, com imenso respeito a tudo que estudei antes, ao meu orientador que sempre foi um entusiasta das minhas ideias, aos trabalhos produzidos até aqui, aos membros da minha banca de qualificação que forneceram contribuições valiosas sobre aquela pesquisa anterior, me despeço daquele estudo, não menos interessante, para me dedicar a explorar um tema que me proporcionou renovação, curiosidade e, o mais importante, reconhecimento.

O trabalho anterior, contudo, não fica esquecido. Em que pese não ter se transformado em uma dissertação para apresentação à banca para os fins de obtenção do título do mestrado, ele acompanha esta como um dos anexos. Fica, assim, o registro de um estudo realizado com empenho e dedicação, acerca de um tema interessante e inovador, e que foi submetido e aprovado não só quando ainda era uma proposta e foi apresentado na seleção para o mestrado, mas também por uma qualificadíssima banca de qualificação, composta pelos Prof. Dr. Alexandre Kehrig Veronese Aguiar, da Universidade de Brasília, e pela Profa. Dra. Cláudia Luiz Lourenço, da Universidade Federal de Goiás.

O título do trabalho reflete o espírito do texto. A escolha das palavras, a concisão, toda a sua construção leva ao que será tratado a seguir: a simplificação da comunicação, a objetividade da informação e, por que não, algum nível de descontração, sem perder, é claro, a intenção de transmitir, de imediato, o conteúdo da pesquisa e sua cientificidade.

A expressão “muito além das aparências” foi trazida no começo do título com uma razão especial, para além da tentativa de instigar o leitor. É que ao longo do trabalho de pesquisa, nas oportunidades em que mencionei estar estudando esse tema a outras pessoas, sobretudo colegas advogados, observei que para a expressiva maioria deles, o *design* jurídico é meramente uma técnica de embelezamento de petições e documentos.

Volto a dizer, então, sobre o título refletir o espírito do texto. Há, aqui, um objetivo muito claro de mostrar que o *design*, muito mais do que servir à beleza das peças jurídicas, presta-se à construção de petições e documentos funcionais, intencionalmente criados para captar a atenção do destinatário, promover compreensão, facilitar julgamentos e, consequentemente, servir tanto à efetivação do direito de acesso quanto à própria melhoria do sistema de justiça.

Eu me vejo em cada linha escrita neste trabalho. Esta pesquisa se conecta a quem eu sou e a quem eu sempre fui. Há um caráter bastante emocional na redação desta dissertação, e eu digo isso sem qualquer traço de constrangimento porque foi ele que me deu ânimo e

motivação para chegar até aqui e para fazer planos de continuar disseminando esse conhecimento, que é tão inovador. Meu desejo é que ele inspire outros pesquisadores e profissionais do Direito a estudarem, aplicarem e reproduzirem esse conhecimento, para que ele seja verdadeiro instrumento de transformação.

2. INTRODUÇÃO

Pesquisadores da ciência do Direito vêm demonstrado, nos últimos anos, um interesse crescente no estudo da relação entre ela e o *design*, enxergando este como instrumento de aprimoramento da relação entre pessoas e organizações e o sistema jurídico, um verdadeiro meio de acesso à justiça e de efetivação de direitos. Afinal, o *design* jurídico propõe-se a facilitar a compreensão e simplificar linguagens, instrumentos e procedimentos jurídicos com vistas a promover solução de problemas e melhorar a percepção das pessoas sobre o sistema de justiça como um todo.

Margareth Hagan (apud FALEIROS JR; CALAZA, 2021), pesquisadora da Universidade de Stanford, a quem se atribui o título de criadora do *legal design*, definiu-o, em tradução livre, como uma forma de avaliação e criação de serviços jurídicos, com foco na sua utilidade, usabilidade e capacidade de envolvimento. Essa abordagem utiliza-se de três conjuntos principais de recursos: processo, mentalidade e mecânica, os quais ajudam na concepção, construção e teste das melhores formas de fazer as coisas no direito. Trata-se, aqui, de uma definição operacional do termo, uma vez que a sua definição conceitual será profundamente explorada mais adiante, no referencial teórico deste trabalho.

Hagan e Kim (2017) conduziram estudo nas universidades americanas de Stanford e Harvard para avaliar o relacionamento entre as pessoas e os Tribunais por meio de Centros de Autoatendimento, em que pessoas leigas, desacompanhadas de advogado, podem conduzir seus próprios processos. O estudo tem por objetivo a propositura de melhorias no sistema legal e na experiência das pessoas, a partir de um trabalho de *design* de serviço, definindo intervenções que demonstram como aumentar o controle percebido do usuário e as experiências positivas nos tribunais.

Na pesquisa mencionada, parte-se do pressuposto de que a justiça pode assumir diferentes formas, considerando a forma como é medida. Nesse espeque, ela pode ser vista sob o aspecto de justiça distributiva, que analisa se o resultado foi correto, se a lei foi aplicada de forma justa e se a dignidade pessoal do sujeito foi garantida, e sob o aspecto de justiça processual, que analisa a interação das pessoas com o sistema, que é justo quando entrega um procedimento navegável, transparente e eficiente para as pessoas (HAGAN; KIM, 2017).

A pesquisa constatou a existência de uma crise de legitimidade no sistema judicial civil por força do mau atendimento às pessoas nos tribunais, à sua ineficiência e à sua incapacidade de usar bem as tecnologias e inovações, o que faz com que os usuários considerem que os tribunais são intimidantes e oferecem experiências ruins, além de não cumprirem o seu papel fundamental na sociedade (HAGAN; KIM, 2017).

As autoras elencam, entre as principais causas dessa constatação, uma frustração decorrente das filas de espera, dos prédios confusos, dos formulários cheios de jargões técnicos, de falta de privacidade e de atendimentos frios. Os litigantes, com isso, não conseguem entender as instruções ou preencher os formulários, e deixam o Centro de Autoatendimento sem um plano de ação ou informações claras. As pessoas experimentam emoções negativas como raiva, impotência e injustiça e são afetadas em sua dignidade, uma vez que a base desta é a autonomia (HAGAN; KIM, 2017).

Por isso, no estudo, Hagan e Kim (2017) defendem que a melhora do sistema jurídico depende de uma mudança de foco da justiça distributiva para a justiça processual, uma vez que isso demonstra um apoio a essa noção de dignidade, ao projetar um sistema legal justo e legítimo com priorização das experiências subjetivas das pessoas. Mencionam que juristas que se propuseram a estudar a experiência dos litigantes identificaram quatro variáveis para melhoria da justiça processual: o sentimento de aplicação neutra da lei, o senso de respeito aos indivíduos, a voz destes ao expressar seus pontos de vista e a sua confiança no fato de que as autoridades estão realmente tentando ajudá-los.

Para as autoras, ainda, uma experiência de usuário mais digna também corresponde a dar às pessoas uma sensação de controle percebido. Isto é, dar a elas a crença de que podem determinar seus próprios estados internos e comportamento, influenciar seu ambiente e/ou obter resultados desejados, o que é importante na determinação da qualidade do serviço (HAGAN; KIM, 2017).

Hagan e Kim (2017) concluem, ao final do trabalho, que a noção de controle percebido aumenta o senso de dignidade dos litigantes nos tribunais e afeta a eficiência e a justiça processual. É daí que se extrai o paradigma de que o *design* jurídico é um instrumento de acesso à justiça e efetivação de direitos. Segundo as autoras, importa aos litigantes que se sintam respeitados e ouvidos, e que tenham confiança de que as autoridades querem ajudá-los e estejam aplicando a lei de forma neutra. Como se vê, as pessoas não relacionam o acesso à justiça à obtenção de uma decisão favorável aos seus interesses. O acesso à justiça não necessariamente corresponde ao atendimento de seus pedidos, mas sim a uma sensação de terem sido vistas e ouvidas, ou seja, de que tiveram a atenção do julgador.

A partir dessas análises, compreende-se que a efetividade do direito de acesso à justiça e, conseqüentemente, o aumento do senso de dignidade dos usuários do sistema judiciário correspondem a que eles tenham: uma noção de que têm o controle de seus próprios comportamentos para obterem os resultados que desejam e a sensação de que detêm a atenção do julgador na construção do julgamento.

O processo judicial, o instrumento de acesso à justiça por excelência, é um construto social uma vez que baseado em comportamentos sociais. Na visão analítico-comportamental, segundo Aguiar (2017), o comportamento social é o “comportamento individual causalmente determinado (selecionado) por outros comportamentos humanos”. De acordo com o referido autor, o comportamento verbal, ou linguagem, é um tipo especial de comportamento social humano que frequentemente constitui contextos sociais e difere dos demais por basear-se na fala humana, de forma aberta ou encoberta, o que faz com que aí se incluam os comportamentos de ler, escrever e ouvir.

O comportamento de ler é explicado, inicialmente, a partir de sua consequência reforçadora, ou seja, a alteração do padrão comportamental do leitor a partir do texto. É que o comportamento verbal só é acionado pelo texto em indivíduos que já foram expostos a outros textos com sinais gráficos semelhantes. Aguiar (2017) conclui que o comportamento verbal, nesse caso, não está no texto, mas no repertório comportamental do sujeito que fala e lê.

Além da consequência, consideram-se também no comportamento de ler as variáveis da motivação, uma vez que a leitura do texto pressupõe um reforço de comportamentos anteriores, familiares, e do contexto, que é a variável da influência do ambiente sobre os padrões comportamentais, e que pode ser compreendida como o próprio texto, uma vez que seu conteúdo pode abarcar tanto comandos reforçadores quanto estímulos aversivos à leitura (AGUIAR, 2017).

O comportamento de escrever, por sua vez, é um tipo de comportamento verbal baseado em variáveis comuns ao comportamento de falar, além de outras relacionadas ao fato de que o ouvinte está distante no espaço e no tempo e de envolver a utilização de sinais gráficos característicos para além do comportamento vocal. O mais importante, todavia, é a possibilidade, proporcionada pelo comportamento de escrever, de não apenas superar a ausência do ouvinte, mas de também de manter algum controle sobre a reação do destinatário e sobre o comportamento do próprio escritor, que tende a se manter comprometido com o que escreve. (AGUIAR, 2017)

Aguiar (2017) relaciona o grau do controle exercido pelo escritor sobre o destinatário aos termos utilizados no texto. Segundo o autor, o grau do controle aumenta de acordo com quão unívoca tende a ser a reação do destinatário ao conteúdo do texto. Explica, ainda, que se a motivação do redator é controlar o comportamento mediato do destinatário, a utilização de termos menos genéricos é mais adequada. Em sentido contrário, ele diz que, se a intenção do escritor não é controlar, mas sim obter a aprovação do destinatário ao conteúdo do texto,

a utilização de termos genéricos tendentes a provocar uma reação difusamente favorável pode ser o melhor meio de garantir o resultado pretendido.

Bertoldo (2022), ao estudar as práticas informacionais, sobretudo diante da presença da tecnologia no cotidiano dos indivíduos e as relações destes com a informação e a comunicação, inclusive no ambiente social das organizações, afirma que “olhar para as necessidades dos usuários da informação tornou-se tão importante quanto olhar para a própria informação”. Segundo a autora, as mudanças advindas da transformação digital refletem nos comportamentos individuais e organizacionais, com destaque, em seu trabalho, para o comportamento do leitor em meios digitais. Essa nova prática de leitura, caracterizada por ser fragmentada e virtual, baseia-se mais na busca por palavras-chave, na não-linearidade e na seletividade do que na profundidade e na concentração, o que reflete a exigência de velocidade e agilidade de raciocínio impostas pelos contextos da sociedade de informação (BERTOLDO, 2022).

Sugere-se, então, que a leitura seja animada a fim de que se desperte a necessidade e a curiosidade de ler, papel que Bertoldo (2022) atribui ao *design* da informação e à sua consequente harmonia de conteúdo para a promoção de planejamento e organização da informação a partir de princípios estéticos, tornando a experiência de ler mais satisfatória e funcional para o leitor. Além de contribuir para a entrega de informações com clareza, objetividade e harmonia, o *design* também pode auxiliar na real apropriação da informação com a chamada paciência cognitiva (BERTOLDO, 2022).

Relacionando todos esses preceitos acerca dos comportamentos de ler e escrever, e partindo do caráter de objeto comportamental e de comunicação que reveste o processo judicial, volve-se, aqui, à conclusão de Hagan e Kim (2017) de que o senso de dignidade dos litigantes nos tribunais e a eficiência da justiça processual dependem de que aqueles estejam imbuídos de uma percepção de controle. Este, por sua vez, diz respeito à capacidade das partes de influenciarem o ambiente, de serem vistas e ouvidas, ou seja, de agirem causamente na condução dos processos. E, como visto, o *design* pode ser prestar a esse papel de instrumentalização de leitura e escrita mais objetivas e eficientes.

Dessa forma, a partir da construção acima realizada, propõe-se o seguinte problema de pesquisa: de que forma o *design* jurídico aplicado às petições e documentos influencia na tomada da decisão judicial no Brasil? Para discuti-lo, parte-se de uma análise teórica acerca dos processos decisórios baseada no que há de mais recente sobre o tema: a Economia Comportamental e sua visão sobre os processos cognitivos e comportamentais que subjazem os processos de escolhas e julgamentos, o sistema de heurísticas e vieses, a Teoria do

Processamento Dual do Pensamento e o sistema de *nudges* atinente ao paternalismo libertário. Todo esse arcabouço será, adiante, utilizado em cotejo com a análise teórica do *design* jurídico para esclarecer se a utilização dos instrumentos deste último pode ser eficiente na construção de petições e documentos mais persuasivos, ou seja, aptos a influenciarem nos processos decisórios que ocorrem no âmbito jurisdicional brasileiro.

Afinal, os juízes, como pessoas normais que são, estão sujeitos a todos esses fatores que interferem na tomada de decisão. Seus comportamentos, a despeito de regulados por regras contidas nos mais diversos tipos de normas, tais como as sociais, as principiológicas, as processuais, não estão livres de serem atingidos por ruídos, vieses ou falhas de julgamento das mais variadas naturezas. Por isso, este trabalho propõe-se a fazer uma análise de como a atuação das partes do processo, sobretudo na elaboração de petições e documentos, pode contribuir na tomada da decisão juridicamente relevante.

O advogado, indubitavelmente, é um arquiteto de escolhas. Seja em sua atuação consultiva, de trato com seus próprios clientes, ou litigiosa, no trabalho de representação de partes adversas, no âmbito extrajudicial ou judicial, o advogado tem ao seu dispor uma série de instrumentos para atuar em contextos de tomada de decisão e realização de escolhas. Neste trabalho, por questões de limitação epistêmica, trataremos de forma predominante da atuação judicial, uma vez que o objeto de análise, aqui, é a petição e sua modelagem como instrumento de persuasão dos julgadores. E ainda, por questões de familiaridade com o tema em virtude da atuação profissional da autora, não é demais alertar o leitor de que ele encontrará foco na análise da processualística cível, tanto na menção a processos quanto a normas e procedimentos.

Não é inadequado dizer que, no processo judicial, a finalidade precípua da atuação do advogado é a obtenção de uma decisão favorável à parte representada. E sobre decisão favorável não se toma somente a vitória completa, mas também aquelas situações em que se consegue reduzir o prejuízo da parte, ou seja, os custos – pecuniários ou não – decorrentes de processar ou ser processado. Nesse esqueleto, conhecer o que explica a tomada de decisão antes de submeter sua pretensão ao juízo, é crucial para planejar sua atuação e a forma de exposição de seus argumentos e pedidos.

A presente dissertação, além da introdução, está estruturada da seguinte forma: objetivos do estudo, gerais e específicos; referencial teórico, que abrange uma revisão dos principais temas que baseiam o estudo; método, com a caracterização geral da pesquisa e os procedimentos de coleta e análise dos dados; resultados e discussão dos resultados;

considerações finais, com as contribuições do estudo, limitações e recomendações para futuros trabalhos; e, ao final, as referências bibliográficas.

3. OBJETIVOS

Em decorrência do problema de pesquisa apresentado, o objetivo principal deste estudo é analisar a relação entre o *design* jurídico e a formação do convencimento dos juízos no âmbito dos processos judiciais.

Para a consecução desse objetivo geral, propõem-se os seguintes objetivos específicos:

- a) Descrever como se consolidou a atual Teoria do Julgamento e Decisão em seus aspectos históricos e epistêmicos,
- b) Desenvolver uma construção teórica acerca dos aspectos comportamentais da decisão judicial e sua relação com o *design*;
- c) Analisar de forma exploratória de que forma a utilização de ferramentas de *design* em petições influencia na tomada das respectivas decisões judiciais.

4. JUSTIFICATIVA

Segundo informações do painel “Estatísticas do Poder Judiciário” do Conselho Nacional de Justiça, atualizadas até o dia 31 de outubro de 2022, estão em trâmite, no sistema Judiciário brasileiro, 75.599.256 processos judiciais. Somente no ano de 2022, até aquela data de referência, foram ajuizados 22.960.690 novos processos, e julgados outros 22.634.179 (CNJ, 2022).

Tome-se como recorte desse quadro, para fins ilustrativos do enorme quantitativo de demandas judiciais em trâmite, o sistema Judiciário da cidade de Uberlândia/MG, onde está sendo elaborada esta dissertação e onde sua autora atua como advogada pública. Nessa cidade, considerando todos os órgãos Judiciários existentes, das Justiças Estadual, Federal, do Trabalho e Eleitoral, estavam pendentes de julgamento, em 31 de outubro de 2022, 189.684 processos judiciais, sendo que naquele ano deram entrada 50.125 novos processos e foram julgados outros 52.064 (CNJ, 2022). O Organograma Judiciário do CNJ aponta a existência de 34 órgãos judiciários nesta cidade o que, novamente com finalidade meramente ilustrativa, resulta numa média simples de 5.578 processos por órgão julgador. Seguindo essa mesma forma de calcular, foram em média 2.297 decisões, 4.778 despachos e 609 audiências para cada órgão, num período de 10 meses (CNJ, 2022).

Ainda segundo o mesmo painel estatístico, considerando os processos em trâmite em todo o país nos 12 meses anteriores à data de referência de 31 de outubro de 2022, o tempo médio entre o início do processo e a data do primeiro julgamento era de 687 dias, e dentre os processos ainda pendentes naquela data, ou seja, que ainda estavam tramitando, o tempo médio desde o início da ação era de 1.587 dias (CNJ, 2022). Isso quer dizer que os processos em andamento no Brasil estão tramitando, em média, há 3 anos e meio.

Não se descarta, neste trabalho, da importância de se promoverem estudos e iniciativas acerca dos problemas e soluções para a alta demanda de trabalho do sistema judiciário, bem como para a excessiva judicialização dos conflitos no Brasil, o que reflete em outras questões, tais como o ativismo judicial, o custo financeiro relacionado aos órgãos públicos do sistema de justiça, dentre outros. O foco desta pesquisa, todavia, está na prestação do serviço jurisdicional a partir de outra perspectiva: como se dá a tomada de decisão judicial e de que forma a atuação dos advogados pode contribuir para o processo decisório.

Os números trazidos anteriormente carregam uma conclusão evidente: há uma grave questão social consistente no fato de que os conflitos levados à apreciação do Judiciário estão se arrastando no tempo. O direito de acesso à Justiça, constitucionalmente consagrado, é inefetivo. Sendo assim, a intenção deste trabalho é analisar a aplicação dos princípios de

design aos documentos jurídicos como um instrumento para promover a eficiência nos julgamentos e, com isso, promover a efetividade do sistema de Justiça e, consequentemente, daquele direito fundamental mencionado.

Parte-se, aqui, de um referencial teórico calcado na Teoria do Julgamento e Decisão, com base nos preceitos da Economia Comportamental e da Teoria Comportamental do Direito para analisar a tomada de decisão judicial e como ela é influenciada por fatores cognitivos particulares dos julgadores. Estabelecida tal base, constrói-se um segundo plano teórico acerca do denominado *design* jurídico, que tem sido disseminado com o nome na língua inglesa, o *legal design*, e que pode ser analisado como um instrumento de captação da atenção dos julgadores, incremento de sua capacidade cognitiva e facilitação do julgamento para promover a tomada de decisão.

Além disso, o estudo, formulado nesses moldes, se encaixa perfeitamente na área de concentração do programa de pós-graduação *stricto sensu* em que se insere. A pesquisa está sendo desenvolvida no mestrado em gestão organizacional da Universidade Federal de Catalão, especificamente na Linha de Pesquisa II: Indivíduo, Organização, Trabalho e Sociedade, cujo objetivo é justamente identificar as relações entre indivíduo, organizações públicas e privadas e a sociedade, considerando questões referentes ao desenvolvimento.

Acredita-se, assim, que este trabalho, sobretudo diante do referencial teórico desenvolvido, pode ser útil para basear inclusive estudos futuros sobre os mais diversos campos de análise do Direito e do sistema jurídico de modo específico, o que demonstra a sua contribuição acadêmica. Ademais, o estudo do *design* jurídico como meio de efetivação de direitos e aumento da eficiência do sistema de justiça revela também uma contribuição social desta pesquisa.

5. REFERENCIAL TEÓRICO

5.1. Notas Introdutórias

Neste tópico, realiza-se uma revisão dos principais temas que fundamentam teoricamente este estudo, que está apoiado em sete pilares conceituais: a) o sistema jurídico como sistema social especializado no controle de comportamentos; b) a influência dos processos cognitivos na formação de comportamentos; c) a disciplina da Economia Comportamental; d) A Teoria do Processamento Dual do Pensamento; e) o Sistema de Heurísticas e Vieses e a Arquitetura de Escolhas; f) a Análise Econômico-Comportamental do Direito e sua relação com a tomada da decisão judicial a teoria da decisão e, finalmente, g) o design jurídico, seus conceitos e aplicações.

Para auxiliar no trabalho de análise do objeto, utilizar-se-á um referencial teórico que abarca, em primeiro lugar, a obra de Aguiar (2017), intitulada “Teoria Analítico-Comportamental do Direito”, que traz uma base conceitual de abordagem do direito como sistema funcionalmente especializado. Em seguida, passa-se à análise do tema da formação de comportamentos com base em artigos constantes da obra *Psicologia Social*, coordenada pelos psicólogos portugueses Jorge Vala e Maria Benedicta Monteiro.

Definidas essas bases teóricas, passa-se ao estudo da disciplina da Economia Comportamental. Primeiramente, com a elaboração de um esboço histórico e exposição de seus principais conceitos, baseado primordialmente em artigo de autoria de Daura (2018). Depois, analisa-se a obra de grande destaque “Rápido e Devagar: duas formas de pensar”, de Kahneman (2012), um dos autores responsável por desenvolver as bases da Economia Comportamental, e que consiste na definição da Teoria do Processamento Dual do Pensamento, que define os sistemas representativos do pensamento humano.

Adiante, passa-se ao detalhamento do sistema de heurísticas e vieses definido por Kahneman e seu parceiro de trabalho Amos Tversky, mas pela perspectiva da arquitetura de escolhas, estabelecida a partir dos estudos de Thaler e Sunstein (2019) na obra “*Nudge: como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade*” e, ainda, na de Sunstein (2010), consubstanciada no livro “*A verdade sobre os boatos*”. Depois, passa-se ao estudo da tomada de decisão judicial à luz da análise econômico-comportamental do Direito, a partir do texto de Horta (2019), “Por que existem vieses cognitivos na Tomada de Decisão Judicial? A contribuição da Psicologia e das Neurociências para o debate jurídico”, em que o autor, após traçar o percurso histórico da ideia de que a tomada de decisão está sujeita a vieses, esclarece as principais teorias que tratam do modo como processos automáticos ou inconscientes regem as decisões, e os reflexos disso nas instituições jurídicas.

Além disso, no que diz respeito ao design jurídico, utilizar-se-á o trabalho de Arantes (2022), em especial o texto “Da combinação entre *visual law* e multimodalidade como forma de comunicação para garantia do acesso à justiça: uma revisão”, em que a autora realiza uma revisão integrativa de literatura sobre a combinação de multimodalidade e *visual law* e conclui que a construção do texto deve se relacionar com o seu destinatário, sugerindo o desdobramento da pesquisa em outras que tratem dessa abordagem quanto a usuários específicos, como os juízes. Ao final, menciona-se trabalho de pesquisa empírica realizado por Souza (2021), com análise quantitativa a respeito da opinião de juízes federais sobre a utilização de elementos visuais em petições.

A revisão de literatura foi construída a partir de pesquisas realizadas nas bases de dados do Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e no Google Acadêmico, além de livros adquiridos no site da Amazon.

5.2. O direito como sistema social de controle de comportamentos

Aguiar (2017), em sua obra “Teoria Analítico-Comportamental do Direito”, busca responder à questão sobre o que é o direito e como ele afeta o comportamento das pessoas, entendendo-o como um sistema social funcionalmente especializado a partir de uma base teórica calcada na análise comportamental de B. F. Skinner com contribuição de outras disciplinas das ciências sociais, especialmente a teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann.

O sistema social funcionalmente especializado, ou simplesmente sistema social funcional, é um conceito que surge a partir da influência recíproca entre as várias organizações e seus ambientes sociais externos para resolverem os diversos macroproblemas sociais. Por isso diz que “as sociedades contemporâneas são constituídas predominantemente por sistemas sociais funcionais” (AGUIAR, 2017).

O modelo analítico-comportamental de sistema social funcional é composto por cinco elementos: a) os macroproblemas, que são as questões recorrentes relacionadas à sobrevivência e reprodução do grupo social; b) as organizações e seus produtos; c) as consequências condicionadas socialmente generalizadas; d) problemas socialmente relevantes; e) regras sociais (AGUIAR, 2017).

A função social do sistema jurídico, por sua vez, é controlar coercitivamente os comportamentos socialmente indesejáveis, os quais são definidos a partir de decisões vinculantes do sistema político. As organizações jurídicas, por sua vez, são: os tribunais, o Ministério Público, os órgãos da Advocacia Pública, as polícias, os órgãos de fiscalização em geral e os escritórios de advocacia privada. Segundo Aguiar (2017), apesar das diferenças existentes

entre essas variadas organizações, elas têm em comum a função geral de tratar da aplicação ou não das sanções jurídicas, o denominado *enforcement* (AGUIAR, 2017).

Com efeito, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) em seu artigo 92, elenca os órgãos do Poder Judiciário, quais sejam: o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça, o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior do Trabalho, os Tribunais Regionais Federais e os Juízes Federais, os Tribunais e Juízes do Trabalho, os Tribunais e Juízes Eleitorais, os Tribunais e Juízes Militares, e os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios. Mais adiante, no artigo 127, prevê como funções essenciais à Justiça: o Ministério Público, a Advocacia Pública, a Advocacia e a Defensoria Pública.

A aplicação de regras jurídicas, função comum dessas diversas organizações do sistema jurídico, pode se dar em três situações diversas, quais sejam a legislação, a jurisdição e a observância do direito. Ao complexo de comportamentos das autoridades jurídicas que visam à aplicação de sanções em face da ocorrência de um delito, dá-se o nome de jurisdição, que pode ser judicial, se a autoridade competente forem juízes, ou administrativa, se for qualquer outro órgão estatal. Os processos judiciais, por sua vez, são contextos sociais artificiais, contingências sociais programadas nos quais se selecionam comportamentos eminentemente verbais relacionados à conduta e à sanção. Isso porque, neles, autor e réu, motivados pela possibilidade de aplicação da sanção, reforçam comportamentos punitivos e defensivos de seus advogados para motivar o juiz a condenar ou absolver (AGUIAR, 2017).

A teoria analítico-comportamental do direito sustenta-se, ainda, nos conteúdos motivacional e discriminativo das regras jurídicas para estabelecimento do repertório dos indivíduos a quem compete a aplicação das sanções. Assim, tratando-se o direito de sistema composto por padrões comportamentais, revela-se o papel atribuído à lei de tornar a conduta sancionada aversiva para os membros da sociedade, sobretudo aqueles que ocupam funções de autoridades jurídicas. Nesses termos, quanto mais aversiva o juiz considerar a conduta, mais os advogados serão induzidos por eles a tratar da ocorrência ou não da conduta e da atribuição da autoria, ou seja, se ocorreu o fato e se ele foi cometido pelo réu. Noutro norte, quanto menos aversiva a conduta for para o juiz, mais a discussão poderá se desviar do caso para voltar-se à lei em geral (AGUIAR, 2017).

Outrossim, a construção do argumento que aumente a probabilidade de o juiz decidir a causa de modo favorável a uma ou outra parte, ou seja, influenciando seu ponto de vista, passa por outro comportamento, o de interpretar. O problema da interpretação, todavia, é que cada contexto de aplicação da lei importa na recriação da regra jurídica; o intérprete atua, na solução de determinado problema jurídico, como se fosse legislador. A solução

proposta pela teoria analítico-comportamental do direito é que seja feita uma análise das consequências lógicas das interpretações das leis, que por sua vez devem ser consistentes, inteligíveis, previsíveis e coerentes, possibilitando, inclusive, o controle social sobre o poder das autoridades jurídicas de aplicar sanções, impedindo decisões a serviço de suas preferências pessoais (AGUIAR, 2017).

Na conclusão de sua obra, Aguiar (2017) trata da teoria analítico-comportamental como uma concepção naturalista do direito, “tendo em vista que, por um lado, não apela para nenhum tipo de entidade existente para além da realidade sensível, por outro, se baseia na ciência do comportamento humano para explicar o direito”, e reflete em que medida aquela teoria contribui para esta abordagem. O autor avalia que falta às ciências sociais uma teoria do comportamento humano que as fundamente, e que essa falta tem sido relativamente suprida pela descrição do *Homo economicus* pela microeconomia (AGUIAR, 2017). Conforme será exposto adiante, essa descrição dos comportamentos a partir dos preceitos econômicos vem ocorrendo mediante importante apropriação de fundamentos de psicologia social, com a instituição de um novo paradigma de pensamento baseado nas restrições da racionalidade humana.

5.3. Processos Cognitivos na Formação de Comportamentos

Não somente os indivíduos, mas também os grupos, as instituições e as sociedades são seres pensantes. Com essa afirmação, Vala (2004) inicia seu estudo acerca das representações sociais no âmbito da psicologia social. Segundo ele, a representação social é um fenômeno comum a todas as sociedades, e constitui-se em um tipo de conhecimento elaborado e partilhado socialmente com o fim de construir uma realidade comum a um grupo social. Ela se presta a formar e orientar as comunicações e os comportamentos, além de resolver problemas e dar forma às relações sociais. Em outras palavras, as representações sociais são “teorias sociais práticas”, “saberes práticos” ou “organizadores das relações simbólicas entre actores sociais” (VALA, 2004).

Segundo Coelho *et al.* (2003), o comportamento é determinado por uma “representação mental do mundo”, o que denota sua relação com aspectos internos dos indivíduos. O comportamento, para esses autores, é um produto dessa representação ou da forma como as pessoas processam a informação.

As representações sociais são formadas a partir de dois processos sociocognitivos, ou seja, processos de cognição sujeitos a regulações normativas sociais: a objetivação e a ancoragem. A objetivação corresponde à materialização da representação social a partir da

organização dos elementos que a constituem e ao seu estabelecimento como uma realidade natural, ou seja, a sua passagem do abstrato para o concreto a partir de imagens e metáforas. A ancoragem, por sua vez, trata de tornar a representação social numa construção familiar. Isso acontece através da utilização de pontos de referência na construção ou tratamento das informações: um objeto novo é pensado a partir da referência a esquemas de pensamento e experiências já estabelecidos. A ancoragem tem um papel, ainda, de garantir eficácia social às representações sociais, transformando-as em um meio de organização das relações, dando sentido a acontecimentos, comportamentos, pessoas e grupos (VALA, 2004).

Como se vê, a ancoragem, como processo de formação de representações sociais, revela-se pela assimilação de um objeto a partir de outros objetos já existentes no sistema cognitivo do sujeito, que são as âncoras que sustentam a representação. Segundo Vala (2004), uma das perspectivas sob a qual esse processo pode ser analisado é a dos “contextos de comunicação”, em que a representação sobre o objeto varia de acordo com o significado atribuído a ele por determinado sistema de relações sociais. Para exemplificar, o autor trata da diferença entre os discursos sobre a psicanálise em uma revista de estilo de vida, em um jornal cristão e em um jornal comunista.

Nesse mesmo contexto de análise de comportamentos, Caetano (2004), ao tratar da formação de impressões, esclarece que a informação é processada pelas pessoas mediante a utilização de suas estruturas cognitivas, de modo a completa-la e torna-la coerente. Segundo o autor, uma pessoa processa os estímulos verbais e não verbais relativos a outra pessoa e ao contexto em que se encontram com base no conhecimento que possui previamente, “e que incluem representações de traços, de comportamentos, de estereótipos e de situações sociais assim como das suas inter-relações”. Formar uma impressão, assim, é uma atividade dependente de processos de memória (CAETANO, 2004).

Segundo Caetano (2004), na medida em que a formação de impressões demanda uma intensa atividade cognitiva, ela está sujeita a um conjunto de fatores dentre os quais se destacam: o efeito de ordem, o efeito de halo e as distorções de positividade e negatividade. O efeito de ordem ou de precedência revela que a ordem de fornecimento de informações interfere na formação da impressão, ou seja, a inversão da posição funcional de um adjetivo em relação a outros adjetivos influencia na formação da impressão sobre o objeto analisado.

A discussão em torno da explicação desse efeito de ordem ou de precedência tem girado em torno de três hipóteses. A primeira delas é a da “mudança de significado”, segundo a qual os adjetivos apresentados em primeiro lugar criam uma “impressão dirigida” que influencia o sentido atribuído aos adjetivos seguintes, de modo que ocorre uma mudança de

conotação decorrente do contexto em que os adjetivos são integrados. A segunda hipótese explicativa do efeito de precedência é a da “desvalorização da inconsistência”, de acordo com a qual os últimos adjetivos têm menos importância porque têm menos peso que os primeiros, e seriam integrados na impressão que já havia sido criada a partir destes. A terceira teoria argumenta que o efeito de precedência decorre de uma “diminuição da atenção” que é dada aos últimos adjetivos. Nesse esquema, os adjetivos teriam seus significados preservados, mas não lhes seria dada importância, uma vez que a impressão se formaria logo nos primeiros adjetivos, levando a que as informações seguintes fossem negligenciadas (CAETANO, 2004).

O autor conclui que os resultados da pesquisa experimental revelaram a presença desse efeito de precedência naqueles julgamentos em que os objetivos dos sujeitos eram tanto formar uma impressão quanto memorizar, donde decorre que, para se compreender a influência dos conteúdos em uma impressão, é “preciso atender às relações dinâmicas entre os processos de codificação, de armazenamento e de recuperação da informação” (CAETANO, 2004).

O efeito de halo, por sua vez, é a tendência de se perceber características posteriores consistentes com uma primeira impressão imediatamente positiva ou negativa. Ele pode ser percebido, inclusive, a partir de indícios não verbais, como a aparência por exemplo. Por último, o terceiro fator que age na formação de impressões é a distorção de positividade, que é a tendência que as pessoas têm de perceber o mundo como moderadamente positivo, ou seja, a maior predisposição que as pessoas têm de fazer mais avaliações positivas que negativas. Por isso, sob o ponto de vista cognitivo, a detecção de um traço negativo torna-se mais saliente e adquire maior valor informacional, de modo que é mais difícil mudar uma primeira impressão negativa do que uma positiva (CAETANO, 2004).

O fato é que as impressões, tais como as representações sociais, são objetos de orientação e justificação de comportamentos, uma vez que formam o contexto em que os comportamentos ocorrem. Além disso, na medida em que baseiam um sistema de interpretação e uma linguagem comuns a uma coletividade, dão condições ao processamento da comunicação, da construção e da diferenciação de grupos sociais (VALA, 2004).

O comportamento orientado a selecionar opções para um curso de ação determinado é o que decorre do processo de tomada de decisão. Horta (2019) divide o processo de tomada de decisão em quatro etapas: na primeira, a informação é disponibilizada por meio da percepção sensorial ou da memória. São as representações sociais ou as impressões tais como apresentadas anteriormente. A segunda etapa é o julgamento, no qual é feita a avaliação ou

discriminação dessa informação. Em seguida vem a escolha, em que o indivíduo seleciona, a partir de opções diversas, o curso de ação desejado, ou seja, ele toma a decisão, estritamente considerada. Por último, a decisão resulta em um comportamento, uma modificação do mundo exterior (HORTA, 2019).

Essa análise dos comportamentos levada a efeito pela psicologia social conduziu a uma verdadeira mudança de paradigmas quando, na segunda metade do Século XX, cientistas sociais passaram a desenvolver experimentos empíricos em nível interdisciplinar acerca dos processos decisórios, os quais culminaram no desenvolvimento da disciplina da Economia Comportamental. Esses estudos redundaram na estruturação de novos conceitos acerca da teoria da decisão que, por sua vez, redefiniram as bases do pensamento econômico, o qual passou a ser construído a partir de uma noção de racionalidade limitada, influenciada por peculiaridades cognitivas e contextuais de cada indivíduo, e que virão expostos a seguir.

5.4. A Economia Comportamental

No Século XVIII, Adam Smith analisou as preferências humanas sob a perspectiva da paixão e do espectador imparcial em sua obra *“The Theory of Moral Sentiments”*, que é vista como fonte de importantes descobertas futuras sobre o comportamento humano (DAURA, 2018). Rachlin, no final da década de 1980, considerou a compatibilidade entre os preceitos da psicologia cognitiva e da análise experimental do comportamento, no sentido de que a primeira enfatiza as questões internas que subjazem o processo de escolha, enquanto a segunda cuida das condições ambientais atinentes a este processo (COELHO *et al.*, 2003).

Historicamente, contudo, o início das pesquisas psicológicas sobre julgamento e tomada de decisão remontam às décadas de 1940 e 1950, quando Von Neumann e Morgenstern fundaram o campo da Teoria dos Jogos, com dois focos de pesquisa: o julgamento, que é como as pessoas avaliam ou compreendem informações para fazerem inferências, e a escolha ou tomada de decisão, que é sobre como as pessoas optam por determinados cursos de ação (HORTA, 2019). Herbert Simon, no fim dos anos 1950, já chamava atenção para as limitações do contexto decisório e da arquitetura cognitiva, e já falava em racionalidade limitada. Segundo ele, o estudo do comportamento humano deveria abarcar as características ambientais e a cognição humana, inclusive no que tange às suas limitações (FRANCESCHINI; FERREIRA, 2013). A partir de experiências empíricas, foi demonstrada a dificuldade em se verificar a “Teoria da Utilidade”, que era um dos pilares da economia neoclássica (HORTA, 2019). Para Simon, deveria haver um modelo de racionalidade que reconhecesse as limitações cognitivas humanas de forma realista, estabelecendo, então, o conceito de

racionalidade limitada e renovando o pensamento econômico com preceitos originários da psicologia e da sociologia para analisar a tomada de decisão (DAURA, 2018).

A teoria da decisão comportamental estuda como as pessoas tomam decisões e concentrou-se, inicialmente, em explicar as escolhas racionais, mas esbarrou no questionamento acerca de quão racionais elas são, de fato, já que nem todas as pessoas as seguem e que elas têm problemas ao tomar decisões relacionadas a perdas e probabilidades, considerando, ainda, que o ser humano é dotado de agitação, fraqueza e outras características peculiares que causam interferência no modelo racional (SCHOEMAKER, 2010).

Sousa (2004), trata do raciocínio de imputação de causas para os comportamentos humanos, num campo da psicologia social que denomina “atribuição causal”. Segundo a autora, o indivíduo possui uma tendência a procurar validade no conhecimento, tendo em vista uma necessidade de manter a estrutura desse conhecimento preexistente, estando sempre pronto a questionar suas crenças. Essa necessidade tem amparado uma linha investigativa a partir do estudo dos “processos heurísticos de julgamento”, que têm apontado resultados no sentido de que os indivíduos tendem a manter as estruturas dessas mesmas crenças, confirmando suas próprias expectativas (SOUSA, 2004).

A Economia Comportamental despontou como disciplina autônoma a partir da década de 1970 pelos estudos de Daniel Kahnemann e Amos Tversky com o desenvolvimento da Teoria do Prospecto, baseada em experimentos que demonstraram o pressuposto econômico da aversão à perda, ou seja, de que os indivíduos seriam mais avessos à chance de sofrerem perdas do que à de obterem ganhos (FRANCESCHINI; FERREIRA, 2013). A Teoria dos Prospectos é conhecida por sistematizar os estudos de Kahneman e Tversky, empiricamente comprovados, e propor um modelo que descreve o comportamento humano na tomada de decisão em situações de incerteza (DAURA, 2018).

Ao contrário dos economistas tradicionais, que partem do pressuposto de que as decisões humanas são racionais, estritamente motivadas pelo valor dos bens e serviços e pela felicidade que poderiam gerar, os economistas comportamentais acreditam na influência do ambiente, das emoções e de outras questões irracionais na tomada de decisão (ARIELY, 2008). A grande contribuição dessa disciplina está em reconhecer e demonstrar empiricamente que há questões comportamentais que impedem a maximização da utilidade subjetiva esperada pelos economistas clássicos e afasta esse modelo teórico anterior (DAURA, 2018).

Para desenvolver esse novo pensamento, a economia apropriou-se de conceitos da psicologia a respeito do processamento cognitivo, especialmente da influência dos processos inconscientes na tomada de decisão. De acordo com a psicologia contemporânea, a maior

parte de nossos processos cognitivos são inconscientes e nossos comportamentos são automáticos.

Nesse contexto, sobressaem os estudos de Kahnemann e Tversky, que desenvolveram, ainda, as bases do chamado programa das heurísticas e vieses. Nele, analisa-se a tomada de decisão a partir do emprego de atalhos cognitivos, as heurísticas, que acarreta a resolução intuitiva e rápida de problemas complexos e que, todavia, remonta muitas vezes em decisões carregadas de vieses, ou seja, de desvios sistemáticos ou inconsistências em relação aos parâmetros esperados (HORTA, 2019). Seus estudos, consubstanciados naquela que se convencionou chamar de Teoria do Processamento Dual do Pensamento ou Teoria do Duplo Processo, marcaram o pensamento econômico a ponto de receberem o Prêmio Nobel de Economia no ano de 2002. Suas bases serão desenvolvidas de forma mais detalhada no tópico a seguir.

5.5. Rápido e Devagar: a Teoria do Processamento Dual do Pensamento

A atual Teoria do Julgamento e Decisão foi definida pelos estudos de Daniel Kahneman, que aprofundou o estudo iniciado com Amos Tversky a respeito da definição da Teoria dos Prospectos e do programa de heurísticas e vieses após o falecimento deste último no ano de 1996 e que deu origem à denominada “Teoria do Processamento Dual do Pensamento” (DAURA, 2018), consignada na obra “Rápido e Devagar: duas formas de pensar” (KAHNEMAN, 2012). Em trabalho conjunto com Shane Frederick, Kahneman revisitou o estudo do programa de heurísticas e vieses para analisar como as escolhas intuitivas que levam a erros sistemáticos podem ser controladas e corrigidas pelo próprio sistema cognitivo humano (DAURA, 2018).

Segundo eles, o pensamento se divide por dois sistemas representativos. O Sistema 1 é automático, instintivo, e age sem que a pessoa faça esforço relevante. Já o Sistema 2 age de forma controlada, analítica, concentrada. Dele se extrai o raciocínio lento, consciente e reflexivo, enquanto o Sistema 1 oferece respostas intuitivas, rápidas e associativas. Este último está sempre ativo, e envia sugestões ao Sistema 2, que age somente quando necessário, para controlar as atividades do primeiro. As falhas de julgamento ocorrem porque o Sistema 1 atua na maioria das vezes com base em heurísticas, o que pode levar ao cometimento de vieses porque o Sistema 2 falha em realizar o controle para o qual é designado, ratificando os erros (DAURA, 2018).

Kahneman relata que o Sistema 2, apesar de ser responsável por fazer escolhas e articular julgamentos, e de impedir muitas vezes a expressão de ideias estúpidas ou impulsos

indevidos, é preguiçoso e inerte, e comumente endossa ideias geradas pelo Sistema 1. E essas interferências intuitivas provocam o cometimento de erros porque as capacidades do Sistema 2, assim como o conhecimento que ele consegue acessar, são limitados.

Por outro lado, a despeito de acarretar escolhas erradas, o Sistema 1, responsável pela maior parte de nossos pensamentos e ações, também origina a maioria de nossos acertos. Isso se deve ao fato de que nossa memória associativa, presente no Sistema 1, contém nosso modelo de mundo e nosso repertório de habilidades, que é capaz de distinguir rapidamente qualquer surpresa nos eventos normais, convertê-la em uma ideia do que era de se esperar e, automaticamente, buscar uma interpretação causal correspondente. Daí a conclusão de que a inteligência de uma pessoa se mede não somente pela sua capacidade de raciocinar, mas também pela sua capacidade de guardar representações detalhadas das coisas e encontrar esses materiais na memória, mobilizando a atenção quando for necessária (KAHNEMAN, 2012).

Coadunando com as análises sobre representações sociais e formação de impressões anteriormente analisadas neste trabalho, Kahneman (2012) explica que a fonte de nossos julgamentos intuitivos e, muitas vezes, precisos, é o Sistema 1, que fornece as impressões que se transformam em crenças e que, depois, alimentam os impulsos que se convertem em nossas escolhas e ações. O Sistema 1 oferece uma interpretação tácita dos acontecimentos a partir da ligação do presente com o passado recente e com as expectativas para o futuro, tudo isso de forma inconsciente. Essa compreensão decorre de avaliações básicas dentre as quais estão cálculos de representatividade e de similaridade, relações de causalidade, estimativas de disponibilidade, categorizações a partir de protótipos e substituição de perguntas, dentre outras (KAHNEMAN, 2012).

Enquanto isso, as operações do Sistema 2 exigem atenção total, e quando esta é desviada, interrompe-se a atividade. Por isso, atividades que demandam esforço interferem umas nas outras, e não podem ser conduzidas simultaneamente. Com essa capacidade limitada de atenção, podemos não enxergar o óbvio, além de termos maior probabilidade de fazer escolhas egoístas ou de fazer julgamentos superficiais em situações sociais (KAHNEMAN, 2012).

Essa constatação revela, ainda, a importância do conforto cognitivo cujo oposto é a tensão cognitiva que, por sua vez, indica a existência de problemas e a necessidade de uma maior mobilização do Sistema 2. Nesse ponto, Kahneman (2012) destaca a importância de fatores como impressão de textos em tipologia legível, utilização de frases repetidas e de ideias anteriormente evocadas e bom humor como indutores de conforto cognitivo e

produtores de sensações de verdade, de familiaridade, de facilidade e de satisfação (KAHNEMAN, 2012).

A Teoria do Duplo Processo, ou do Processamento Dual do Pensamento, passou a ser utilizada nos diversos manuais de tomada de decisão e de psicologia em geral, e está nas bases do sistema de arquitetura de escolhas, do qual sobressai o conceito de *nudge*, desenvolvido por Richard Thaler e Cass R. Sunstein como instrumento de gestão governamental e aperfeiçoamento de políticas públicas (HORTA, 2019). Esse é o próximo ponto da análise teórica deste trabalho.

5.6. O Sistema de Heurísticas e Vieses e a Arquitetura de Escolhas

A Economia Comportamental passou a influenciar o cenário econômico a partir dos estudos do economista norte-americano Richard Thaler, que passou a aplica-la especialmente nas áreas de finanças comportamentais, contabilidade mental e, por último, na área do Direito e Políticas Públicas, com o estabelecimento da denominada “arquitetura de escolhas” (DAURA, 2018). Esses estudos renderam a Thaler o Prêmio Nobel de Economia do ano de 2017, revelando mais uma vez a relevância do tema da Economia Comportamental para a ciência contemporânea.

Thaler e Sunstein (2019) definem o papel do arquiteto de escolhas como aquela pessoa cuja responsabilidade é organizar o contexto em que as pessoas tomam decisões. Segundo os autores, muitas pessoas reais exercem esse papel, nos mais variados contextos, como por exemplo, um médico que expõe possibilidades de tratamento ao paciente, a pessoa que elabora formulários de adesão a planos de saúde, um pai ou uma mãe que explicam aos filhos sobre que faculdade cursar, são todos arquitetos de escolha (THALER; SUNSTEIN, 2019).

Para justificar a amplitude da aplicação da arquitetura de escolhas, Thaler e Sunstein (2019) criaram o conceito de “paternalismo libertário”, segundo o qual as pessoas devem ter liberdade para fazer o que quiserem, mas que a tentativa de influenciar o seu comportamento por meio da arquitetura de escolhas é legítima, “desde que seja para tornar a vida delas mais longa, mais saudável e melhor”. Partem do pressuposto de que as pessoas devem ter consciência das escolhas que fazem, já que em muitos casos elas tomam decisões ruins que não tomariam se tivessem plena capacidade cognitiva e autocontrole, bem como todas as informações necessárias (THALER; SUNSTEIN, 2019).

A intervenção proposta pelo arquiteto de escolhas, o estímulo de baixo custo cognitivo capaz de mudar o comportamento das pessoas de forma previsível e sem que seja vetada

qualquer opção, é denominada *nudge*, que pode ser traduzido livremente como um empurrão, um cutucão, o ato de alertar, de lembrar gentilmente. Thaler e Sunstein (2019) defendem a utilização desses *nudges* como aplicações do paternalismo libertário, especialmente no âmbito das políticas públicas estatais, a fim de eles substituam exigências e proibições. Segundo os autores, um governo melhor garante maior liberdade de escolha, reduz coação e limitações e não corresponde, necessariamente, a um Estado maior ou a inclinação a algum lado do espectro político.

A aplicação dos *nudges* passa, em primeiro lugar, pela explicação de como as pessoas tomam decisões, no que se relaciona, intimamente, com a o sistema de heurísticas e vieses e com a Teoria do Processamento Dual do Pensamento de Kahneman. Sobre o primeiro, Thaler e Sunstein (2019) relatam que Tversky e Kahneman identificaram originalmente três heurísticas e seus respectivos vieses: a ancoragem, a disponibilidade e a representatividade.

A ancoragem é o processo de julgamento em que se parte de uma âncora, um ponto ou valor conhecido, para em seguida se fazer ajustes na direção que se considera apropriada. As âncoras, nesse caso, funcionam como *nudges* porque uma escolha pode ser influenciada pela sugestão de um ponto de partida (THALER; SUNSTEIN, 2019). Segundo Ariely (2008), as pessoas raramente fazem escolhas absolutas porque sempre o fazem a partir de um contexto, de uma comparação de uma coisa com outra.

Essa relatividade na tomada de decisão dá ensejo ao que o autor denomina de “efeito chamariz”, em que se oferece uma opção como parâmetro de comparação para outras opções, facilitando a escolha por uma delas. E mais, as pessoas não só tendem a decidir com base em comparações como também estão mais inclinadas a se concentrar em comparações mais fáceis, entre alternativas familiares entre si. O seguinte exemplo é apresentado, dentre outros: numa situação em que um casal deve escolher entre Paris e Roma para passar sua lua de mel, ambas com café da manhã grátis, não é fácil decidir. No entanto, se acrescenta-se uma opção de Roma sem o café da manhã grátis, surge uma possibilidade de comparação em que, diante dessa última opção inferior, a opção de Roma com o café da manhã parece ainda melhor, inclusive melhor do que Paris com café da manhã grátis (ARIELY, 2008).

A disponibilidade, por sua vez, revela-se na tendência que as pessoas têm de avaliar o risco de algo acontecer a partir da facilidade com que conseguem pensar naquela questão. Riscos familiares, acessíveis, visíveis e recentes são considerados mais graves que riscos menos familiares, nunca antes vistos ou antigos, porque o Sistema 1 tem plena consciência dos acontecimentos mais disponíveis, por isso não sente necessidade de recorrer a estatísticas enfadonhas. A última heurística original, da representatividade, tem como pressuposto a

similaridade, e conduz à categorização de coisas e pessoas a partir de estereótipos, podendo levar as pessoas a confundirem eventos aleatórios com padrões causais (THALER; SUNSTEIN, 2019). Segundo Ariely (2008), os estereótipos são formas que as pessoas encontram para categorizar informações. São atalhos, pontos de partida que já fazem parte dos registros cerebrais dos indivíduos e dos quais se lançam mão para prever sensações e, com isso, “compreender ambientes complicados”. Esses estereótipos, por sua vez, são gerados por expectativas que temos a respeito das mais diversas situações e que importam em nossas escolhas e julgamentos. Para chegar a essa conclusão, o autor menciona, dentre diversos outros experimentos, uma situação em que bebedores de café mostraram-se muito mais propensos a dizer que gostaram muito do café oferecido quando ele foi servido em recipientes de luxo do que em simples copos de isopor; e outra em que foram oferecidas Coca Cola e Pepsi para participantes de um estudo dentro de máquinas de ressonância magnética, que mostraram que a ativação cerebral se modificava quando os participantes recebiam a informação de que consumiam Coca Cola, com a ativação de mecanismos cognitivos mais elevados, sobretudo relacionados à memória e ao prazer. Ariely (2008), com isso, destaca o poder da apresentação como instrumento de estabelecimento de expectativas e influência sobre os indivíduos.

Thaler e Sunstein (2019) trazem, ainda, outras heurísticas que conduzem a erros sistemáticos de julgamento. É o caso do otimismo irreal, ou excesso de confiança, que explica muitas decisões arriscadas porque as pessoas sistematicamente subestimam os riscos e se julgam imunes a danos. Nessas situações, considerando ainda o viés de disponibilidade, um *nudge* benéfico é a lembrança a essas pessoas de um evento ruim, a fim de diminuir seu nível de otimismo.

Sobre isso, Sunstein e Zeckhauser (2010), ao tratarem da importância das emoções na tomada de decisão em função de riscos, demonstram a influência da visualização ou do imaginário nessas situações, e esclarecem que imagens claras podem criar reações significativas, assim como quando “uma imagem de um resultado ruim é facilmente acessível, as pessoas ficam muito preocupadas com o risco”. Um exemplo da aplicação disso é a impressão de imagens de pessoas doentes e fetos mortos em embalagens de cigarro, que lembram explicitamente os usuários dos malefícios do consumo, influenciando na avaliação do risco a que estão se expondo ao fumar.

Outra heurística é a da aversão à perda, segundo o qual a tristeza que as pessoas sentem por perder algo é duas vezes maior do que felicidade por ganha-lo. Ela funciona como *nudge* porque produz inércia, isto é, impulsiona as pessoas a evitar mudanças mesmo quando essas são de seu interesse. Da mesma forma ocorre com o viés do *status quo*, pelo

qual as pessoas possuem uma tendência geral a se manter em sua situação atual. Combinado com a heurística das decisões negligentes, também entendida como de que “*tanto faz*”, esse viés revela a importância de que se defina uma opção padrão como incentivo de escolha (THALER; SUNSTEIN, 2019).

Ariely (2008) reforça essa constatação sobre essa dificuldade que as pessoas têm em fazer escolhas entre alternativas diferentes ao explicar que nós possuímos “uma compulsão irracional de manter portas abertas”, ou seja, que não suportamos a possibilidade de que nossas alternativas sejam eliminadas. Essa tendência faz com que as pessoas percam tempo e recursos, ou seja, paguem pela sua indecisão enquanto perseguem opções sem valor, tudo isso para que essas portas não se fechem (ARIELY, 2008).

Thaler e Sunstein (2019) trazem ainda o *nudge* do enquadramento, que consiste em influenciar decisões a partir da forma de apresentação dos problemas, e que funciona em razão da tendência das pessoas de decidirem de forma desatenta e passiva, sem verificar se as respostas seriam diferentes se as perguntas fossem reformuladas (THALER; SUNSTEIN, 2019). Somado às heurísticas já elencadas, vislumbra-se também o estímulo social da pré-ativação, o efeito *priming*, que consiste em utilizar-se influências sutis por meio de alusões a ideias ou conceitos para aumentar a facilidade com que determinada informação chegue à mente e estimular a ação (THALER; SUNSTEIN, 2019). Sobre esse efeito, de uma ideia influenciando uma ação, Kahneman (2012) destaca que não é aplicável somente a conceitos e palavras, mas também a ações e emoções, e que funciona de forma recíproca: “por exemplo, ser entretido tende a fazê-lo sorrir, e sorrir tende a fazer com que se sinta entretido” (KAHNEMAN, 2012).

Thaler e Sunstein (2019) tratam, ainda, da aplicabilidade dos *nudges* no contexto da influência social. Partem do pressuposto de que as pessoas aprendem umas com as outras, inclusive na adoção de crenças falsas ou tendenciosas, e que por isso a influência social é uma das formas mais eficazes para se aplicar um *nudge*. Para os autores, são duas as categorias de influências sociais: a de informações, em que ações ou pensamentos transmitidos por muitas pessoas são vistas como mais convenientes a serem seguidas, e a de pressão social, que leva as pessoas a seguirem o pensamento da multidão para evitar rejeição ou ser acolhido.

Nesse aspecto, Sunstein (2010) realizou importante estudo sobre a disseminação de boatos, analisando-os sob dois enfoques: porque pessoas normais acreditam em boatos, ainda que falsos ou destrutivos, e o que se pode fazer para inibir os efeitos prejudiciais dos boatos falsos. O autor define os boatos como alegações de fatos que passam de uma pessoa para

outra e que têm credibilidade não porque foram comprovados, mas porque aparentemente outras pessoas acreditam neles.

É possível traçar um paralelo a partir da análise dos boatos com as definições das três heurísticas originais acima mencionadas, uma vez que, segundo Sunstein (2010), os boatos começam e ganham adesão porque coadunam com as convicções prévias ou os interesses próprios daqueles que acreditam neles. “Cascatas sociais” e “polarização de grupo” são os processos pelos quais os boatos se espalham, porque cada pessoa tende a ter confiança naquilo que as outras pessoas pensam e falam. Assim, se um grupo de instigadores diz ou faz algo e outros o seguem, ocorre uma cascata, e se essas pessoas com ideias afins se juntam, acabam elaborando uma versão mais radical do pensamento que carregavam individualmente (SUNSTEIN, 2010).

Sobre as cascatas informacionais recai uma dinâmica simples, de que “quando certo número de pessoas parece acreditar em um boato, outras também acreditarão nele, a menos que tenham bons motivos para acreditar que seja falso”. Quando são prejudiciais, ensejam o surgimento de dois problemas sociais: em primeiro lugar, a ruína de relacionamentos, negócios e carreiras, e em segundo lugar, o fato de que as pessoas que não estão na cascata não manifestarem dúvidas, não buscarem informações a respeito dos boatos disseminados. (SUNSTEIN, 2010).

Há, ainda, as cascatas de conformidade, um outro modo de disseminação de boatos em que as pessoas fingem acreditar em boatos, “se autocensuram para que pareçam concordar com a multidão”, e isso faz com que outras pessoas acreditem nesses mesmos boatos. As pessoas costumam optar pela conformidade quando sabem que a divergência ou o conformismo serão facilmente identificados, revelando a importância da pressão do grupo. As opiniões da multidão ensejam até mesmo que as pessoas falseiem seus próprios conhecimentos ou silenciem suas dúvidas para se ajustarem à conformidade (SUNSTEIN, 2010).

A polarização de grupo, por sua vez, é um fenômeno que consiste na adoção de uma posição mais radical pelas pessoas após se reunirem em deliberação com um grupo com ideias afins. Essas deliberações internas reforçam a crença na veracidade dos boatos, o enraizamento deste. O radicalismo aparece porque as ideias iniciais vão sendo corroboradas pelas opiniões dos demais membros do grupo (SUNSTEIN, 2010).

Essa atitude de processar informações de acordo com sua adequação às suas predileções é denominada “assimilação tendenciosa” e justifica-se no desejo das pessoas de reduzir a dissonância cognitiva. Afinal, elas buscam e acreditam em informações que gostam de obter, ao mesmo tempo em que rejeitam aquelas que são assustadoras e inquietantes. Isso

põe em evidência mais um viés cognitivo, o da refutação, que reflete a tendência das pessoas de se esforçarem para provar que os argumentos que contradizem suas crenças iniciais são falsos (SUNSTEIN, 2010).

A assimilação tendenciosa passa, assim, pelos efeitos emocionais que as informações causam nos indivíduos. A crença está intimamente relacionada com a dor ou o prazer que o recebimento da informação produz no seu destinatário. Slovic (2010), em estudo que trata da insensibilidade das pessoas com relação às tragédias em massa, a qual denomina de “entorpecimento psicofísico”, afirma que o julgamento moral é precedido pela intuição moral que, por sua vez, é falha porque “nossa capacidade de sentir é limitada”. Considera, assim, que se as pessoas não fazem um esforço crítico, essas sensações intuitivas tendem a prevalecer (SLOVIC, 2010).

Nesse mesmo sentido, Sunstein e Zeckhauser (2010) tratam da “negligência de probabilidade”, pela qual as pessoas tendem a reagir de forma exagerada a riscos que instiguem fortes emoções, mesmo que a probabilidade de ocorrência da perda seja extremamente baixa. As emoções cuja intensidade vai aumentando vão gradativamente tomando o controle do processo de tomada de decisão, isto é, as pessoas se concentram majoritariamente na gravidade emocional do resultado, e não na probabilidade de sua ocorrência (SUNSTEIN; ZECKHAUSER, 2010).

O abandono de uma crença e, conseqüentemente, o silenciamento do boato, passa necessariamente pela força da convicção das pessoas, assim como pela confiança que elas têm no propagador do boato. Se as crenças iniciais não são fortes, a pessoa ouve ambos os lados e forma sua opinião, podendo chegar com mais facilidade à verdade. Por outro lado, se ela tem fortes convicções, é importante que não se apresentem a elas as opiniões de seus adversários de costume, mas sim as daquelas pessoas com as quais se identificam, uma pessoa que normalmente acreditaria naquele boato mas dessa vez não acredita (SUNSTEIN, 2010).

A redução do potencial de disseminação de boatos falsos por meio de cascatas e polarização, por sua vez, passa pela consagração da liberdade de expressão. Com ela, as pessoas podem ter acesso a informações diversas e às correções expostas pelos que conhecem a verdade. Porém, mesmo assim não é possível uma imunização completa aos boatos porque as pessoas se apegam em suas crenças e não conseguem assimilar as novas informações de forma neutra. As correções podem produzir efeito adverso a partir da constatação de que a elas podem aumentar a fidelidade das pessoas às suas crenças e, conseqüentemente, a polarização (SUNSTEIN, 2010).

Por outro lado, a regulamentação legal da liberdade de expressão pode gerar um “efeito inibitório” que pode prejudicar os debates e, com isso, a disseminação da verdade. Segundo Sunstein (2010), “uma sociedade livre precisa conceder um espaço de tolerância considerável para a expressão livre”. Há que se estabelecer, então, um “nível apropriado” para essas inibições. Nesse aspecto, o autor oferece três providências como sugestões: a) a previsão de um direito à exigência de retratação diante da demonstração da falsidade e do prejuízo da afirmação; b) a existência de um direito de “notificar e retirar” o conteúdo reconhecidamente falso; c) a fixação de limites e cronogramas para as indenizações como medida dissuasória em caso de constatação de propagação de informações falsas, com a responsabilidade de retratação (SUNSTEIN, 2010).

Ao tratar das objeções aos usos dos *nudges*, Thaler e Sunstein (2019) reconhecem que arquitetos de escolhas podem, munidos de interesses econômicos, oferecer estímulos para beneficiar interesses próprios. Como resposta, apontam que é possível alinhar os incentivos de ambos os lados e, se não for, deve-se recorrer à transparência e ao monitoramento. Afirmam, inclusive, que o objetivo principal da arquitetura de escolhas, tanto no âmbito público quanto no privado, deveria ser o aumento da transparência, resguardada sua intenção precípua de manter a liberdade de escolha que, aliás, pode se revelar uma importante ferramenta de controle e correção das decisões dos planejadores.

Analizados os preceitos da Economia Comportamental e suas decorrências, passaremos a tratar, em seguida, de sua aplicação ao Direito propriamente dita, que se dá por meio da Análise Econômico-Comportamental do Direito, e seus reflexos na tomada de decisão judicial.

5.7. A Análise Econômico-Comportamental do Direito e a Tomada da Decisão Judicial

A Análise Econômica do Direito é um método de avaliação da eficiência das normas jurídicas e das políticas públicas a partir de uma análise das consequências geradas por elas. Parte do pressuposto de que, uma vez que os recursos são escassos, as pessoas realizam escolhas sopesando custos e benefícios, e tomam decisões que maximizam seu bem-estar, podendo alterar seu comportamento caso recebam incentivos melhores. É uma abordagem útil quando se considera que a norma jurídica é um instrumento de incentivo de escolhas, as sanções nela cominadas são os respectivos custos, e que a alocação de recursos, que é realizada com base nas escolhas dos destinatários da norma jurídica, deve ser eficiente, de modo que não haja benefício de um às custas do prejuízo de outrem (GICO Jr., 2016).

Tal análise, entretanto, revela um retorno ao pensamento econômico racional e, com isso, mostra a importância do desenho de um modelo jurídico que considere as limitações cognitivas dos seres humanos. Em vista disso, surge a Análise Econômico-Comportamental do Direito, que observa como as normas jurídicas e as políticas públicas podem ser usadas para atingir certos objetivos. De acordo com essa metodologia, os seres humanos possuem três limitações: a) a racionalidade limitada em razão de limitações cognitivas naturais; b) a força de vontade limitada, uma vez que tendem a ter comportamentos opostos a seus interesses a longo prazo; e c) o autointeresse limitado, já que se importam em agir e serem tratadas de modo justo, desde que haja reciprocidade neste comportamento (DAURA, 2018). Daura (2018) reconhece a importância de incorporar esses limites à abordagem jurídica a fim de que se otimizem as políticas públicas e as normas jurídicas, reduzindo custos e aumentando eficiência.

Quanto à primeira limitação, acerca da racionalidade limitada do profissional do direito, Horta (2019) realizou pesquisa interdisciplinar cujo objetivo é esclarecer as principais teorias que tratam do modo como processos automáticos ou inconscientes regem as decisões, e os reflexos disso nas instituições jurídicas. Segundo o autor, a ampla literatura em Julgamento e Tomada de Decisão levou a diversos debates práticos sobre a ocorrência dos vieses cognitivos e a influência das heurísticas, mas nem sempre esclarecem o que é a “decisão inconsciente” ou se a presença dos vieses é sempre negativa.

Por outro lado, o autor esclarece que o que a Psicologia contemporânea destaca é que as pessoas não têm acesso direto aos seus próprios processos mentais. Para ele, como temos acesso ao nosso próprio fluxo introspectivo, mas não ao das outras pessoas, tendemos a dar maior peso a ele do que ao comportamento observável. Assim, é mais fácil enxergar erros e vieses no comportamento dos outros do que no nosso, já que sempre conseguimos produzir uma justificativa para o que estamos fazendo. Nós ajustamos o nosso relato para interpretar, *a posteriori*, o nosso próprio comportamento, no que se convencionou chamar de “raciocínio motivado”, ou seja, a nossa capacidade de moldar nosso raciocínio à justificativa de conclusões que já possuíamos previamente (HORTA, 2019). Conclui, assim, que a necessidade de justificarmos nossas decisões, ainda que elas sejam inconscientes, é uma forte motivação psicológica e uma vantagem adaptativa social, uma vez que atende à necessidade de convencermos nossos pares sobre o que acreditamos, confere credibilidade ao que dizemos e preserva nossa reputação (HORTA, 2019).

Tal constatação guarda estreita relação com a decisão judicial que, por força das regras processuais aplicáveis, deve ser necessariamente motivada, como por exemplo preveem

expressamente o artigo 93, inciso IX, da Constituição Federal e o artigo 11 do Código de Processo Civil, ambos com redação idêntica, segundo a qual “todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade” (BRASIL, 2015). Apesar disso, esse ato processual submete-se às mais diversas contingências sociais e ambientais, lacunas normativas, colisão de princípios, pressão da opinião pública e da mídia, e dentre as quais o julgador precisa extrair um julgamento correto. Somados a esses fatores, tem-se, ainda, que a decisão ainda decorre de processos cognitivos de seres humanos comuns e que, como é possível depreender de todo o arcabouço teórico já tratado anteriormente, pode conter vieses psicológicos dos próprios julgadores.

No caso específico das decisões judiciais, em adição aos preceitos da Economia Comportamental já discutidos, sobretudo ao sistema de heurísticas e vieses, deve-se trazer à análise, ainda, a noção de ruído, que é uma dispersão aleatória nos julgamentos, uma variação indesejada em decisões que deveriam, ao menos idealmente, ser idênticas (KAHNEMAN; SIBONY; SUNSTEIN, 2021). No âmbito do sistema organizacional do Judiciário, o ruído pode causar uma somatória de erros que levam à propagação de injustiças e aumento de custos.

Segundo Kahneman, Sibony e Sunstein (2021), juízes são confiantes de seus julgamentos e das justificativas que encontram para eles porque são empenhados em encontrar uma resposta correta. Todavia, há o ruído de sistema, nos casos em que há variabilidade de julgamentos em um mesmo caso, e que é indesejável. No caso dos juízes, aqueles autores mencionam estudos realizados a partir de diferenças nas sentenças que ocorreram por influência de características pessoais dos julgadores nos resultados de seus julgamentos, tais como experiência, opiniões políticas, aspectos de personalidade, dentre outras. Por exemplo, verificou-se que juízes que pensam que o principal objetivo das sentenças é a reabilitação, tendem a determinar prisões mais curtas do que juízes que acreditam que o objetivo é dissuadir ou neutralizar os criminosos. Há, ainda, o ruído de ocasião, que ocorre em decorrência de efeitos transitórios, como estar de bom humor, fazer um dia bonito ou o seu time de futebol ter vencido (KAHNEMAN; SIBONY; SUNSTEIN, 2021).

Horta (2019) menciona, ainda, os estudos de Gary Klein sobre a Tomada de Decisão Naturalística, que afasta a responsabilidade sobre os erros de raciocínio exclusivamente aos processos intuitivos. Tais investigações foram realizadas com profissionais experientes como bombeiros, pilotos de avião, militares, jogadores de xadrez, dentre outros, em situações de decisões difíceis, com risco e em contextos de informação incompleta. Nesses casos, os resultados determinaram que os tomadores de decisão usaram sua intuição para

categorizar as situações e, conseqüentemente, obterem cursos de ação apropriados à solução dos problemas sem que houvesse perda de tempo. A intuição, nesses casos, portanto, faz parte de uma análise na qual o profissional separa as situações nas quais ele pode agir intuitivamente, e outras nas quais ele age de forma mais deliberativa, nos casos que fogem ao padrão decisório de costume (HORTA, 2019).

Essa constatação também é válida para a tomada de decisão juridicamente relevante. Horta (2019) afirma que mais do que numa análise abrangente das provas, as decisões judiciais são tomadas, na prática, com base em algoritmos simples, de modo que os juízes tendem a valer-se de heurísticas para solucionar os casos de forma mais rápida. Da mesma forma, eles podem estar condicionados por decisões anteriores de outros atores do processo, como por exemplo, nos processos criminais, em que Promotores cumprem seus papéis baseados em relatórios da autoridade policial (HORTA, 2019).

O fato é que a decisão juridicamente relevante, como qualquer outra decisão humana, sujeita-se a interferências diversas como vieses cognitivos e ruído. Partindo-se de tal premissa, é possível investigar formas de aplicação da arquitetura da informação com vistas a influenciar na tomada de decisão judicial para que, como dito logo no começo deste trabalho, dar às partes uma percepção de controle no processo, de estar sendo ouvida, de que o serviço jurisdicional lhe esteja sendo efetivamente prestado, independentemente da obtenção de um resultado favorável ou não. Nesse aspecto, passaremos a analisar, a seguir, a possibilidade de aplicação do *design* jurídico como ferramenta para consecução de tais fins.

5.8. O *Design* Jurídico

O *design* do século XXI tem se estabelecido como foco a experiência do usuário ao interagir com um determinado produto em um certo ambiente ou contexto. Toneto e Costa (2011) atribuem a propagação dessas novas práticas a partir dos anos 1990 ao surgimento de pesquisas com os usuários para a investigação científica das emoções e sua influência no seu comportamento, possibilitando o surgimento de produtos mais adaptados às necessidades e desejos dos mesmos.

Com fulcro no que já foi analisado até agora, nota-se a relevância dos estudos do comportamento, aqui compreendidos sob o aspecto da Economia Comportamental e, via de consequência, da Análise Econômica do Direito, para o desenvolvimento de novas práticas de criação, regulamentação e exercício de direitos, que abarca necessariamente a tomada consciente de decisão.

Margareth Hagan (apud FALEIROS JR e CALAZA, 2021), pesquisadora da Universidade de Stanford, a quem se atribui o título de criadora do *legal design*, definiu-o, em tradução livre, como uma forma de avaliação e criação de serviços jurídicos, com foco na sua utilidade, usabilidade e capacidade de envolvimento. Essa abordagem utiliza-se de três conjuntos principais de recursos: processo, mentalidade e mecânica, os quais ajudam na concepção, construção e teste das melhores formas de fazer as coisas no direito. Em complemento à definição trazida acima, Coelho (2021) descreve, ainda, os três pilares do *legal design*, que são: a) empatia, que compreende entender as necessidades das pessoas para construir a solução que mais de aproxime dos seus desejos; b) colaboração, a troca de experiências entre pessoas com percepções e habilidades variadas, para encontrar soluções inovadoras e criativas; c) experimentação, para colocar as ideias em prática, testá-las.

Neste ponto, é importante esclarecer que este estudo menciona o termo em inglês ao citar os trabalhos de outros autores que tratam do tema do *legal design* valendo-se da nomenclatura estrangeira. Acreditamos que eles o fazem por justificada razão tendo em vista a origem da disciplina nos trabalhos da professora norte-americana. No entanto, a autora desta pesquisa a nomeia por *design* jurídico – como no título deste tópico – reduzindo o estrangeirismo na denominação em homenagem à simplificação da linguagem e ao conforto cognitivo exaltados neste trabalho.

Diante dessa finalidade de garantir que o serviço ou documento jurídico revele-se útil e compreensível às pessoas a quem se destinam, Nybø (2021) destaca a importância do usuário na condução do desenvolvimento desses produtos. Para ele, o *legal design* é instrumento de promoção do acesso à justiça, uma vez que permite aos usuários o exercício dos seus direitos. Daí a aplicação, em concomitância ao *legal design*, dos preceitos da Experiência do Usuário, que em inglês se denomina *User Experience* e por isso é amplamente tratada pela sigla UX.

Theo Farrington (apud TELLES, 2021), afirma que o design da experiência do usuário abarca a jornada deste na solução de um problema que diga respeito à usabilidade de um aplicativo ou produto. Em outras palavras, são as experiências provocadas pela interação entre o usuário e o produto. E isso tem sido cada vez mais levado em conta pelas organizações, que têm se dedicado a inovar e aprimorar sua relação com seus clientes.

Para Hagan (apud ARANTES, 2022) a aplicação do design no Direito objetiva tornar serviços jurídicos mais satisfatórios e utilizáveis, uma vez que centrados no ser humano. Essa abordagem coloca as pessoas como foco, e oferece métodos aptos a transformar o setor jurídico para obter resultados mais próximos ao desejado pelos usuários.

Arantes (2022) ressalta que a linguagem própria do mundo jurídico e a forma somente escrita e textual dos documentos a ele relativos é um obstáculo ao acesso à justiça pelos cidadãos, uma vez que a dificuldade de compreensão das regras os priva do seu real poder de escolha. Somam-se a isso outras dificuldades atinentes à realidade brasileira, como as desigualdades sociais, culturais e econômicas, a morosidade do Judiciário e o formalismo excessivo (MACHADO; CRUZES apud ARANTES, 2022).

Conforme diz Ribeiro (apud ARANTES, 2022), o texto é planejado em camadas modais, dentre as quais se inserem a palavra, a imagem e a diagramação, revelando-se uma composição multimodal. Logo, um texto é o resultado de seleções e edições de formas de dizer, de intenções, de linguagens e de sentidos, e não somente de conteúdos. Arantes (2022) conclui que ao combinar multimodalidade, que é o uso de diversos modos semióticos no desenho de um produto, com o *visual law*, o documento jurídico passa a ser mais claro e compreensível para o sujeito leigo, tornando-se mais eficaz para a garantia do acesso à justiça daquele cidadão. Afirma, ainda, que a construção do texto deve se relacionar com o seu destinatário em virtude do seu objetivo. Ao final, sugere o desdobramento da pesquisa em outras que analisem a aplicação das técnicas de *visual law* numa abordagem multimodal destinada a usuários específicos, tais como juízes, advogados e o próprio cidadão leigo.

O *visual law* é uma subárea do *legal design*, e consiste em uma técnica que combina recursos visuais ao texto com vistas a dar acessibilidade à comunicação jurídica, tornando-a mais compreensível ao cidadão leigo. Segundo a autora, existem estudos que comprovam que adotar elementos visuais nos textos e apresentações contribui para que o conteúdo seja apreendido e retido, além de aumentar a credibilidade e a persuasão do leitor. A maior compreensão, em consequência, aprimora a comunicação (ARANTES, 2022).

Para Caixeta, Dotto e Santana (apud ARANTES, 2022) o termo “visual” abrange a utilização não somente de elementos como imagens, ícones e símbolos, como também envolve como o texto é disposto, como as informações são estruturadas, o tamanho da letra, as cores, a forma, o uso de infográficos, linhas do tempo, tudo isso com a intenção de gerar sentido para o usuário. Nesse sentido, Nunes e Rodrigues (apud ARANTES, 2022) consideram a variação do uso das técnicas de design para atingir a efetividade da informação a depender do destinatário do documento jurídico: a petição para o juiz, o contrato para partes leigas, pareceres para pessoas interessadas em obter uma opinião ou informação sobre um tema, dentre outros.

Souza (2021) realizou pesquisa quantitativa a respeito da opinião de magistrados federais sobre o uso de elementos visuais em petições. Os questionários foram respondidos

por 147 juízes de seções judiciárias de todos os estados do país. Os dados demonstraram que, para eles, os maiores problemas das petições são a argumentação genérica (71,9% dos participantes), a redação prolixa (71,24%), o número excessivo de páginas (62,09%), a transcrição de jurisprudência em excesso (43,79%), a má formatação da peça (30,72%) e o uso excessivo de destaques no texto (21,57%) (SOUZA, 2021).

Quando perguntados sobre o que torna as petições mais agradáveis à leitura e à análise, quase a totalidade dos participantes (96,7%) indicou a redação objetiva como principal fator. Em seguida vieram a formatação da peça, como bom espaçamento entre linhas, tamanho e fonte (66%), a diminuição da quantidade de páginas (59%) e a combinação de elementos visuais, como gráficos e imagens, aos elementos textuais (38,6%). O uso de destaques no texto foi considerado como item relevante apenas para 24,2% dos participantes (SOUZA, 2021).

Sobre o uso de elementos visuais em petições, 43,8% dos juízes participantes afirmaram aceitar qualquer tipo de elemento visual, e 77,12% disseram que o uso de recursos visuais facilita a análise das petições, desde que sem excessos. A justificativa que o autor supõe para essa opção, é que os juízes preferem que essas técnicas sejam usadas somente em caso de necessidade, e de modo que a petição tenha uma aparência semelhante à que tradicionalmente eles já estão acostumados, sem muitos elementos visuais (SOUZA, 2021).

Passaremos a seguir à descrição da metodologia adotada nesta pesquisa e resultados obtidos para, após, discuti-los com base no referencial teórico anteriormente descrito.

6. MÉTODO

Nesta seção, serão apresentados os procedimentos adotados na execução do objetivo proposto para o estudo, quais sejam, o tipo e a descrição geral da pesquisa, a caracterização da amostra, os procedimentos de coleta e a análise dos dados. O método guarda relação com o problema de pesquisa formulado, assim como com os objetivos geral e específicos apresentados e, ainda, com as definições tratadas na fundamentação teórica.

6.1. Descrição geral da pesquisa

De um modo geral, o presente trabalho consistir-se-á em um estudo exploratório, que visa, nas palavras de Gil (2017), “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito”. A natureza dos dados coletados caracteriza a pesquisa por seguir uma abordagem qualitativa (GIL, 2017).

Os objetivos da pesquisa acarretam a utilização de diferentes delineamentos, considerando que serão coletados dados de diferentes naturezas, os quais serão analisados por diferentes técnicas. Para os dois primeiros objetivos, que tratam de descrições teóricas acerca dos temas da Teoria do Julgamento e Decisão, aspectos comportamentais da decisão judicial e sua relação com o *design*, o trabalho tem delineamento de estudo teórico, eis que elaborada com base em material já publicado.

Nesse esboço, o estudo teórico consignado neste trabalho foi construído a partir de pesquisas realizadas nas bases de dados do Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Google Acadêmico, com a utilização dos descritores “*legal design*”, “*design jurídico*” e “teoria da decisão judicial”. Naquela primeira base de dados, não houve resultados para o descritor “*design jurídico*”. Foram selecionados artigos publicados nos últimos cinco anos, de 2017 a 2022, nos idiomas português e inglês, e que guardavam pertinência com o tema da pesquisa. Mais tarde, para refinamento do trabalho, foram buscados no Google Acadêmico os termos “vieses” e “decisão judicial”, e selecionados artigos a partir dos mesmos critérios anteriores.

Além dos artigos, foram utilizados preponderantemente os livros que trazem as bases das teorias tratadas como referencial teórico da pesquisa, devido à sua importância para essa construção. A maioria deles foi adquirida pela autora, com recursos próprios, no site da Amazon, com exceção da obra “Psicologia Social”, de Vala e Monteiro (2014), que foi obtido por empréstimo na biblioteca da Universidade Federal de Uberlândia, Campus Umuarama, por intermédio de uma aluna do Mestrado em Psicologia daquela instituição.

O terceiro objetivo específico, que é “analisar se a utilização de ferramentas de *design* em petições influencia na tomada das respectivas decisões judiciais” será desenvolvido por meio de pesquisa documental. Fundamenta-se na análise de peças processuais atinentes a processos judiciais em que a autora, que ocupa o cargo efetivo de Procuradora do Município de Uberlândia/MG, atua como representante judicial do Ente Público. Segundo Gil (2017), documento é qualquer objeto apto a comprovar fato ou acontecimento, e que, a despeito de o texto escrito em papel ser a modalidade mais comum de documento, os documentos eletrônicos, têm sido mais frequentes. Este é o caso do presente trabalho, em que se utilizam documentos eletrônicos públicos extraídos diretamente do sistema de processo judicial eletrônico.

A pesquisa delinea-se, assim, como estudo de caso, por estudar exaustivamente as peças de alguns processos judiciais, as quais compreendem: petições iniciais apresentadas pelas partes autoras, contestações do Município de Uberlândia, formuladas pela autora deste trabalho, sentenças proferidas pelos juízos dos respectivos órgãos jurisdicionais e, quando houver, acórdãos de segunda instância. Trata-se de estudos de casos múltiplos, portanto. De acordo com Yin (apud GIL, 2017), este delineamento é visto com o “mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, onde os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente percebidos”. Por isso, é utilizado, neste caso, para descrever o contexto em que está sendo realizada a investigação, bem como para desenvolver a teoria trazida no objeto específico do estudo, acerca da relação entre o *design* jurídico e a formação do convencimento dos juízos.

Serão analisados processos judiciais dos quais o Município de Uberlândia é réu, em que tenha sido representado pela autora da pesquisa. É importante que se esclareça que a autora é ocupante do cargo de Procuradora Municipal há dez anos, e que desde o início do ano de 2022, durante a realização desta pesquisa, passou a aplicar as ferramentas de *design* nas petições de sua autoria. Ressalte-se que essa conduta ocorreu por iniciativa da autora, motivada pelo problema de pesquisa apresentado, e não por orientação ou determinação do órgão no qual exerce suas funções.

Sendo assim, a análise dos dados será estabelecida em duas categorias distintas: processos distribuídos antes desse termo inicial de aplicação do *design*, no que optou-se por utilizar processos distribuídos no ano de 2020, e processos distribuídos em 2021 e 2022, os quais foram contestados a partir de janeiro de 2022, nos quais a autora já aplicou as ferramentas de *design*, por iniciativa própria, já com a intenção de, mais tarde, utilizar na pesquisa.

Uma primeira análise abarcará a estrutura argumentativa e visual dos textos das petições de ambas as partes, como ela é desenvolvida. Após, será realizada uma segunda análise a partir da estrutura de fundamentação da sentença e, eventualmente, do acórdão proferidos nessas ações, a fim de se verificar a relação entre as argumentações das peças e as fundamentações das decisões.

Não se descarta, aqui, do fato de que essas argumentações compreendem fenômenos subjetivos, eventos privados. Elas são analisadas, por isso, a partir de como se manifestam, ou seja, a partir de um estudo do discurso, nos moldes da psicologia social do discurso, na análise deste como prática social, do “modo como os conjuntos de enunciados são construídos, como as funções da linguagem operam e as contradições que surgem durante esse funcionamento” (BORLOTI et al., 2008). Para se proceder ao estudo, vale-se, portanto, do método da análise do discurso, partindo dos três elementos que o compõem: o “texto-discurso”, definido como o conjunto de enunciados elaborado num determinado contexto; o autor do discurso; e o seu *corpus*, a sua materialização (BORLOTI et al., 2008). A análise recai sobre os efeitos discursivos, as suas consequências que o leitor consegue captar, as suas possíveis leituras e os efeitos atinentes à relação social que se pretende esclarecer. Ao final, a análise é feita com a preparação da amostra em formato manipulável em transcrição detalhada (IÑIGUEZ apud BORLOTI et al., 2008), o que será feito por meio de quadros, e aplicação dos procedimentos analíticos da Análise Comportamental do Discurso, baseada na abordagem behaviorista radical da linguagem de Skinner.

Levando-se em conta que o sistema jurídico é um sistema funcional especializado, tal como conceituado anteriormente neste trabalho, no sentido de que é baseado em comportamentos e no controle destes, a análise do discurso ora proposta analisa petições e decisões como práticas verbais de uma comunidade – as partes e os juízes – num contexto ambiental, o processo judicial. Segundo Borloti et al, 2008, a análise desse contexto permite esclarecer quais são as variáveis que atuam sobre o discurso, a inferência sobre o significado desse discurso. O autor esclarece, ainda, que essas variáveis são o que permite que o comportamento do ouvinte seja manipulado pelo comportamento do falante (BORLOTI et al., 2008).

Por esse motivo, a análise não fica imune, ainda, aos efeitos do discurso sobre o próprio comportamento verbal do analisante, no caso, a autora que também é parte dessa comunidade verbal. Segundo Skinner, infere-se uma forma particular de resposta a partir de diferentes contingências de reforço, razão pela qual “partes diferentes de uma comunidade verbal, ou da mesma comunidade em ocasiões diferentes, podem reforçar respostas diferentes”, no fenômeno que se denomina polissemia do discurso (apud BORLOTI et al., 2008).

A análise comportamental do discurso é, portanto, o resultado da relação das variáveis que influenciaram o comportamento do analista quando esteve em contato com discurso registrado (BORLOTI et al., 2008).

6.2. Documentos para a análise exploratória

O problema de pesquisa ora trazido é: de que forma o *design* jurídico aplicado às petições e documentos influencia na tomada da decisão judicial? Analisam-se múltiplos casos, processos judiciais, nesta situação, a fim de investigar a ocorrência do fenômeno, que é a existência de influência daquelas ferramentas, quando aplicadas em petições, nas decisões proferidas.

De acordo com Gil (2017), a seleção dos casos deve ser feita a partir da previsão de resultados semelhantes ou da produção de resultados diferentes por algum motivo previsível. Os casos foram sendo incluídos ao longo da análise na medida em que foram surgindo novos conceitos, no que se denomina de “amostragem teórica”, até que ocorresse a “saturação teórica”, quando a inclusão de novos casos já não teria capacidade de modificar o que se conhece do fenômeno (GIL, 2017).

Tendo em vista o marco temporal já mencionado, optou-se por formar a amostra a partir da seleção de processos ajuizados nos anos de 2020, 2021 e 2022, a fim de dividi-los em duas categorias: antes da aplicação do *design* nas contestações e depois da aplicação do *design* nas contestações. Além disso, foram selecionados processos públicos, ou seja, sobre os quais não recaia segredo de Justiça, a fim de que seja preservado o sigilo imposto, seja por lei ou por determinação judicial.

6.3. Procedimento de Coleta, Tratamento e Análise dos Dados

Na coleta de dados, foram selecionados 04 processos, e realizados os *downloads* de suas respectivas peças processuais principais: petição inicial, contestação, sentenças e, se houver, acórdãos. Os arquivos, extraídos em formato .pdf diretamente do sistema de Processo Judicial Eletrônico pela autora, foram inseridos como anexo da dissertação. Ressalte-se que o acesso ao sistema foi feito pela própria autora, utilizando seu próprio certificado digital e valendo-se de seu cadastro no sistema como “representante processual”, ou seja, como representante da pessoa jurídica de direito público, o Município de Uberlândia, parte nos processos selecionados.

A análise recairá sobre a forma de estruturação dos argumentos nessas peças, como os autores desenvolveram seus argumentos visando ao cumprimento de suas respectivas

finalidades que são, objetivamente, pleitear, refutar e decidir o direito. Na análise comportamental do discurso, “o analista faz questões propostas por certas propriedades do registro a si mesmo” (BORLOTI et al., 2008) O foco, no caso, é no próprio comportamento do analista ao conduzir a análise.

Os processos e as peças processuais analisados estão especificados, em suas características próprias, nos quadros apresentados na seção de resultados. Optou-se por analisar dois processos em cada quadro, para fins de simetria. No Quadro 1, estão os processos ajuizados no ano de 2020, antes da aplicação do *design*. Deles, selecionaram-se as seguintes peças processuais: petição inicial, contestação e sentença do processo nº 5031509-54.2020.8.13.0702, petição inicial, petição de informações em mandado de segurança e sentença do processo nº 5013020-66.2020.8.13.0702. No Quadro 2, estão os processos ajuizados nos anos de 2021 e 2022, nos quais a autora aplicou as ferramentas de *design* em suas contestações. Destes, foram analisadas as seguintes peças processuais: petição inicial, contestação e sentença do processo nº 1014032-30.2021.4.01.3803, petição inicial, decisão que deferiu a liminar, agravo de instrumento, decisão que deferiu efeito suspensivo ao agravo de instrumento, decisão que reconsiderou a decisão do agravo de instrumento e indeferiu efeito suspensivo, petição de informações em mandado de segurança, petição de suspensão de liminar, decisão de suspensão de liminar e sentença do processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702.

7. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo, serão apresentados os resultados da pesquisa qualitativa acerca das análises dos discursos constantes das petições e sentenças trazidas nos quadros do capítulo anterior e suas discussões. Seguindo as orientações práticas trazidas por Borloti et al. (2008), uma vez isolados “os segmentos de comportamentos verbais de interesse”, passa-se às inferências acerca dos seus “operantes essenciais e elos temáticos intraverbais” para descrever o comportamento da própria analista / autora ao conduzir a análise (BORLOTI et al., 2008).

Os argumentos lançados nas peças processuais mencionadas na seção anterior estão retratados nos quadros abaixo em figuras correspondentes aos *prints* dos arquivos extraídos dos processos no sistema de processo judicial eletrônico. Optou-se por extrair as informações e apresentá-las dessa forma para que não haja prejuízo à integridade dos discursos ao retratá-los no trabalho.

Quadro 1 – Processos ajuizados no ano de 2020

Processo nº 01		
1.	Número Processo	5031509-54.2020.8.13.0702
2.	Juízo competente	2ª Unidade Jurisdicional – 4º Juízo de Direito do Juizado Especial da Comarca de Uberlândia
3.	Data de distribuição do processo	30/10/2020
4.	Fatos narrados na petição inicial	No dia 13/07/2020, por volta das 08:30h o autor trafegava pela rua CONRRADO BRITO no sentido crescente, momento em que atingiu o veículo VW Virtus MF, placa QPX -1154 que transitava pela RUA DIMAS MOREIRA DE SA no sentido decrescente seguindo em frente no cruzamento das duas ruas, gerando a colisão e diversos danos em ambos os veículos, conforme demonstrado nas fotos e no boletim de ocorrência em anexo. Ao realizar o cruzamento da rua DIMAS MOREIRA DE SA, com a rua CONRRADO DE BRITO o veículo do autor foi abalroado em sua lateral esquerda pelo outro veículo, o impacto causou vários danos ao veículo nos seguintes locais: DIANTEIRA CENTRAL, DIANTEIRA DIREITA, DIANTEIRA ESQUERDA, CAPO CENTRAL, CAPO DIREITA, CAPO ESQUERDA, LATERAL FORNTAL DIRIETA, LATERAL FRONTAL ESQUERDA, PARACHOQUE CENTRAL, PARACHOQUE DIREITA, PARACHOQUE ESQUERDA, causando diversos estragos na lataria e no interior das peças mecânicas do veículo do autor (conforme citações e fotos no boletim de ocorrência e fotos em anexo). Figura 1 – <i>Print</i> de trecho da petição inicial do processo nº 5031509-54.2020.8.13.0702
5.	Pedidos formulados	c) A total PROCEDÊNCIA DA PRESENTE AÇÃO nos moldes citados acima e a condenação da requerida pelas perdas e danos causados pelo montante de R\$7.335,00 (sete mil trezentos e trinta e cinco reais). Figura 2 – <i>Print</i> de trecho da petição inicial do processo nº 5031509-54.2020.8.13.0702
6.	Data de protocolo da contestação	09/12/2020
7.	Fatos narrados na contestação	Para tanto, utilizaremos as próprias fotografias trazidas aos autos pelo Requerente para esclarecer o sentido das vias. A indicação da seta A → Z diz respeito ao sentido crescente das vias, a partir da numeração das casas, o que é facilmente observado em consulta ao <i>Google Street View</i>. Essa informação é importante para verificar o sentido que o Requerente diz que cada um

dos veículos seguia no momento do acidente.

A posição do veículo Virtus nas fotografias e a localização das avarias nos dois veículos também são determinantes para a contestação dos fatos trazidos pelo Requerente.

Partamos, assim, das seguintes imagens:



Imagem 1: sentido das vias e local onde o veículo Virtus parou após a batida.



Imagem 2: sentido das vias e danos na parte frontal esquerda do Virtus.



Imagem 3: posição dos veículos após o acidente e locais dos danos.

Das imagens 1 e 2 verifica-se claramente que, se o Requerente estivesse trafegando pela Rua Conrado de Brito, sentido crescente (A → Z), e o Virtus viesse pela Rua Dimas Moreira de Sá no sentido decrescente (Z → A), o Virtus teria sido atingido pelo lado esquerdo, e teria que ter rodado na pista em volta do Etios, até ambos pararem na posição mostrada pela Imagem 3, o que parece improvável diante do fato de que os danos em ambos os veículos estão concentrados em suas dianteiras, inexistindo avarias aparentes nas laterais e traseiras.

(...)

o Requerente estivesse trafegando pela Rua Conrado de Brito, sentido crescente (A → Z), e o Virtus viesse pela Rua Dimas Moreira de Sá no sentido decrescente (Z → A), o Virtus teria sido atingido pelo lado esquerdo, e teria que ter rodado na pista em volta do Etios, até ambos pararem na posição mostrada pela Imagem 3, o que parece improvável diante do fato de que os danos em ambos os veículos estão concentrados em suas dianteiras, inexistindo avarias aparentes nas laterais e traseiras.

Toda a análise feita acima presta-se a demonstrar que o que pretende o Requerente é induzir este nobre Juízo a crer que o acidente decorreu de falha da Administração Pública em sinalizar a via quando, na verdade, ele conduziu seu veículo de forma imprudente, deixando de respeitar a parada obrigatória no cruzamento.

As versões apresentadas para os fatos divergem entre elas próprias e as provas carreadas aos autos, de modo que não é possível sequer esclarecer qual foi a real dinâmica do acidente, muito menos que ele decorreu da omissão do Requerido.

Figura 3 – Print de trecho da contestação do processo nº 5031509-54.2020.8.13.0702

8. Razões de defesa

Logo, deve o Requerente comprovar a conduta por ele mencionada como ilícita e praticada pelo Município Requerido, sob pena de restar afastado o instituto da responsabilidade civil. No caso em apreço, como dito alhures, não há nos autos qualquer elemento que comprove a alegação do Requerente de que o acidente ocorreu em razão da ausência de sinalização da parada obrigatória no cruzamento onde ocorreu o acidente.

Figura 4 – Print de trecho da contestação do processo nº 5031509-54.2020.8.13.0702

		Pela teoria do risco administrativo, o Requerente não se furta da obrigação de comprovar que houve fato administrativo, nexo causal e dano, para obter sucesso no presente feito, o que certamente não conseguirá, pois dos fatos narrados na peça exordial faltam os requisitos que caracterizam a responsabilidade civil objetiva. O primeiro requisito é o fato administrativo. No caso dos autos estamos diante de ato praticado pelo próprio Requerente, que avançou no cruzamento, ignorando sinalização de parada obrigatória, não havendo qualquer ação ou omissão da Administração que possa aliar-se ao avertado evento danoso e a indicar participação administrativa para a contribuição do fatídico. Figura 5 – Print de trecho da contestação do processo nº 5031509-54.2020.8.13.0702 Lado outro, ainda que se reconheça a existência de responsabilidade do Município Requerido, o que se tem por argumento, resta expressamente impugnado o valor requerido por danos materiais, vez que não há qualquer razão ou justificativa para arbitrá-los no montante pleiteado. Afinal, o Requerente não demonstra que o pagamento pela locação de veículos mencionados nos contratos de ID nº 1216999891 decorreram dos danos supostamente sofridos em decorrência do acidente. Ao contrário, ele sequer comprova sua alegação de que é motorista de aplicativo e precisava dos veículos locados para trabalhar. E mais. O Requerente não despendeu, com a locação dos veículos, o valor que aponta na inicial. Dos documentos acostados, depreende-se que são dois contratos de locação de veículo: O de nº 10023619, do veículo VW Polo, retirado em 14/07/2020 e devolvido em 22/07/2020, e o de nº 10046431, do veículo Fiat Mobi, retirado em 22/07/2020. Sobre eles, é importante considerar que: a) No caso do contrato nº 10023619, o valor efetivamente devido pelo Requerente foi aquele constante do documento de ID nº 1216999891, Pág. 4 que, embora <u>ilegível</u>, traz o total do valor devido pela locação no período total em que o Requerente permaneceu com o veículo, uma vez que dele consta a data de entrega e de devolução do carro. Os documentos de mesmo ID, págs. 1 e 3, são vias do contrato, assinadas quando da retirada do veículo, e não compõem o valor da despesa. b) No caso do contrato nº 10046431, do veículo Fiat Mobi, retirado em 22/07/2020, acostado sob ID nº 1216999891, Pág. 2, consta somente a entrega do veículo, e não a devolução. Assim, embora o Requerente tenha contratado o aluguel por 30 dias, não é possível inferir se ele custeou esse total de diárias, uma vez que não há informação de que tenha devolvido o veículo nesse prazo ou antes. Ainda sobre a hipótese de fixação de indenização a ser paga ao Requerente, mister que seja verificado se ela percebeu indenização pelo seguro DPVAT, o que ensejaria a aplicação da Súmula 246 do Superior Tribunal de Justiça, que dispõe que “o valor do seguro obrigatório deve ser deduzido da indenização judicialmente fixada”, por ser medida de direito. Figura 6 – Print de trecho da contestação do processo nº 5031509-54.2020.8.13.0702
9.	Data de publicação da sentença	23/03/2021
10.	Dispositivo da sentença	Posto isto, acolho o pedido e JULGO O PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO pela desistência, na forma do artigo 485, VIII, do CPC. Figura 7 – Print de trecho da sentença do processo nº 5031509-54.2020.8.13.0702

11.	Fundamentos da sentença	A parte autora atravessou petição de desistência da ação. Figura 8 – Print de trecho da sentença do processo nº 5031509-54.2020.8.13.0702				
Processo nº 2						
1.	Número do Processo	5013020-66.2020.8.13.0702				
2.	Juízo competente	1ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia/MG				
3.	Data de distribuição do processo	14/05/2020				
4.	Fatos narrados na petição inicial	Esta Impetrante é uma empresa com sólida atuação no mercado de varejo, realizando venda de mercadorias a vista e mediante crediário. A sua filial na cidade de Uberlândia/MG, possui em seu Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas o Registro – Código e Descrição da Atividade Econômica Principal: <i>“47.11-3-01 – Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios – Hipermercados”</i> (...) Ou seja, é um hipermercado e comercializa itens essenciais, como alimentos, bebidas, ferragens, higiene pessoal, produtos de limpeza, bem como vestuário, cama, mesa e banho e eletrônicos (como qualquer outro supermercado/hipermercado de grande porte). E em razão disso, estaria apta a funcionar nos termos do Decreto Municipal 18952/20 (anexo), ou seja, SEM RESTRIÇÃO DE DIAS DE FUNCIONAMENTO: ANEXO II² ATIVIDADES ECONÔMICAS SEM RESTRIÇÃO DE DIAS DE FUNCIONAMENTO AO PÚBLICO <table><tr><th>SETORES</th></tr><tr><td>Farmácias e drogarias</td></tr><tr><td>Hipermercados, supermercados, mercados, feiras livres, açougues, peixarias, hortifrutigranjeiros, padarias, quitandas, centros de abastecimento de alimentos, lojas de conveniência e comércio de bebidas, de água mineral e de alimentos para animais</td></tr><tr><td>Produção, distribuição e comercialização de combustíveis e derivados</td></tr></table> Porém, foi surpreendida com a Notificação abaixo trazida (e anexa), a qual alegou que a empresa contraria o Decreto Municipal:	SETORES	Farmácias e drogarias	Hipermercados, supermercados, mercados, feiras livres, açougues, peixarias, hortifrutigranjeiros, padarias, quitandas, centros de abastecimento de alimentos, lojas de conveniência e comércio de bebidas, de água mineral e de alimentos para animais	Produção, distribuição e comercialização de combustíveis e derivados
SETORES						
Farmácias e drogarias						
Hipermercados, supermercados, mercados, feiras livres, açougues, peixarias, hortifrutigranjeiros, padarias, quitandas, centros de abastecimento de alimentos, lojas de conveniência e comércio de bebidas, de água mineral e de alimentos para animais						
Produção, distribuição e comercialização de combustíveis e derivados						

[illegible]
$$(\dots)$$

Ora, como a Impetrante vende gêneros alimentícios e seu CNAE em conformidade com as suas atividades, sendo um Hipermercado, atividade autorizada pelo Decreto Municipal (anexo) para funcionar sem restrição de horário, e comercializa produtos alimentícios, de higiene pessoal e outros itens essenciais, **está autorizada a funcionar, desde que tomadas as medidas de higiene e prevenção para o controle do Coronavírus, sugeridas pela Legislação Federal, Estadual, bem como Ministério da Saúde e Organização Mundial da Saúde, tendo a Impetrante seguindo fielmente todas as determinações previstas na legislação e orientações feitas pelas autoridades sanitárias, conforme será explicado.**

Figura 9 – Print de trecho da petição inicial do processo nº 5013020-66.2020.8.13.0702

5.	Pedidos formula- dos	Pela exposição anterior, requer-se: Digne-se V.Exa. em conceder, <i>inaudita altera pars</i>, a liminar pleiteada, pois ficou por demais demonstrada que a eventual restrição
----	---------------------------------	---

		no funcionamento da loja, caracterizará a ofensa ao direito líquido e certo da IMPETRANTE, <u>requerendo a concessão da segurança para manter as atividades da empresa IMPETRANTE, sem qualquer limitação de dia e horário, nos termos do Decreto Municipal vez que é um Hipermercado.</u> Ao final, seja julgado procedente o pedido formulado, concedendo-se a segurança definitiva para se dar integral cumprimento à liminar postulada, a fim de que as atividades da IMPETRANTE, possam ser realizadas sem restrições de dias e horários e sem qualquer intervenção dos Poderes Públicos, vez que é um Hipermercado, comercializa gêneros alimentícios, itens essenciais, e ainda respeita todas as determinações legais de combate ao Covid-19, como por exemplo, a obrigatoriedade do uso de máscaras, higienização constante, disponibilização de álcool em gel, marcação no chão para evitar aproximação entre as pessoas de no mínimo dois metros, não utilização de provadores, aferição de temperatura corporal de cada cliente que adentrar na loja, entre outras. Figura 10 – Print de trecho da petição inicial do processo nº 5013020-66.2020.8.13.0702
6.	Data de protocolo da contestação	29/06/2020
7.	Fatos narrados na contestação	B. DA NATUREZA DA ATIVIDADE COMERCIAL PRATICADA PELA IMPETRANTE – LOJA DE DEPARTAMENTOS No presente Mandado de Segurança, a Impetrante questiona atos do Poder Público Municipal que constatarem o funcionamento irregular de seu estabelecimento, sob o fundamento de que se trata de loja de departamentos, com restrição de dias e horários de abertura imposta pelas normas municipais que tratam do enfrentamento à Pandemia da COVID-19. A tutela antecipada foi indeferida por este nobre Juízo com base em um fundamento claríssimo: as lojas Havan são, NOTORIAMENTE, lojas de departamento. Ora, o próprio nome da pessoa jurídica Impetrante não deixa dúvidas: Havan LOJAS DE DEPARTAMENTOS LTDA. O que acontece, no caso concreto ora em apreço, é que ela pretende passar uma aparência de hipermercado, valendo-se do código em que está cadastrada no CNPJ, para se beneficiar da classificação desses estabelecimentos como atividades essenciais durante a situação de emergência instalada pela pandemia da COVID-19. E isto está evidente, como será explanado a seguir. Figura 11 – Print de trecho da petição de informações do processo nº 5013020-66.2020.8.13.0702
8.	Dispositivo da sentença	Posto isso, julgo improcedente o pedido contido na inicial, condenando a autora ao pagamento das custas. Figura 12 – Print de trecho da sentença do processo nº 5013020-66.2020.8.13.0702

11.	Fundamentos da sentença	A preliminar de ilegitimidade passiva <i>ad causam</i> não deve ser acolhida, vez que a atuação dos agentes de fiscalização municipal, tanto do Procon quanto da Vigilância Sanitária, tem por fundamento o Decreto municipal nº 18.553/20. Além disso, o impetrado, como Chefe do Poder Executivo, tem poder de decisão em relação aos atos praticados por seus subordinados. No mérito, contudo, tenho para mim que a pretensão da autora não merece prosperar. Inicialmente, cumpre salientar que, conforme reconhecido pelo STF (ADI 6343), os entes estaduais e municipais possuem competência para instituir medidas restritivas durante a pandemia. Nessa linha, verifico que as disposições contidas no Decreto Municipal nº 18.592/20, além de guardarem consonância com a Lei Federal nº 13.979/20 (art. 3º), têm por fim evitar a circulação de pessoas e, por conseguinte, o aumento da contaminação pelo Corona vírus. Tais medidas se fazem necessárias, já que constatado o aumento considerável do número de casos da doença nesta urbe, sendo certo que, se todos não adotarem e respeitarem as restrições estabelecidas, será inevitável o caos na rede hospitalar e a morte de pessoas. Outrossim, é mister dizer que, embora a autora esteja cadastrada perante o CNPJ sob o código 47.11-3-01 (comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios – Hipermercados), certo é que a principal atividade que exerce não é a comercialização de alimentos e itens de higiene. Como se sabe, a impetrante se caracteriza como loja de departamento, sendo que, a despeito de, recentemente, ter começado a comercializar produtos alimentícios, de limpeza e de higiene pessoal, é público e notório que tais mercadorias não correspondem à maior parte dos itens que são colocados à venda em seu estabelecimento, conforme, aliás, foi constatado pelo Procon municipal (ID. 122107393). Além disso, constata-se que, segundo informações contidas no documento de ID. 122106242, a autora não possui alvará sanitário (art. 210, II, Lei nº 10.715/11), estando, portanto, em situação irregular. Dessa forma, levando-se em consideração que o estabelecimento da impetrante, em verdade, não se caracteriza como hipermercado e, tendo em vista que as atividades que ela exerce não podem ser classificadas como “essenciais”, dúvida não há de que deve obedecer às medidas e restrições de funcionamento de dias e horários estabelecidas pela municipalidade relativas ao combate e prevenção ao contágio pelo COVID-19. Posto isso, julgo improcedente o pedido contido na inicial, condenando a autora ao pagamento das custas. Figura 13 – Print de trecho da sentença do processo nº 5013020-66.2020.8.13.0702
-----	--------------------------------	--

Fonte: elaborado pela autora

Quadro 2 – Processos ajuizados nos anos de 2021 e 2022

Processo nº 01		
1.	Número do Processo	1014032-30.2021.4.01.3803
2.	Juízo competente	1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Uberlândia/MG
3.	Data de distribuição do processo	26/10/2021
4.	Fatos narrados na petição inicial	No ano de 2018, a Requerente começa a apresentar dores frequentes em seus membros inferiores. De imediato seus filhos que cuidam de sua saúde e bem estar, se dirigiram com ela até um pronto atendimento, o qual foi constatado a necessidade de um acompanhamento mais rígido para futuras observações. Com o transcorrer de tempo, e após diversos exames e procedimentos (controle de pressão arterial, uso de meias compressivas nos membros inferiores, inúmeros exames de sangue, e etc).

		Em meados de 2019, ocorre o surgimento de úlceras no membro inferior esquerdo, surge à necessidade de curativos diários, além de dores constantes, com a necessidade de remédios para suportar a dor. Em maio de 2020, novo laudo médico diagnóstica a Autora com insuficiência venosa crônica, evoluindo com dor e edema, varizes bilateral, além de indicações da manutenção de uso contínuo de meia elástica e medicações para dor. Em meados julho de 2020, a Requerente sentindo dores fortíssimas, se dirige a um médico particular, segue na íntegra relatório médico a seguir: Juntamente com seus filhos se dirige ao PS da UFU, ao qual é informada não haver vagas para realizar o procedimento devido à pandemia COVID-19. Não restando alternativa, retornam ao atendimento privado, precisando ser internada com urgência, devido à iminência de perda do membro altamente comprometido pela doença arterial obstrutiva periférica com trombose aguda. Já no hospital Santa Clara, realizou-se as pressas procedimento cirúrgico de revascularização, sem sucesso, logo após implante de Stents em artéria femoral superficial. (...) Ao fim de sua internação no hospital, somou-se uma dívida de R\$114.348,13 (cento e quatorze mil, trezentos e quarenta e oito reais e treze centavos), dívida essa que ainda se perdura. (...) Veja-se que tal dívida somente surgiu em virtude de o Estado não possuir vaga disponível em estabelecimento público de saúde. Ademais, considerando o volumoso montante oriundo da internação e que a Autora é aposentada e não possui condições financeiras de arcar com tais despesas, vem a presença de V.Exa., buscar a devida tutela jurisdicional para ver satisfeita sua pretensão. Figura 14 – Prints de trecho da petição inicial do processo nº 1014032-30.2021.4.01.3803
5.	Pedidos formulados	c) que seja julgado procedente o pedido autoral, determinando o pagamento por parte das requeridas do valor, atualizado na data do pagamento, das despesas médico hospitalares com a internação da Autora em estabelecimento particular de saúde, nos termos apresentados anteriormente; Figura 15 – Print de trecho da petição inicial do processo nº 1014032-30.2021.4.01.3803
6.	Data de protocolo da contestação	18/01/2022
7.	Fatos narrados na contestação	

		DA REALIDADE DOS FATOS A documentação acostada à inicial demonstra que a Requerente, de fato, realizava acompanhamento de sua doença na rede pública municipal de saúde desde o ano de 2018. Os documentos de ID nº 790999453 e 790999458, expedidos entre janeiro de 2018 e maio de 2020, demonstram os atendimentos realizados na UAI Tibery. O que a Requerente não menciona, é que em atendimento realizado naquela unidade no dia <i>30 de maio de 2020</i> ela relatou dor que melhorou após a consulta, e que, na oportunidade, <i>o médico deu orientações a ela e a seu familiar acompanhante sobre os sinais de alarme para sintomas de insuficiência arterial aguda e de retorno imediato no caso de apresentação desses sinais</i>, conforme Ofício nº 1256/2021/SPDM-REDE, anexo.¹ Todavia, diante da piora de seu quadro, em vez de retornar à UAI, onde seria atendida e, certamente, cadastrada no SUSFácil para atendimento em hospital de maior complexidade às expensas do sistema público de saúde, <i>a Requerente dirigiu-se deliberadamente ao hospital particular</i>, como demonstram os relatórios de ID nº 790999461. Ressalte-se que não há nos autos qualquer documento que comprove a alegação de que a Requerente teria se dirigido ao PS da UFU, e que não foi atendida por falta de vagas. Figura 16 – Print de trecho da contestação do processo nº 1014032-30.2021.4.01.3803
8.	Razões de defesa	1. Do custeio de tratamento particular por opção da Requerente – não houve recusa de atendimento pelo Poder Público Acreditando na universalidade do direito à saúde, previsto no art. 196 da Constituição Federal, o art. 198, inciso III, da Carta Magna prevê a participação de toda a comunidade nestas políticas, bem como garante a liberdade de atuação da iniciativa privada (art. 199). Dessa forma, em que pese o fato de que a obrigação primeira de garantir saúde a todos seja do Estado, o cidadão tem direito de optar ser atendido, gratuitamente, em instituições públicas, ou se prefere o atendimento em hospitais particulares, suportando por sua própria conta, as despesas e honorários médico-hospitalares que contratar diretamente. Analisando o caso dos autos, verifica-se que a Requerente fez a opção pelo tratamento no Hospital Santa Clara, contrariando orientação do médico da UAI de retornar em caso de agravamento dos sintomas, e deixando de comprovar que a rede pública a tenha negado atendimento. Ademais, o atendimento de emergência prevê a todo usuário do SUS a VAGA ZERO, assim, cai por terra o argumento lançado pela Requerente de que no dia da internação não havia leitos de disponíveis no HC-UFU. Não há justificativa para que a Requerente tenha procurado diretamente um hospital privado sem antes procurar o HCU ou qualquer outra instituição pública para que fosse feita uma avaliação do caso. Repise-se: <i>a Requerente alega que foi até o HC-UFU e que não havia vagas, mas não há qualquer demonstração desse fato nos autos. E mais, a Requerente, uma vez internada no hospital privado, não requereu em nenhum momento sua transferência para hospital do SUS, uma vez que não há cadastro no SUSFácil.</i> Figura 17 – Print de trecho da contestação do processo nº 1014032-30.2021.4.01.3803

2. Da Responsabilidade do Estado de Minas Gerais e da União Federal pelo Pagamento da Dívida Hospitalar Referente a Procedimento de Média/Alta Complexidade

Na remota hipótese de ser considerada legítima a imputação ao Poder Público da responsabilidade pelo custeio do tratamento realizado em hospital particular, sem que a paciente tenha previamente tentado atendimento na rede pública de saúde – o que se tem apenas por argumentar – tem-se que o ônus deva ser restringido ao Estado de Minas Gerais e à União.

Figura 18 – Print de trecho da contestação do processo nº 1014032-30.2021.4.01.3803

3. Da ausência de comprovação do débito cobrado

A Requerente ajuizou a presente ação objetivando, nos termos do pedido, o pagamento por parte das requeridas do valor, atualizado na data do pagamento, das despesas médico hospitalares com a internação da autora em estabelecimento particular de saúde. Segundo ela, o valor a ser pago é de R\$114.348,13 (cento e quatorze mil, trezentos e quarenta e oito reais e treze centavos).

Pairam, no entanto, as seguintes DÚVIDAS acerca da cobrança:

- a. o valor que a Requerente diz ser devido é resultado da soma de VALORES ANOTADOS MANUALMENTE em quadros no documento de ID nº 790999457, com o que se entende por destinatários desses pagamentos;
- b. não há na documentação acostada à inicial NENHUMA NOTA FISCAL referente à prestação dos serviços hospitalares, ou qualquer comprovação sobre o que compreendem os valores cobrados;
- c. foram juntados à inicial alguns comprovantes de pagamentos efetuados pela Requerente, sobre os quais não há demonstração de que guardam relação com as despesas hospitalares da Requerente.

A demonstração da prestação do serviço médico-hospitalar é condição imprescindível à cobrança dos valores a ele atinentes. A Requerente, como explanado, não se desincumbiu do ônus de provar a existência do débito cobrado, uma vez que não apresentou comprovação dos serviços prestados pelo hospital para tratamento de sua saúde e que, agora, pretende absurdamente ver custeados pelo erário.

Nesse sentido:

APelação CÍVEL - AÇÃO DE COBRANÇA - PRELIMINAR - REJEITADA - SERVIÇOS PRESTADOS AO MUNICÍPIO DE VERMELHO NOVO - AUSÊNCIA DE PROVA DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO - ÔNUS DA PROVA (ART. 373, I, CPC/15) - PAGAMENTO INDEVIDO - PEDIDO IMPROCEDENTE - RECURSO NÃO PROVIDO. 1- Nos termos do art. 373, I, do CPC/15, incumbe à parte autora a prova documental suficiente dos fatos constitutivos do direito por ela alegado na inicial da ação de cobrança, ou seja, da efetiva prestação dos serviços ao réu. 2- Ausente a prova efetiva da prestação dos serviços, revela-se indevida a cobrança. 3- Recurso não provido. (TJ-MG - AC: 10540140015269001 MG, Relator: Hilda Teixeira da Costa, Data de Julgamento: 08/08/2017, Câmaras Cíveis / 2ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 18/08/2017)

Figura 19 – Print de trecho da contestação do processo nº 1014032-30.2021.4.01.3803

		4. Pela Eventualidade: custeio pela Tabela do SUS Apesar de toda a problemática envolvendo a internação da Requerente diretamente em hospital particular, por sua conta e risco, mesmo que o Município seja compelido a pagar o tratamento, cuja responsabilidade não lhe compete, terá que ser pela tabela do SUS, já que o atendimento público não objetiva lucros, mas apenas ressarcir os gastos realizados, atendendo aqueles que necessitam. Assim, qualquer condenação do Município ao pagamento das despesas nos valores cobrados pelo hospital, foge ao seu dever social de garantia da saúde, já que estará subvencionando hospital particular e garantindo o seu lucro, o que é inadmissível. As instituições públicas visam garantir a saúde, sendo suas ações, de relevância pública. Entretanto, apesar do art. 199 da Constituição Federal permitir à iniciativa privada atuar na assistência à saúde, seu § 2º veda expressamente a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas, com fins lucrativos. Apesar de o Município ter a certeza de que não tem nenhuma responsabilidade pelo débito contraído com o hospital, caso seja compelido a efetivar o pagamento, somente poderá arcar com as despesas se for aplicada a tabela do SUS, sendo vedado constitucionalmente o pagamento como particular, vez que o atendimento público à saúde não objetiva lucros. Sendo assim, pela eventualidade, se for imposta ao Município obrigação de custear a internação e todo tratamento no Hospital Santa Clara, o que se tem como argumento, então deverá ser determinado que seja efetuado com base na tabela do SUS. Ressalva-se, ainda, o direito da Secretaria Municipal de Saúde realizar auditoria para confirmação da veracidade dos procedimentos realizados, devendo o Hospital apresentar extrato de conta hospitalar circunstanciado, para que, em vista da preservação do interesse público, seja ressalvado à Secretaria Municipal de Saúde o direito de realizar auditoria para comprovação da efetiva realização, até porque o Hospital Santa Clara acatou a internação como sendo particular, fato incontestado. Ora, nesta esteira de raciocínio, é inaceitável que se oponha ao Poder Público o custo e lucros exorbitantes inerentes a procedimento particular. Figura 20 – Print de trecho da contestação do processo nº 1014032-30.2021.4.01.3803
9.	Data de publicação da sentença	10/05/2022
10.	Dispositivo da sentença	3. DISPOSITIVO Ante o exposto, e, com base no artigo 487, I do CPC, JULGO IMPROCEDENTES os pedidos formulados em inicial. Figura 21 – Print de trecho da sentença do processo nº 1014032-30.2021.4.01.3803
11.	Fundamentos da sentença	

		A pretensão deduzida em juízo cinge-se em verificar a responsabilidade dos réus em custearem as despesas hospitalares que o genitor da demandante teve com o Hospital Santa Clara no período de 29 de junho de 2020 a 13 de julho de 2020. Antes do enfrentamento propriamente dito da questão, necessário ponderar a respeito da <u>natureza jurídica do direito à saúde</u> perseguido pelo <i>de cujus</i>, <u>ao ser internado diretamente em hospital particular por sua família</u>. Como já exposto na decisão que apreciou o pedido de tutela de urgência, o Estado presta serviços públicos diretamente ou por meio concessão/delegação e também, excepcionalmente, serviços privados. É o que esclarece a Constituição da República (artigos 173 a 175). Para se definir e identificar uma atividade como serviço público, os doutrinadores apontam várias teorias, como a subjetiva ou orgânica (<i>é serviço público a depender da pessoa quem a realiza</i>), material (<i>observa-se a importância do serviço em questão para se considerá-la como público</i>) e formal (<i>é serviço público o que seja prestado sob o regime jurídico de direito público</i>). A formalista (ou escola legalista) é a teoria adotada no Brasil, em que o serviço sempre será público quanto for prestado sob regime jurídico de direito público (<i>regras intrínsecas de direito público, traçadas pelo Estado, e aplicáveis aos delegatários/concessionários</i>). De outra parte, quando for prestado sobre regime jurídico de direito privado ele será incontestavelmente, um serviço privado. Sobre o tema, Maria Sylvia Zanella Di Pietro bem conceitua o que seja serviço público, senão vejamos: <i>“Serviço público é toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito administrativo, Ed. Atlas, 2014. p. 107).</i> Pois bem. O serviço de saúde é essencial e o Estado tem o dever prestá-lo (CRFB, art. 198). Não obstante a isso, e face à sua importância, a Constituição Federal não determina exclusividade na sua prestação. Ao contrário, viabiliza expressamente a participação direta das pessoas físicas e jurídicas privadas em prestar o serviço de saúde (Art. 199 da CRFB/88. <u>A assistência à saúde é livre à iniciativa privada</u>). Por isso, quando há a prestação de serviços de saúde por nosocômios particulares, e por não ser exercido em regime jurídico de direito público, o serviço é privado, mesmo que seja de saúde. Assim também é o entendimento da jurisprudência a esse respeito: <u>DESPESAS MÉDICAS. TRATAMENTO DE SAÚDE NA REDE PRIVADA. AUSÊNCIA DE TENTATIVA DE OBTENÇÃO DE ATENDIMENTO PELA REDE PÚBLICA. SUS. RESSARCIMENTO. IMPOSSIBILIDADE. A prestação de assistência à saúde pelo Poder Público se dá em estabelecimentos públicos ou particulares conveniados ao SUS, não se admitindo que o administrado escolha o estabelecimento hospitalar no qual queira se tratar. Se o administrado optou por realizar o tratamento de saúde na rede particular, deve arcar com os respectivos custos, principalmente quando não há negativa do Estado em promover e garantir o referido direito constitucional. Unânime. (Ap 0046076-62.2010.4.01.3300, rel. Des. Federal Kassio Marques, em 09/10/2017 – TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO)</u> No caso em tela, narra a autora na inicial que fazia acompanhamento junto ao sistema público de saúde tendo procurado o pronto atendimento do HC-UFU. Entretanto, foi “informada não haver vagas para realizar o procedimento devido à pandemia COVID-19” - ID 790984979 - Pág. 5. Ainda que seja realmente notório que o Sistema Público de Saúde encontra-se sobrecarregado devido à atual situação pandêmica, a situação não pode ser pretexto para que a paciente por sua conta procure a rede particular e imponha o ônus ao Poder Público por suas escolhas. Nota-se que a paciente foi orientada a retornar ao Pronto Atendimento da UAI Tibery em caso de alteração do quadro ou piora clínica, mas, por mera liberalidade, buscou o serviço privado de saúde – ID 890177558 - Pág. 3. Ora, ao procurar direta e voluntariamente o Hospital Santa Clara, contratando serviço de internação, medicamentos, cuidados e exames, a requerente retirou o dever da União, do Estado e do Município, que, como ponderado, presta serviço público de saúde. Se assim o quisesse, deveria a paciente ter procurado a unidade de saúde responsável pelo seu acompanhamento, ou mesmo, unidades hospitalares da rede pública ou, ainda, hospitais particulares conveniados com o SUS, o que não foi feito. Ademais, observa-se que sequer houve pedido de transferência do paciente para rede pública de saúde, com inclusão no Sistema SUSFácil para a devida transferência – ID 890177558. Portanto, não merece guarida a pretensão de custeamento quanto aos valores pagos a título de serviço privado de saúde do paciente. Figura 22 – Print de trecho da sentença do processo nº 1014032-30.2021.4.01.3803
		Processo nº 2
1.	Número do Processo	5044605-68.2022.8.13.0702

2.	Juízo competente	3ª Vara de Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia/MG
3.	Data de distribuição do processo	01/09/2022
4.	Argumentos da petição inicial	IV – DOS FATOS 11. A Prefeitura de Uberlândia, através da ora impetrados, tornou público o Edital “Pregão Eletrônico nº 060/2022” (doc. 3), tendo por objeto a “Contratação de empresa especializada, operadora de planos de saúde, para a prestação de serviços de Assistência à Saúde Suplementar, serviços médicos, hospitalares, obstetrícia, laboratoriais, exames complementares e serviços auxiliares de diagnóstico e terapia, na modalidade coletivo empresarial, ambulatorial-hospitalar com obstetrícia, Rede Própria e Ampla, com acomodação em enfermaria e apartamento, sem carência, para inscrição dos servidores públicos ativos, inativos vinculados ao IPREMU, contratados por tempo determinado, empregados públicos municipais, pensionistas vinculados ao IPREMU, comissionados, função pública e agentes políticos, bem como seus respectivos dependentes” (cf. item 1.1). 12. Iniciado o mencionado procedimento licitatório, regularmente transposta a fase de credenciamento, a impetrante, observado o critério de “Maior Percentual de Desconto Linear”, incidente nos valores do item 19 do Termo de Referência” (item 9.1.1 do edital), sagrou-se a licitante classificada em primeiro lugar com a melhor proposta (doc. 4): Licitante Classificado em primeiro lugar: RN METROPOLITAN LTDA Percentual de desconto negociado: 46% 13. Pontue-se que a <u>única</u> outra participante do certame, a UNIMED Uberlândia Coop. Regional Trabalho Médico Ltda., ficou na segunda colocação por ter proposto o desconto de 40,40%. 14. Diante disso, aos 7.6.2022 a impetrante teve a sua oferta devidamente adjudicada e homologada pela 1ª impetrada (doc. 5), conforme ato a seguir reproduzido:  15. Aos 9.6.2022, a impetrante foi convocada “em atendimento ao item 15.3 do Edital”, para realizar “o encaminhamento de toda a documentação exigida como condição para assinatura do contrato” (doc. 6). 16. Apresentada a mencionada documentação exigida, a autoridade coatora em 21.6.2022, sem a oitiva prévia da impetrante, decidiu, em síntese, o seguinte (doc. 7):

Ante o exposto, decido pelo cancelamento e afastamento dos efeitos do Ato de Homologação e Adjudicação concedido à empresa RN METROPOLITAN LTDA, datado de 07/06/2022.

Em ato contínuo, encaminho os autos à pregoeira para o retorno de fase e então prossecução do procedimento nos termos do §2º do artigo 48 do Decreto Municipal nº 18.333, de 2019 e artigo 4º, XVI e XXIII da Lei Federal nº 10.520 de 2002.

À Diretoria de Compras para as providências cabíveis.

Uberlândia,

Marly Vieira da Silva Melazo
Secretária Municipal de Administração

17. Inconformada com a supramencionada decisão, a ora impetrante interpôs recurso administrativo, a teor do que autoriza o artigo 44, § 1º do Decreto Municipal nº 18.333/2019, o qual, aos 4.8.2022, foi improvido pela secretária interina de administração (**doc. 8**).

18. Na sequência, aos 8.8.2022 foi expedido pelos impetrados novo “ato de adjudicação e homologação” em favor da única outra licitante – *UNIMED Uberlândia Coop. Regional Trabalho Médico Ltda.* (**doc. 9**), conforme ato a seguir reproduzido:




Atendimento
Pag. 1 de 2

ATO DE ADJUDICAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO

Referente ao Pregão Eletrônico Nº 060/2022.

Por considerar atendidas todas as disposições legais e aplicáveis à espécie, em especial ao ato convocatório regedor do certame, estando o processo perfeito e válido, a Sra. Marly Vieira da Silva Melazo – Secretária Municipal de Administração, o Sr. Reginaldo Aparecido Mendes – Presidente da Empresa de Processamento de Dados de Uberlândia – PRODAUB, o Sr. Adilson dos Reis Cardoso – Diretor do Departamento Municipal de Água e Esgoto – DMAE, o Sr. Luiz Carlos do Egypso – Diretor da Empresa Municipal de Apoio e Manutenção – EMAM, o Sr. Carlos Henrique Costa Nazareno – Diretor da Fundação de Excelência Rural de Uberlândia – FERUB, o Sr. Edison Cesar Zanatta – Diretor da Fundação Uberlandense do Turismo, Esporte e Lazer – FUTEL, e o Sr. André Luiz Goulart – Diretor do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Uberlândia – IPREMU, resolvem:

ADJUDICAR e objeto da licitação e **HOMOLOGAR**, para que produzam seus jurídicos e legais efeitos, os atos de julgamento e de classificação por parte do Pregão, do objeto licitado, que é a contratação de empresa especializada, operadora de planos de saúde, para a prestação de serviços de Assistência à Saúde Suplementar, serviços médicos, hospitalares, obstétricos, laboratoriais, exames complementares e serviços auxiliares de diagnóstico e terapia, na modalidade coletivo empresarial, ambulatorial-hospitalar com obstetrícia, Rede Própria e Ampla, com acomodação em enfermaria e apartamento, sem carência, para inscrição dos servidores públicos ativos, inativos vinculados ao IPREMU, contratados por tempo determinado, empregados públicos municipais, pensionistas vinculados ao IPREMU, comissionados, função pública e agentes públicos, bem como seus respectivos dependentes, conforme todas as especificações contidas no Edital, à empresa:

Item	Empresa
01	UNIMED UBERLÂNDIA COOP. REGIONAL TRABALHO MÉDICO LTDA

Em atendimento à Secretaria Municipal de Administração, ao Departamento Municipal de Água e Esgoto – DMAE, à Empresa de Processamento de Dados de Uberlândia – PRODAUB, à Empresa Municipal de Apoio e Manutenção – EMAM, à Fundação de Excelência Rural de Uberlândia – FERUB, à Fundação Uberlandense do Turismo, Esporte e Lazer – FUTEL e ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Uberlândia – IPREMU, onde o julgamento foi “Maior Desconto Linear”, cujo valor ofertado foi declarado vencedor e adjudicado por ser vantajoso para o Município de Uberlândia.

Uberlândia, de de 2022.

19. Contudo, Ilustre Juiz(iza), **o referido processo licitatório encontra-se cívado de graves e insanáveis nulidades, e, o pior, contrário ao melhor interesse público da municipalidade**, conforme adiante restará detalhadamente demonstrado.

Figura 23 – Print de trecho da petição inicial do processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702

		36. Conforme se verifica dos autos do procedimento licitatório em discussão (doc. 14 – inteiro teor), constata-se que a autoridade coatora incorreu em manifesta violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, por não ter oportunizado à impetrante, antes de proferir a decisão que cancelou e afastou os efeitos da homologação e adjudicação inicialmente concedida a seu favor, o direito de previamente se manifestar e se contrapor aos fundamentos e motivos que a levaram a praticar tal ato. 37. Portanto, a 1ª impetrada, ao proferir a decisão agravada sem dar à impetrante oportunidade para previamente se manifestar quanto aos fundamentos e motivos que em tese poderiam a levar cancelar e afastar os efeitos da homologação e adjudicação inicialmente concedida, contrariou os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, bem como, o artigo 5º, LV da Carta Magna. Figura 24 – Print de trecho da petição inicial do processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702
5.	Pedidos formulados	65. Assim, a ora impetrante requer a Vossa Excelência: a) a concessão URGENTE de medida liminar, para: (i) determinar IMEDIATAMENTE A SUSPENSÃO da tramitação licitação na modalidade “Pregão Eletrônico nº 060/2022”, tendo por objeto a “Contratação de empresa especializada, operadora de planos de saúde, para a prestação de serviços de Assistência à Saúde Suplementar, serviços médicos, hospitalares, obstetrícia, laboratoriais, exames complementares e serviços auxiliares de diagnóstico e terapia, na modalidade coletivo empresarial, ambulatorial-hospitalar com obstetrícia, Rede Própria e Ampla, com acomodação em enfermaria e apartamento, sem carência, para inscrição dos servidores públicos ativos, inativos vinculados ao IPREMU, contratados por tempo determinado, empregados públicos municipais, pensionistas vinculados ao IPREMU, comissionados, função pública e agentes políticos, bem como seus respectivos dependentes”, perante a SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO DA PREFEITURA DE UBERLÂNDIA, devendo a determinação judicial determinar que a autoridade coatora se abstenha de assinar o contrato, ou, caso o mesmo já tenha sido assinado seja determinada a suspensão dos seus efeitos até o julgamento em definitivo do mérito do presente mandado de segurança. Figura 25 – Print de trecho da petição inicial do processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702

		<u>c) ao final, a concessão da segurança em seu mérito, para, reconhecida as ilegalidades dos atos coatores, em definitivo, de forma alternativa e nesta ordem:</u> <u>c.1) declarar a nulidade da decisão que cancelou e afastou os efeitos da homologação e adjudicação inicialmente concedida à impetrante, datada de 21.6.2022 (doc. 7) e de todos os seus atos subsequentes, e o regular prosseguimento do certame, observando-se o princípio da não-surpresa, devendo ser oportunizado à impetrante, antes de proferir a decisão que cancelou e afastou os efeitos da homologação e adjudicação inicialmente concedida a seu favor, o direito de previamente se manifestar e se contrapor aos fundamentos e motivos que a levaram a praticar tal ato, no prazo legal, com a preservação do direito da impetrante de sanar e/ou se contrapor às inconsistências que levaram à sua desclassificação do certame, sem prejuízo de discuti-las a tempo e modo adequados nas vias ordinárias, se for o caso.</u> <u>c.2) declarar a nulidade do novo “ato de adjudicação e homologação” em favor da única outra licitante – UNIMED Uberlândia Coop. Regional Trabalho Médico Ltda., datado de 8.8.2022 (doc. 9), com o posterior e regular prosseguimento do certame.</u> Figura 26 – Print de trecho da petição inicial do processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702
6.	Decisão Liminar	Com tais considerações, DEFIRO a liminar pleiteada, para suspender o ato de homologação e adjudicação da empresa UNIMED Uberlândia, a tramitação da licitação referente ao Pregão Eletrônico nº. 060/2022, devendo os Impetrados se absterem de assinar o contrato com a referida empresa; e caso já tenha sido assinada a avença, que sejam suspensos os seus efeitos até julgamento definitivo da lide ou decisão em contrário deste Juízo. Figura 27 – Print de trecho da decisão que deferiu a liminar no processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702
7.	Razões de Agravo de Instrumento	2. Sobre o procedimento previsto em lei para o pregão eletrônico: A licitação na modalidade pregão está prevista na Lei nº 10.520/2002, e o pregão eletrônico está regulamentado, em âmbito federal, pelo Decreto nº 10.024/2019 e, em âmbito municipal, pelo Decreto nº 18.333/2019. Em todos esses diplomas normativos, está previsto o procedimento a ser seguido nos processos licitatórios desse tipo, e que pode ser esquematizado na seguinte ordem: 1ª FASE: PREPARATÓRIA (Lei 10.520/2002, art. 3º) Elaboração da Justificativa Definição do Objeto Designação do Pregoeiro e da Equipe de Apoio

		2ª FASE: EXTERNA (Lei 10.520/2002, art. 4º) <table border="1"> <tr> <td>1</td><td>Convocação dos Interessados</td><td>Por meio de publicação no diário oficial e disponibilização do edital.</td></tr> <tr> <td>2</td><td>Recebimento das Propostas</td><td>Neste momento, os interessados apresentam declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação (art. 4º, VIII).</td></tr> <tr> <td>3</td><td>Julgamento e Classificação</td><td>Examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, o pregoeiro decidirá motivadamente a respeito de sua aceitabilidade.</td></tr> <tr> <td>4</td><td>Análise da Habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta</td><td>Para verificação do atendimento das condições fixadas no edital.</td></tr> <tr> <td>5</td><td>Se habilitado, é declarado vencedor</td><td>Se a oferta não é aceitável ou se o licitante desatender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará as ofertas subsequentes e a qualificação dos licitantes, na ordem da classificação.</td></tr> <tr> <td>6</td><td>Abertura de prazo para recurso</td><td>Prazo de 3 dias, ficando os demais licitantes desde já intimados para apresentar contrarrazões.</td></tr> <tr> <td>7</td><td>Julgamento do recurso</td><td>O acolhimento do recurso importará a invalidação dos atos insuscetíveis de aproveitamento.</td></tr> <tr> <td>8</td><td colspan="2">Adjudicação do objeto e Homologação</td></tr> </table> 3ª FASE: CONTRATAÇÃO (Decreto nº 10.024/2019, art. 48) <table border="1"> <tr> <td>Convocação para assinatura do contrato</td><td>Comprovação das condições de habilitação previstas no edital (Habilitação diferida ou postergada)</td><td>Se não comprovar as condições de habilitação, retorna-se à etapa nº 4 da 2ª fase (acima), convocando-se o próximo na ordem de classificação</td></tr> </table> Figura 28 – Print de trecho do agravo de instrumento sobre a decisão que deferiu a liminar no processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702	1	Convocação dos Interessados	Por meio de publicação no diário oficial e disponibilização do edital.	2	Recebimento das Propostas	Neste momento, os interessados apresentam declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação (art. 4º, VIII).	3	Julgamento e Classificação	Examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, o pregoeiro decidirá motivadamente a respeito de sua aceitabilidade.	4	Análise da Habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta	Para verificação do atendimento das condições fixadas no edital.	5	Se habilitado, é declarado vencedor	Se a oferta não é aceitável ou se o licitante desatender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará as ofertas subsequentes e a qualificação dos licitantes, na ordem da classificação.	6	Abertura de prazo para recurso	Prazo de 3 dias, ficando os demais licitantes desde já intimados para apresentar contrarrazões.	7	Julgamento do recurso	O acolhimento do recurso importará a invalidação dos atos insuscetíveis de aproveitamento.	8	Adjudicação do objeto e Homologação		Convocação para assinatura do contrato	Comprovação das condições de habilitação previstas no edital (Habilitação diferida ou postergada)	Se não comprovar as condições de habilitação, retorna-se à etapa nº 4 da 2ª fase (acima), convocando-se o próximo na ordem de classificação
1	Convocação dos Interessados	Por meio de publicação no diário oficial e disponibilização do edital.																											
2	Recebimento das Propostas	Neste momento, os interessados apresentam declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação (art. 4º, VIII).																											
3	Julgamento e Classificação	Examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, o pregoeiro decidirá motivadamente a respeito de sua aceitabilidade.																											
4	Análise da Habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta	Para verificação do atendimento das condições fixadas no edital.																											
5	Se habilitado, é declarado vencedor	Se a oferta não é aceitável ou se o licitante desatender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará as ofertas subsequentes e a qualificação dos licitantes, na ordem da classificação.																											
6	Abertura de prazo para recurso	Prazo de 3 dias, ficando os demais licitantes desde já intimados para apresentar contrarrazões.																											
7	Julgamento do recurso	O acolhimento do recurso importará a invalidação dos atos insuscetíveis de aproveitamento.																											
8	Adjudicação do objeto e Homologação																												
Convocação para assinatura do contrato	Comprovação das condições de habilitação previstas no edital (Habilitação diferida ou postergada)	Se não comprovar as condições de habilitação, retorna-se à etapa nº 4 da 2ª fase (acima), convocando-se o próximo na ordem de classificação																											
8.	Decisão liminar no Agravo	Assim, ausentes os indícios de violação ao contraditório e à ampla defesa. Ademais, cediço que os atos administrativos apresentam presunção relativa (<i>iuris tantum</i>) de legitimidade, cabendo, portanto, àquele que pretende invalidar determinado ato administrativo no poder judiciário, demonstrar sua desconformidade com as normas legais. Na presente hipótese, contudo, as provas até então apresentadas são insuficientes para afastar a presunção de legitimidade do ato que concluiu pela adjudicação e homologação do objeto em favor da segunda licitante, ancorado, dentre outros fundamentos, na ausência de impedimento. Nesse cenário, ausentes indícios da relevância do fundamento em que se assenta o pedido da impetrante, ora recorrida.																											

		De outro lado, evidente o risco de prejuízo à coletividade (servidores contratantes do plano de saúde) pela suspensão da assinatura do contrato com a licitante vencedora (UNIMED). Isso porque o contrato de prestação de serviços de assistência médico-hospitalar n.º 258/2016, firmado com o Município de Uberlândia pela empresa RN Metropolitan LTDA, ora vigente, findar-se-á em 29/09/2022, conforme aditivo contratual à ordem n.º 04. Desta forma, e considerando a ausência de previsão ou possibilidade concreta de continuação do serviço de saúde ao término do contrato, temerária a suspensão da contratação da nova prestadora do serviço, vencedora da licitação. Assim, não se verificando a comprovação dos requisitos legais para o deferimento do pedido liminar no mandado de segurança, conforme clara dicção do artigo 7º, III, da Lei 12.016/2009, prudente, ao menos por ora, a outorga do efeito suspensivo ao recurso. Ao impulso de tais razões, DEFIRO O PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO, e recebo o recurso por instrumento, aguardando o pronunciamento final da Turma Julgadora. Figura 29 – Print de trecho da decisão que deferiu efeito suspensivo ao agravo de instrumento sobre a decisão que deferiu a liminar no processo n.º 5044605-68.2022.8.13.0702
9.	Decisão liminar no Agravo Interno	A UNIMED Uberlândia possui em seu quadro o Sr. Marcelo Sinício Peixoto como <u>conselheiro de administração e “diretor”</u>, conforme se extrai da consulta ao quadro de sócios e administradores – QSA (doc. ordem n.º 21, dos autos n.º 1.0000.22.224705-8/001). O Sr. Marcelo Sinício Peixoto, porém, <u>ocupa cargo em comissão na Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura de Uberlândia, desde 11/03/2011, sendo lotada no Núcleo Sistema de Informação Epidemiológica</u> (doc. ordem n.º 22). Desta forma, há indícios suficientes de que a empresa UNIMED Uberlândia estaria, de fato, impedida de participar da licitação em tela, o que tornaria nulo o ato de adjudicação e homologação da referida licitante. Nesse cenário, ausentes os indícios de probabilidade do direito da outrora agravante, tornando inadequada a outorga do efeito suspensivo, nos termos do artigo 1.019, I, do CPC. Registre-se que, em que pese ao término do contrato de prestação de serviços de assistência médico-hospitalar n.º 258/2016, firmado com o município de Uberlândia pela empresa RN Metropolitan LTDA, o início das tratativas para efetivação de aditivo contratual de continuidade do serviço entre as partes citadas, comprovada nos autos do agravo de instrumento n.º 1.0000.22.224705-8/001, afastaria, em tese, os indícios de perigo de dano.

		Desta forma, em juízo de retratação, indefiro o pedido de efeito suspensivo. Ao impulso de tais razões, RECONSIDERO A DECISÃO AGRAVADA PARA INDEFERIR O PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO, nos autos do agravo de instrumento nº 1.0000.22.224705-8/002, recebendo-o por instrumento e dando-lhe seguimento na forma legal, e, por consequência, julgo prejudicado este agravo interno. Figura 30 – Print de trecho da decisão que reconsiderou a decisão do agravo de instrumento e indeferiu efeito suspensivo ao agravo de instrumento sobre a decisão que deferiu a liminar no processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702
10.	Data de protocolo das informações	28/09/2022
11.	Fatos narrados nas informações	SÍNTESE DA DEFESA Não há razão para que seja concedida a segurança pleiteada. Como será demonstrado nos tópicos a seguir: ➤ O processo licitatório seguiu estritamente o procedimento previsto em lei para o pregão eletrônico, de modo que não houve violação ao devido processo legal ou ao princípio do contraditório; ➤ A despeito de ter apresentado proposta financeira menos onerosa, a Impetrante não comprovou o atendimento aos requisitos mínimos exigidos para a assinatura do contrato, especialmente quanto à capacidade de atendimento do serviço objeto da licitação; ➤ Não há qualquer conflito de interesse passível de ensejar violação aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade ou a regras previstas na Lei de Licitações ou no Edital do certame. ➤ Por outro lado, a eventual procedência do pedido acarreta grave dano ao interesse público, já que o Contrato nº 258/2016, firmado com a Agravada para a prestação do serviço ora licitado, terá sua vigência encerrada no próximo dia 29 de setembro de 2022, o que coloca em situação de imensa fragilidade cerca de 12.000 usuários do plano de saúde. ➤ Em sede de agravo de instrumento, a i. Desembargadora Relatora DEFERIU O EFEITO SUSPENSIVO ao recurso entendendo pela ausência de "indícios da relevância do fundamento em que se assenta o pedido da Impetrante" e de "previsão ou possibilidade concreta de continuação do serviço de saúde ao término do contrato", pelas mesmas razões acima expostas, as quais serão desenvolvidas adiante. Figura 31 – Print de trecho da petição de informações do processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702

12. **Pedido de Suspensão de Segurança**

DA LIMINAR CUJA SUSPENSÃO SE PLEITEIA

Trata-se de liminar deferida pelo juízo da 3ª Vara de Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia/MG, nos autos do Mandado de Segurança nº 5044605-68.2022.8.13.0702, para

suspender o ato de homologação e adjudicação da empresa Unimed Uberlândia e a tramitação da licitação referente ao Pregão Eletrônico nº 060/2022, devendo os Impetrados se absterem de assinar o contrato com a referida empresa; e caso já tenha sido assinada a avença, que sejam suspensos os seus efeitos até julgamento definitivo da lide ou decisão em contrário do Juízo.

Figura 32 – Print de trecho da petição de suspensão de liminar do processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702

DOS RECURSOS DECORRENTES DA LIMINAR

Após o deferimento da liminar, foram interpostos sucessivos agravos pelas partes interessadas, na seguinte ordem:

1. AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 1.0000.22.224705-8/001

Distribuído em 20/09/2022.

2ª Câmara Cível – Relatora Desa. Maria Inês Rodrigues de Souza

Agravante: Município de Uberlândia

26/09/2022: DEFERIDO O EFEITO SUSPENSIVO ao Agravo, considerando as provas insuficientes para afastar a presunção de legitimidade do ato que concluiu pela adjudicação e homologação do objeto à segunda licitante, inclusive quanto à ausência de impedimento. E ainda, pelo risco de prejuízo à coletividade pela proximidade do fim da vigência do contrato anterior, firmado com a Requerida.

2. AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 1.0000.22.224705-8/002

Distribuído em 23/09/2022.

2ª Câmara Cível – Relatora Desa. Maria Inês Rodrigues de Souza

Agravante: Unimed Uberlândia Cooperativa de Trabalho

29/09/2022: DEFERIDO O EFEITO SUSPENSIVO ao Agravo, considerando as provas insuficientes para afastar a presunção de legitimidade do ato que concluiu pela adjudicação e homologação do objeto à segunda licitante, inclusive quanto à ausência de impedimento. E ainda, pelo risco de prejuízo à coletividade pela suspensão da assinatura do contrato com a licitante vencedora, tendo em vista a proximidade do fim da vigência do contrato anterior, firmado com a Requerida.

3. AGRAVO Nº 1.0000.22.224705-8/003

Distribuído em 30/09/2022.

Recurso de Origem: Agravo de Instrumento nº 1.0000.22.224705-8/001.

2ª Câmara Cível – Relatora Desa. Maria Inês Rodrigues de Souza

Agravante: RN Metropolitan Ltda.

Ainda sem deliberação sobre o pedido de efeito suspensivo.

4. AGRAVO Nº 1.0000.22.224705-8/004

Distribuído em 03/10/2022.

Recurso de Origem: Agravo de Instrumento nº 1.0000.22.224705-8/002.

2ª Câmara Cível – Relatora Desa. Maria Inês Rodrigues de Souza

Agravante: RN Metropolitan Ltda.

05/10/2022: A i. Relatora RECONSIDEROU A DECISÃO AGRAVADA PARA INDEFERIR O EFEITO SUSPENSIVO, sob os seguintes fundamentos:

a) A Unimed Uberlândia possui em seus quadros o Sr. Marcelo Sinício Peixoto como conselheiro de administração e diretor, que também ocupa cargo em comissão na Secretaria Municipal de Saúde, indício de que a Unimed estaria impedida de participar

		da licitação, tornando nulo o ato de homologação e adjudicação do objeto em seu favor; b) Ao término do contrato de prestação de serviços nº 258/2016 firmado entre o Município e a RN Metropolitan, iniciaram-se as tratativas para efetivação de aditivo contratual para continuidade do serviço entre as partes, o que afastaria o perigo de dano. Figura 33 – <i>Print</i> de trecho da petição de suspensão de liminar do processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702
13.	Decisão liminar Suspensão de Segurança	E, ainda, há um perigo de dano inverso na medida em que a concessão da liminar pode gerar a obrigação da Administração de efetuar contratação temporária na qual os custos serão elevados porque a parte contratada, sabedora da limitação temporal do contrato, poderá exigir uma contraprestação mais vultosa do contratante Por conseguinte, a ordem e a economia públicas encontram-se sob risco e é necessário suspender a eficácia da medida liminar concedida na primeira instância. Fundado nessas razões, <u>suspendo a eficácia da medida liminar</u> concedida no mandado de segurança interposto por RN Metropolitan Ltda pelo Juiz de Direito da 3ª Vara da Fazenda Pública da comarca de Uberlândia. Figura 34 – <i>Print</i> de trecho da decisão de suspensão de liminar do processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702
	Data de publicação da sentença	18/01/2023
	Dispositivo da sentença	Com tais considerações, DENEGO A SEGURANÇA impetrada por RN METROPOLITAN LTDA. Figura 35 – <i>Print</i> de trecho da sentença do processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702
	Fundamentos da sentença	Nesse passo, melhor analisando os autos, tenho que a apresentação do recurso pela Impetrante e sua apreciação pela autoridade administrativa expressa o próprio exercício do contraditório e da ampla defesa, não havendo que se falar em ofensa a tais princípios. Ademais, não há imposição legal de que a licitante seja previamente intimada antes de decisões proferida em sede de procedimento licitatório, conquanto lhe seja assegurado o direito de se contrapor posteriormente, através da via adequada, ocasião em que o contraditório e a ampla defesa estarão presentes. Oportuno destacar que a intimação prévia <i>in casu</i>, em nada modificaria a decisão administrativa, que rejeitou integralmente as razões recursais da Impetrante. Lado outro, a parte Autora sustenta a nulidade da adjudicação e homologação do certame em favor da empresa Unimed, sob o argumento de que um dos diretores da empresa licitante, Sr. Marcelo Sinício Peixoto, ocupa também o cargo comissionado de Coordenador do Sistema de Informação, na Secretaria Municipal de Saúde, o que seria vedado pelo artigo 9º, da Lei nº 8.666/93, <i>in verbis</i>: Na visão deste Julgador, a interpretação mais adequada a ser dada ao dispositivo mencionado, é no sentido que deve ser vedada a participação no certame dos licitantes que tenham vinculação com algum servidor ou dirigente capaz de interferir ou influenciar no procedimento licitatório. Figura 36 – <i>Print</i> de trecho da sentença do processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702

		No caso em exame, o servidor Sr. Marcelo Sinício Peixoto encontra-se lotado na Secretaria Municipal de Saúde, órgão este distinto daqueles responsáveis pela realização do procedimento licitatório. Deste modo, a demonstração da incompatibilidade da empresa Rê em participar da licitação demandaria produção probatória a fim de aferir se houve atuação, direta ou indireta, do servidor e sócio da licitante para beneficiá-la na licitação objeto dos autos, frustrando a competitividade do certame, o que não é possível pela via eleita, que demanda a existência de prova pré-constituída. Por fim, não há que se falar em prejuízo a Administração Pública pela não observância da proposta mais vantajosa. Isto porque a proposta mais vantajosa no caso em tela, não é apenas a menos onerosa, mas também a que apresenta uma rede de atendimento compatível com a exigência prevista em edital e com o número de servidores e dependentes, a fim de que o serviço seja prestado de forma adequada aos consumidores finais. Figura 37 – Print de trecho da sentença do processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702
--	--	--

Fonte: elaborado pela autora

7.1. Quadro 1 – Processo nº 1: 5031509-54.2020.8.13.0702

Nesse processo, a parte autora alega ter sofrido acidente de trânsito devido à suposta ausência de sinalização de parada obrigatória na via, o que teria causado o abalroamento dos veículos no cruzamento das duas ruas mencionadas e, conseqüentemente, diversos danos, razão pela qual pleiteia o pagamento de indenização. A grande controvérsia trazida no processo, todavia, está relacionada à própria narrativa do autor, que descreve os fatos em várias versões diferentes, tanto na petição quanto na documentação que a acompanha, sobretudo o boletim de ocorrência.

À época do oferecimento da contestação, a analisante ainda não empregava, em suas petições, as ferramentas de *design*, sobre as quais sequer tinha conhecimento. Isso é possível de se verificar na própria formatação do texto: grandes recuos de primeira linha no início dos parágrafos, espaço entre os parágrafos além das entrelinhas, grande ruído no destaque de trechos relevantes, com uso simultâneo de negrito e sublinhado, longos trechos destacados em negrito, além do tamanho da peça, com um total de 17 páginas.

Ganha destaque nesse caso, todavia, a utilização de elementos visuais, que é um dos mais importantes recursos de *design* jurídico. A reprodução das fotos juntadas pelo autor à petição inicial, com a aposição de símbolos identificadores da trajetória dos veículos e da localização dos danos após a batida foi crucial para desconstituir as diferentes versões dos fatos.

Outra peculiaridade nesse processo é que ele não teve seu mérito julgado, uma vez que, após a contestação a parte autora, em vez de impugná-la, manifestou interesse em desistir da ação. Apesar de ser impossível estabelecer um liame entre a forte carga

argumentativa da contestação, a qual objetivou desconstituir veementemente a narrativa contraditória do autor, e o pedido de desistência da ação, não é um exagero interpretar este último como uma reação àquela, a fim de evitar um julgamento desfavorável de mérito e, consequentemente, a sucumbência.

7.2. Quadro 1 – Processo nº 2: 5013020-66.2020.8.13.0702

A petição inicial tem 34 páginas e contém uma estrutura argumentativa repetitiva e enfadonha. Para se ter uma ideia, o termo “hipermercado”, ponto central da argumentação da parte autora, é repetido 30 vezes ao longo da petição. A formatação não contribui para o conforto visual do leitor: há muitos e longos destaques em negrito, uso excessivo de termos em caixa alta e, até mesmo, destaques com preenchimento em amarelo, utilizado concomitantemente com o negrito e o sublinhado. Há grandes recuos de primeira linha e espaços entre parágrafos. Apesar de mencionar, no nome da ação, que há pedido de liminar, a autora deixa para argumentar acerca da urgência da medida somente ao final, na penúltima página da petição.

A petição de informações de mandado de segurança também não é diferente quanto à fuga a importantes princípios de *design*. Tal como a inicial, também é uma peça muito longa, com 23 páginas, o que poderia ser corrigido com medidas simples como: diminuição do recuo de primeira linha e do espaçamento entre parágrafos, diminuição da quantidade de trechos de lei, doutrina e jurisprudência transcritos, com uma melhor seleção de acordo com a importância da citação. Nesse aspecto, é desnecessário transcrever doutrina e jurisprudência que tratem de temas recorrentes, como é o caso da definição de “direito líquido e certo” para o mandado de segurança, que foi trazida pela letra da lei e mais duas fontes doutrinárias.

A petição de informações repete um erro já mencionado da petição inicial quanto à ordem dos argumentos. É que a controvérsia acerca da natureza da atividade comercial praticada pela Impetrante, que é o ponto central da discussão do mérito da ação, começou a ser discutida somente na página 14 da petição, quando para ter a máxima atenção do leitor, teria que ter sido trazida logo no início. Um ponto de acerto, todavia, é a lista de documentos apresentada na última página, que funciona como um índice para a grande quantidade de atos anexos, e que pode facilitar a busca de fundamentos pelo julgador no momento de proferir a decisão.

A despeito da inexistência de qualquer ferramenta de *design* em ambas as petições analisadas, inicial e contestação, observa-se que na sentença foram reproduzidos diversos argumentos constantes desta última. Nota-se, ademais, que o mérito foi analisado em menos

de uma página, com riqueza de fundamentos, o que demonstra que a pequena quantidade de páginas ou a concisão não são significativas de insuficiência argumentativa.

7.3. Quadro 2 – Processo nº 1: 1014032-30.2021.4.01.3803

Trata-se de uma ação ordinária em que a autora pleiteia que os Entes Públicos custeiem tratamento realizado em hospital particular, sob o argumento de que não existiam vagas na rede pública de saúde. A petição inicial foi bem estruturada quanto aos argumentos, com hierarquia da informação e navegabilidade, que compreende a divisão do texto em títulos e subtítulos que organizam devidamente a informação. Há, contudo, transcrição excessiva de jurisprudência, o que aumentou a quantidade de páginas da peça. O desconforto visual, no caso, deve-se ao excesso do tamanho das margens, sobretudo a superior, e ao peso visual da logomarca da advogada acima do texto, em todas as páginas. Há algumas páginas, inclusive, em que o texto está muito próximo ao cabeçalho e ao rodapé, dificultando a leitura.

A contestação em análise foi a primeira em que esta autora aplicou algumas ferramentas de *design*: destaques mais discretos, combinação de fontes para garantir hierarquia e navegabilidade, recuos de primeira linha menores, menor espaçamento entre parágrafos, linguagem simplificada, texto sem repetições desnecessárias, redução de quantidade de páginas.

O pedido foi julgado improcedente e o juízo baseou-se nos argumentos lançados na contestação, especialmente no fato de que a autora procurou o atendimento em hospital particular de forma deliberada, com ênfase à discussão fática trazida com destaque na peça de defesa. A sentença transitou livremente em julgado, sem que fosse interposto recurso.

7.4. Quadro 2 – Processo nº 2: 5044605-68.2022.8.13.0702

Este processo foi selecionado para análise no estudo por três motivos: em primeiro lugar, por ser recente, tendo sido distribuído em setembro de 2022; em segundo lugar, por ter tido um trâmite acelerado, com a interposição de sucessivos recursos, além de um pedido de suspensão de segurança, que é um procedimento raro, no qual não se trabalha com frequência; por último, porque nas manifestações elaboradas pela autora desta pesquisa enquanto representante do Município de Uberlândia, foram usadas diversas ferramentas de *design* que contribuíram sobremaneira para o tratamento das várias especificidades do caso.

Trata-se de um mandado de segurança ajuizado pela empresa perdedora do processo licitatório cujo objeto era o fornecimento de serviço de plano de saúde para os servidores ativos e inativos do Município de Uberlândia, bem como para seus dependentes. A tutela

provisória de urgência foi deferida para suspender o processo e, com isso, impedir a contratação da licitante vencedora. Todavia, havia para o Município uma enorme urgência em formalizar o contrato porque o que estava então vigente iria vencer em poucos dias. E a então fornecedora do serviço, que é a perdedora Impetrante, não reunia as condições técnicas exigidas para a contratação, que foi, inclusive, o que ocasionou sua inabilitação na licitação.

Com o deferimento da liminar, o Município de Uberlândia interpôs recurso de agravo de instrumento no qual, inicialmente, foi deferido efeito suspensivo. Essa decisão que suspendeu os efeitos da liminar que impedia a contratação, autorizou que ela fosse formalizada, o que de fato aconteceu, com a assinatura do contrato entre o Ente Público e a licitante vencedora. No entanto, a Impetrante interpôs recurso de agravo interno contra a liminar do agravo, e a Desembargadora relatora exerceu juízo de retratação, cancelando o efeito suspensivo e restituindo os efeitos da decisão impeditiva da contratação.

Diante dessa situação, tendo em vista que o contrato já estava sendo executado e que a sua suspensão ou cancelamento acarretaria um prejuízo enorme ao interesse público e a uma grande quantidade de pessoas beneficiárias do plano de saúde, a Procuradoria Geral do Município optou por ajuizar um Pedido de Suspensão de Liminar, cujo cabimento é previsto no artigo 4º da Lei nº 8.437/92 e artigo 15 da Lei nº 12.016/09, que regula o Mandado de Segurança. Neste, foi proferida decisão monocrática pelo Desembargador Relator para suspender a eficácia da medida liminar concedida no mandado de segurança, o que autorizou a manutenção do contrato. A decisão foi atacada por recurso de agravo interno pela Impetrante, o qual ainda está pendente de julgamento. Se for mantida, ela persistirá até o trânsito em julgado do mandado de segurança, o que assegura a prestação do serviço enquanto a questão está sendo discutida judicialmente.

Por fim, no mês de janeiro de 2023, pouco antes do término da redação desta dissertação, o juízo de primeira instância proferiu sentença no mandado de segurança, na qual reviu o posicionamento lançado quando do deferimento da liminar, e denegou a segurança pleiteada, julgando improcedentes os pedidos. Até o encerramento deste trabalho, não se tem notícia acerca da interposição de recurso de apelação em face da sentença, mas o fato é que, ao menos por enquanto, persiste a argumentação exarada pela Procuradoria do Município sobre a regularidade do processo licitatório e, conseqüentemente, da contratação.

Trazido esse histórico acerca da sequência de atos processuais atinentes ao feito em questão, parte-se para a análise das estruturas argumentativas e formatos utilizados nas peças processuais que dele fazem parte. A petição inicial do mandado de segurança é uma peça longa, de 28 páginas, e caracteriza-se pela presença dos seguintes elementos: fonte em

tamanho grande, com muito espaçamento entre parágrafos e sobras de espaços ao final das páginas. Há muitos destaques com o uso simultâneo de negrito e sublinhado, inclusive em termos nos quais não haveria necessidade, como nos nomes dos autores de doutrinas citadas na petição. Há locais em que, além do negrito e do sublinhado, os destaques contam também com o marca-texto amarelo e azul em grandes trechos.

Apesar de o processo em questão compreender muitas petições de procedimentos diversos, as argumentações de ambas as partes se repetem em todos eles. Enquanto a parte Impetrante sustenta a irregularidade do processo licitatório e, conseqüentemente, da contratação da licitante vencedora, o Município de Uberlândia aponta todas as razões pelas quais eles são regulares e, portanto, devem subsistir.

Quando do recebimento da intimação da liminar deferida em primeiro lugar, suspendendo a contratação, o que a Procuradoria do Município observou é que havia uma confusão do juízo acerca do procedimento previsto em lei para o pregão eletrônico, que foi a modalidade licitatória adotada no caso. Isso porque ele considerou que havia sido violado o princípio do contraditório na licitação ao ser cancelado o ato de homologação e adjudicação do objeto à Impetrante quando ela já havia sido considerada habilitada.

Verificou-se, assim, que havia necessidade de se realizar uma exposição didática acerca do procedimento daquela modalidade licitatória para explicar que, no pregão, é prevista uma única oportunidade para interposição de recurso, e que ela foi dada à Impetrante. Como se trata de uma matéria muito específica, analisou-se, ainda, a possibilidade de que o desconhecimento sobre o procedimento fosse comum a todos os julgadores aos quais o feito poderia ser submetido, considerando possíveis recursos e julgamentos em outras instâncias. Por isso, optou-se por desenvolver um esquema gráfico com todas as fases e passos do pregão eletrônico, o qual foi replicado em todas as manifestações do Município de Uberlândia. O elemento visual funcionou como uma verdadeira cartilha para que todos que viessem a apreciar o processo pudessem ter acesso a uma explicação simples e, ao mesmo tempo, completa a respeito do processo licitatório e, conseqüentemente, pudessem avaliar que, como se argumentou, aquele pregão objeto do processo seguiu estritamente os ditames da legalidade.

Outra ferramenta utilizada em todas as manifestações do Município de Uberlândia que visavam discutir a liminar deferida inicialmente, a fim de garantir o prosseguimento da contratação, foi trazer, antes de cada argumento favorável à tese de defesa, o que a decisão dizia a respeito para, após, se rebater cada um daqueles fundamentos. O foco, nesse caso, era manter a atenção do julgador na leitura da peça como um texto fluido, em que ele não

tivesse que voltar ao início da petição ou, até mesmo, ir até o arquivo da decisão para entender do que se tratava, evitando distrações ou interrupções.

Houve uma preocupação, ainda, com o tamanho das petições, sendo que a maior delas tem 19 páginas, e também com a construção de argumentos objetivos, concisos, que não fossem repetitivos. Afinal, a matéria discutida, sobre processo licitatório e um contrato grandioso, que afetava um número enorme de pessoas, já é naturalmente pesada, complexa, e uma leitura enfadonha contribuiria para aumentar a dificuldade de sua apreciação, de modo que garantir o conforto cognitivo do julgador era primordial.

Da leitura de todas as decisões exaradas, é possível depreender que os argumentos foram satisfatoriamente apreciados. A estrutura argumentativa cumpriu seu fim e teve o alcance esperado. As decisões são claras, seus fundamentos são objetivos, e disso é possível inferir que os julgadores compreenderam os argumentos expostos. Obviamente não é possível afirmar com certeza, mas o fato de o juízo de 1º grau ter revisto seu entendimento para, mesmo tendo deferido a liminar, proferir sentença denegatória da segurança após a manifestação do Município no feito, leva a crer que houve uma influência positiva da argumentação deste último na formação de seu convencimento.

7.5. Discussão dos Resultados

Duas lições podem ser extraídas da análise constante do referencial teórico deste trabalho. A primeira é que, na realidade, não temos controle total sobre as decisões que tomamos, uma vez que nosso comportamento é influenciado por diversas forças que não conseguimos compreender, e que isso afeta igualmente especialistas e pessoas comuns. A segunda lição é que, apesar de comum a todos, a irracionalidade não nos torna indefesos, porque ao compreendermos aquela influência, podemos nos obrigar a ser mais vigilantes, a pensar de outra maneira ou até mesmo a usar tecnologia na tomada de decisões (ARIELY, 2008).

Kahneman (2012) ressalta, nesse ponto, a importância da memória associativa e seu papel nos acertos das decisões automáticas do Sistema 1, porque nela está armazenado nosso repertório de habilidades, do qual decorre nossa capacidade de lidar de forma rápida e eficaz com grandes quantidades de informação. Segundo o autor, para que sejam adquiridas habilidades, são necessários: “um ambiente regular, uma oportunidade adequada para praticar e um feedback rápido e inequívoco sobre a precisão dos pensamentos e ações” (KAHNEMAN, 2012). Por isso, o Sistema 2 somente é invocado em situações que demandam uma resposta específica. Caso contrário, se houver habilidade e, conseqüentemente, a disponibilidade de

uma reação apta, o Sistema 1 gera instantaneamente a resposta, sem se deixar coibir por limites de capacidade, inclusive (KAHNEMAN, 2012).

As pessoas responsáveis pela tomada de decisões juridicamente relevantes detêm habilidades atinentes a esse papel que são muito consistentes, adquiridas mediante o exercício diário da função e utilizadas inúmeras vezes ao longo do tempo. Considerando os ensinamentos de Kahneman a respeito do processamento dual do pensamento, é possível afirmar que uma infinidade dessas decisões judiciais é tomada de forma instantânea pelo Sistema 1. São o que o autor denominou de respostas heurísticas por serem mais acessíveis, calculadas com maior facilidade (KAHNEMAN, 2012).

Ariely (2008), ao tratar do condicionamento, afirma que as pessoas criam expectativas após vivenciarem situações repetidas e isso faz com que sejam liberadas diversas substâncias químicas que as preparam para o que vem a seguir. É como a “água na boca” ao sentir o cheiro da comida sendo preparada. Segundo aquele autor, a familiaridade gera expectativas.

Ao levar em conta os diversos fatores para além da racionalidade e da utilidade que envolvem a tomada de decisão, consubstanciados no contexto ambiental, nas questões cognitivas e emocionais, dentre outros, a economia comportamental carrega em suas bases a noção de gratuidades, que seriam “as ferramentas, métodos e diretrizes que podem nos ajudar a tomar melhores decisões e, em consequência disso, conseguir o que queremos” (ARIELY, 2008), e que já existem ou ainda têm potencial para serem criadas. A ideia por trás delas, mais que promover mais benefícios do que custos, é beneficiar todas as partes envolvidas (ARIELY, 2008).

Tais premissas não se distanciam do que Thaler e Sunstein (2019) também trataram em seu estudo sobre a utilização dos instrumentos que denominaram de *nudges* no âmbito da construção teórica do paternalismo libertário. Segundo eles, a regra geral do paternalismo libertário considera que, tendo em vista a falibilidade do julgamento humano, a utilização da arquitetura de escolhas é inevitável, e que as pessoas realmente precisam dos *nudges* para tomar decisões difíceis, de modo que devem ser oferecidos aqueles “que tenham maior probabilidade de ajudar e menor chance de prejudicar” (THALER; SUNSTEIN, 2019).

Kahneman (2012) diz que “qualquer coisa que ocupe sua memória de trabalho reduz sua capacidade de pensar”. Essa é a razão pela qual, inclusive, ele nomeia os sistemas de pensamento em Sistema 1 e Sistema 2, e não sistema automático e sistema oneroso porque, segundo ele, esses últimos nomes levam mais tempo para serem ditos que os primeiros. Não por outro motivo, devemos levar em consideração a importância de que petições e

documentos condensem a informação de modo a não ocupar desnecessariamente a memória de trabalho dos julgadores, reduzindo sua capacidade de pensar. Daí a importância de que as peças sejam sucintas, em número reduzido de páginas, com frases objetivas e vocabulário simples.

Afinal, o conforto cognitivo é importante para os processos de tomada de decisão. Em *“Rápido e Devagar”*, Kahneman (2012) traz, inclusive, um tópico intitulado “como redigir uma mensagem persuasiva” no qual defende que escrever uma mensagem que gere nos receptores a crença de que é verdadeira – o que não significa que ela seja originalmente falsa – demanda que sejam tomadas todas as providências possíveis para a redução da tensão cognitiva. Para tanto, sugere maximizar a legibilidade, com a utilização de fontes e papel de alta qualidade, um bom contraste entre as letras e o fundo, escolha das cores certas e uso de linguagem simples (KAHNEMAN, 2012).

A predominância das decisões intuitivas tomadas pelo Sistema 1 nos leva, ainda, a conclusões precipitadas extraídas de evidência limitada. Kahneman (2012) define esse fenômeno pela sigla WYSIATI, de *“what you see is all there is”* e que, em tradução livre, significa “o que você vê é tudo que há”. Segundo ele, a confiança das pessoas decorre da coerência da história, da consistência da informação, e não do fato de ela estar completa. Isso também decorre do conforto cognitivo proporcionado pela forma com que a informação se apresenta, e opera efeitos também se levarmos em conta a influência dos “efeitos de enquadramento”, ou seja, das emoções evocadas a partir da forma de apresentação das informações (KAHNEMAN, 2012).

O processo judicial é um ambiente perfeito para a aplicação desses preceitos relativos à importância do conforto cognitivo na tomada de decisão. Considerando que a linguagem utilizada na relação processual é basicamente a escrita, e que as manifestações orais, caso ocorram, acontecem em momento posterior, depois da fase postulatória, tem-se que a petição é a primeira imagem que o julgador tem da parte e do advogado que a representa. É da peça processual que o julgador extrai a primeira impressão do caso e das pessoas envolvidas e, como “o que ele vê é tudo que há”, analisa a coerência da narrativa e forma uma primeira convicção sobre o caso.

Daí a importância de que, primeiramente, a petição seja organizada, legível, fluida. Um documento agradável ao olhar atrai a atenção do leitor e passa uma primeira impressão de que o redator se preocupou em apresentar um documento de apreciação confortável para o destinatário, além de ser uma pessoa também organizada, dedicada e atenciosa com a informação e com o leitor. Esse cuidado, além de incrementar o conforto cognitivo, tem a

capacidade de gerar no julgador, ainda, um viés de reciprocidade, uma boa-vontade em apreciar uma petição que lhe foi endereçada com aquele cuidado. Além disso, se esse padrão estético do documento inclui, ainda, uma identidade visual padrão do advogado ou do escritório responsável pela sua produção, pode haver influência da heurística da representatividade, e o julgador poderá definir um estereótipo positivo para aquele autor, utilizando-o como ponto de partida associativo para casos futuros de mesma origem.

A formação dessa primeira impressão conduz ao fato de que, ainda que seja possível a mudança de entendimento após a fase instrutória do processo, ou em sede de recurso, a produção das provas para esse fim deve ser conduzida pelas partes com muito mais ênfase. Isso para que se consiga romper ou manter o efeito halo, a depender do direcionamento do julgamento com relação a cada parte e, assim, sustentar ou quebrar o peso das primeiras impressões de modo a valorizar as subseqüentes.

Cabe ao advogado, portanto, evitar a ocorrência de dissonância cognitiva, que é custosa. Os tomadores de decisão tendem à assimilação tendenciosa, ou seja, processam as informações de acordo com suas preferências, e rejeitam aquelas que lhes sejam estranhas ou provoquem inquietação. Por força do que Horta (2019) denominou de raciocínio motivado, o juiz molda seu raciocínio, os fundamentos de sua decisão, com vistas a justificar as conclusões a que já havia chegado anteriormente. Agir de forma preventiva, portanto, a fim de causar essa primeira impressão positiva que guiará a fundamentação da decisão, a seguir, é de sua importância na atuação do advogado para a condução do julgamento.

Por esse motivo, a ordem com que os argumentos são concatenados também importa. Segundo Kahneman (2012), a manutenção de uma cadeia coerente de pensamentos exige disciplina. E mais, o autor constata que se a pessoa acredita em uma conclusão, ela tende a acreditar também nos argumentos que sustentam essa conclusão, mesmo que eles não sejam confiáveis. Segundo ele, estando operante o Sistema 1, “a conclusão vem primeiro e os argumentos se seguem”. Por isso a necessidade de que seja estabelecida uma ordem lógica na estrutura argumentativa da peça.

Outro instrumento valioso, considerado a partir do efeito *priming* é a utilização de ementas ou resumos com os principais pontos da petição que será apresentada logo no seu início. Isso ainda permite gerar familiaridade do juízo com os argumentos defendidos, além de um efeito de disponibilidade, considerando que o argumento estará em sua memória recente, pronto para ser buscado no julgamento.

Tome-se como exemplo uma contestação cível, como as várias analisadas neste trabalho. Essa petição caracteriza-se pela argumentação desconstitutiva do que alega o autor da

ação. E para que se diga que o que o outro diz não é o certo, ou não é o que de fato aconteceu, e que ele não faz jus ao direito que alega ter, isso deve vir logo no começo da peça. A réplica às suas alegações pode se dar de variadas formas: tópicos, tabelas, ou em formato de narrativa textual, importando que siga uma sequência lógica que apresenta o que a outra parte alega, e por que aquilo deve ser tido como uma mentira, ou como uma conjectura.

Essa importância da ordem de apresentação dos argumentos passa por outra análise, relativa ao efeito de precedência, destacado por Caetano (2004) a respeito da formação de impressões. Afinal, se a ordem com que a informação é apresentada interfere na impressão que ela produzirá, inclusive influenciando sobre as impressões que virão a seguir, e se há uma diminuição gradativa da atenção que se dá aos argumentos de acordo com a ordem com que são apresentados, a primeira coisa a se fazer numa defesa é estabelecer a controvérsia, garantindo que o julgador conheça em primeiro lugar as razões pelas quais o réu defende que o autor não detém o direito pleiteado.

A elaboração da petição inicial não foge à regra. O autor da ação deve apresentar, em primeiro lugar, as questões de fato pelas quais ele entende ser titular do direito. Nesse caso, valem as máximas consagradas nos princípios de Direito, consubstanciadas nos brocardos latinos da “*mihi factum dabo tibi jus*” e “*jura novit curia*”, traduzidos livremente como “dá-me os fatos e eu te darei o direito” e “o juiz conhece o direito”, para se depreender a importância de uma exposição fática de qualidade, em nível de importância superior à exposição do direito. O juiz precisa conhecer o fato em precedência, é sobre ele que deverá recair a maior atenção do julgador que, posteriormente, cuidará de fazer a devida subsunção da norma.

O viés de representatividade é de aplicabilidade notória no processo judicial, sobretudo no sistema de precedentes judiciais, consagrado no Código de Processo Civil de 2015, que determina que a diretriz da jurisprudência já firmada, sobretudo os julgamentos de caráter vinculante dos Tribunais Superiores sejam necessariamente seguidos. Todavia, há que se atentar para a carga visual que o excesso de transcrição de julgados pode acarretar, de modo que sugere-se a reprodução somente dos trechos mais significativos, de uma pequena e recente quantidade de julgados, sob pena de se aumentar demasiadamente o tamanho e o peso visual da petição.

Daura (2018) lança luz, ainda, a uma outra análise consequente à incorporação das análises comportamentais ao Direito, citando os estudos de Jon D. Hanson, da Universidade de Harvard e de Douglas A. Kysar, da Universidade de Yale. Segundo estes, os defensores da Análise Econômico-Comportamental do Direito tendem a relacionar os problemas

comportamentais somente à tomada de decisão, e que isso impossibilita reconhecer o fato de que, além das heurísticas e vieses, os seres humanos estão suscetíveis também às manipulações dos demais agentes econômicos. Sugerem, assim, que diante disso, o Direito deveria passar por uma reestruturação que enxergasse esses aspectos comportamentais de maneira endógena, uma verdadeira renovação do pensamento jurídico (DAURA, 2018).

Trata-se de importante preocupação que, todavia, foge ao escopo deste trabalho de cunho eminentemente exploratório, de análise teórica, ao passo que aquela é atinente à criação do Direito, passando inclusive pela possível proposição da criação de normas. Não por outro motivo, trouxemos ao referencial teórico a noção do paternalismo libertário que, a despeito de agir na arquitetura de escolhas, o faz com vistas à preservação da liberdade de decisão dos indivíduos, dentre os quais devem se incluir os agentes decisores do sistema jurídico.

Outrossim, ao tratar da transparência que deve permear a utilização dos *nudges* pelos arquitetos de escolhas, Thaler e Sunstein (2019) afirmam que os limites à manipulação são dados pela publicidade. Afinal, a utilização do estímulo e as razões para tanto deve necessariamente ser passível de defesa em público, o que manifesta respeito aos destinatários. Defendem, ainda, que é impossível não utilizar a arquitetura de escolhas, uma vez que influenciar outras pessoas é inevitável. Por outro lado, como alerta Kahneman (2012), os pesquisadores responsáveis por esses experimentos não acreditam que as pessoas sejam cegamente crédulas ou estúpidas e, por isso, não há recurso apto a convencê-las se a mensagem não tem sentido ou se contradiz fatos verdadeiros. O que acontece, todavia, é que na maioria das situações, o Sistema 2 adotará as sugestões do Sistema 1 que, em sensação de conforto cognitivo, produzem uma ilusão de veracidade porque a informação corresponde a outras crenças ou preferências do destinatário, ou vem de uma fonte em que ele confia (KAHNEMAN, 2012).

No caso do processo judicial, a inevitabilidade da influência é parte da sua própria natureza. Afinal, as partes apresentam seus argumentos com vistas a obterem um provimento judicial que também é inexorável, dada a inafastabilidade da jurisdição, princípio básico de Direito, constitucionalmente previsto. Outro princípio básico consagrado é o do contraditório, que garante às partes a liberdade para argumentar e que, funciona, inclusive, em benefício da quebra da assimilação tendenciosa, uma vez que expõe o julgador a diferentes argumentações acerca do mesmo tema.

A análise do convencimento dos julgadores a partir de preceitos comportamentais, todavia, não deve ser um obstáculo à aplicação dos instrumentos de persuasão, dentre os

quais se incluem as ferramentas de *design*, tal como exposto nesse trabalho. Afinal, o próprio Direito, tal como o faz com as garantias do direito de pleitear a defesa dos interesses em juízo, cuida, ainda, de impor limites à atuação das partes na relação processual, o que faz por meio dos princípios éticos, de boa-fé processual e material, de publicidade, de isonomia e de ampla defesa.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo permitiu que fossem alcançados os objetivos estabelecidos, além de trazer considerações relevantes à aplicação do tema do *design* jurídico, ou *legal design*, como se prefira denominar. Este capítulo traz uma síntese dos resultados obtidos com a pesquisa, além de suas contribuições acadêmicas, limitações e sugestões para pesquisas futuras.

8.1. Síntese dos principais resultados

Este estudo buscou analisar, em seu objetivo geral, a relação entre o *design* jurídico e a formação do convencimento dos juízos no âmbito dos processos judiciais. Como resultado, tem-se que a utilização de ferramentas de *design* em petições levou à facilitação dos julgamentos na medida em que observou-se que os argumentos apresentados pela autora em suas peças como representante do Município de Uberlândia foram devidamente considerados nas decisões.

Para a consecução do primeiro e do segundo objetivos específicos, acerca da descrição de como se consolidou a atual Teoria do Julgamento e Decisão em seus aspectos históricos e epistêmicos e do desenvolvimento de uma construção teórica acerca dos aspectos comportamentais da decisão judicial e sua relação com o *design*, formou-se um consistente estudo teórico que consolidou as principais bases dessas disciplinas.

Quando ao terceiro objetivo específico, que é analisar de forma exploratória de que forma a utilização de ferramentas de *design* em petições influencia na tomada das respectivas decisões judiciais, o método utilizado revelou-se satisfatório, ao permitir estabelecer uma relação entre as argumentações apresentadas pelas partes em processos diversos e os julgamentos proferidos.

Dessa forma, tem-se que foi cumprido o objetivo geral do trabalho, respondendo à problemática da pesquisa, visto que foi possível analisar a existência de uma relação entre a utilização de ferramentas de *design* em petições e a formação do convencimento dos juízes.

8.2. Contribuições acadêmicas

O foco principal do trabalho é falar do desenvolvimento de petições e documentos por advogados como arquitetos da informação, valendo-se das ferramentas de *design* jurídico para estruturar seus argumentos e influenciar na formação do convencimento dos juízos. Tratando-se de uma pesquisa exploratória, buscou-se desenvolver um modelo investigativo de elementos novos sobre um fenômeno que, até então, não havia sido desenvolvido.

Desde a revisão teórica até os resultados, esta pesquisa contribuiu para os estudos nas áreas de decisão e julgamento e do *design* jurídico, preenchendo uma lacuna teórica acerca da possibilidade de influenciar o julgamento com a utilização de ferramentas de *design*, no sentido de facilitar a tomada de decisões juridicamente relevantes, torna-las mais ágeis e simplificadas.

Como contribuição da pesquisa, é possível que se utilize o estudo no desenvolvimento de diversas ferramentas que certamente poderão impactar positivamente o sistema de justiça, tais como: documentos mais acessíveis ao público leigo, petições com estrutura argumentativa mais eficiente, tecnologias de facilitação de julgamentos em processos de massa, dentre muitas outras. Tomando por base o estudo mencionado na introdução deste trabalho, é possível falar até mesmo no desenvolvimento de sistemas de “autoatendimento” de usuários sem advogados, sobretudo em processos administrativos ou juizados especiais.

8.3. Limitações e recomendações para estudos futuros

A principal limitação deste trabalho deve-se à dificuldade de se responder com certeza sobre a relação exata entre o uso das ferramentas de *design* nas petições formuladas pela autora e os julgamentos correspondentes porque as decisões são atos privativos e íntimos dos julgadores. É impossível dizer com certeza qual foi o pensamento destes quando da prolação das decisões, se houve influência direta da forma com que a argumentação foi empreendida pela autora. Isso ficou esclarecido, inclusive, quando do delineamento da pesquisa como análise comportamental do discurso.

Por esse motivo, recomenda-se a realização de estudos descritivos e, até mesmo, experimentais acerca do tema. Os resultados aqui obtidos oferecem um ponto inicial útil para a realização dessas futuras investigações que, certamente, trarão muitos impactos positivos para a melhoria do sistema de justiça como um todo.

9. REFERÊNCIAS

AGUIAR, Júlio César de. **Teoria Analítico Comportamental do Direito**: para uma abordagem científica do direito como sistema social funcionalmente especializado. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2017.

ANDRADE, F. da S. A tomada da decisão judicial criminal à luz da psicologia: heurísticas e vieses cognitivos. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 507–540, 2019. DOI: 10.22197/rbdpp.v5i1.172. Disponível em: <https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/article/view/172>. Acesso em: 3 jan. 2023.

ARANTES, Leila Cristina. Da combinação entre visual law e multimodalidade como forma de comunicação para garantia do acesso à justiça: uma revisão. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciência e Educação**, São Paulo, v. 8, n. 4, p. 758-771, abr. 2022.

ARIELY, Dan. **Previsivelmente irracional**: as forças ocultas que formam as nossas decisões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008

BERTOLDO, Fernanda Rodrigues. **Design da informação nas práticas informacionais da leitura digital: estudo de caso no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios**. 2022. 138 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) — Universidade de Brasília, Brasília. 2022.

BORLOTI, Elizeu et al. Análise Comportamental do Discurso: fundamentos e método. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, Brasília, v. 24, n. 1, p. 101-110, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ptp/a/DvWmnZzqYr4fRgvPfXxcz8x/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 01 fev. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. . Brasília, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 20 jan. 2023.

CAETANO, António. Formação de Impressões. In: VALA, Jorge; MONTEIRO, Maria Benedicta (coord.). **Psicologia Social**. 6. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004. Cap. 5. p. 89-124.

COELHO, Cristiano *et al.* Introdução aos modelos de análise do comportamento de escolha com recompensas atrasadas e prováveis. **Estudos**, Goiânia, v. 30, n. 5, p. 1047-1070, maio 2003. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/234076337_Introducao_aos_modelos_de_analise_do_comportamento_de_escolha_com_recompensas_atrasadas_e_provaveis. Acesso em: 15 nov. 2022.

COELHO, Lillian de Souza Oliveira. Legal Design e *Visual Law* – casos práticos. In: FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura; CALAZA, Tales (org.). **Legal Design**. Indaiatuba/Sp: Editora Foco, 2021. p. 109-121.

Conselho Nacional de Justiça. **Estatísticas do Poder Judiciário**. 2022. Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em: 20 jan. 2023.

DAURA, Samir Alves. *Behavioral Economics* e Direito do Consumidor: novas perspectivas para o enfrentamento do superendividamento. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, nº 2, 2018. p. 567-598. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/5330>. Acesso em: 15 mar. 2021.

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura; CALAZA, Tales (coord.). **Legal Design**. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021.

FRANCESCHINI, Ana Carolina Trousdell; FERREIRA, Diogo Conque Seco. Economia Comportamental: uma introdução para analistas do comportamento. **Revista Interamericana de Psicologia**, [S.L.], v. 46, n. 2, p. 317-326, fev. 2013. Disponível em: <https://journal.sipsych.org/index.php/IJP/issue/view/16>. Acesso em: 15 nov. 2022.

GICO JR., Ivo T. Introdução à análise econômica do direito. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius (Coord.). **O que é análise econômica do direito: uma introdução**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 17-26.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas. 2002.

HAGAN, Margareth; KIM, Miso. Design for Dignity and Procedural Justice. In: APPLIED HUMAN FACTORS AND ERGONOMICS INTERNATIONAL CONFERENCE, 8., 2017, Los Angeles. **Proceedings [...]**. Cham: Springer, 2017. p. 135-145. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2994354. Acesso em: 09 out. 2022.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e Devagar**: duas formas de pensar. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

KAHNEMAN, Daniel; SIBONY, Olivier; SUNSTEIN, Cass R.. **Ruído**: uma falha no julgamento humano. Rio de Janeiro: Objetiva, 2021.

NYBØ, Erik Fontenele. Legal Design: a aplicação de recursos de design na elaboração de documentos jurídicos. In: FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura; CALAZA, Tales (org.). **Legal Design**. Indaiatuba/Sp: Editora Foco, 2021. p. 3-14.

SCHOEMAKER, Paul J. H. Uma espada de dois gumes: implicações da psicologia da decisão para a análise de decisão. In: MICHEL-KERJAN, Erwann; SLOVIC, Paul (editores). **Economia Irracional**: como tomar as decisões certas em tempos de incertezas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. Cap. 6. p. 52-63.

SLOVIC, Paul. Quanto mais pessoas morrem, menos nos importamos. In: MICHEL-KERJAN, Erwann; SLOVIC, Paul (editores). **Economia Irracional**: como tomar as decisões certas em tempos de incertezas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. Cap. 4. p. 30-39.

SOUSA, Elizabeth. Atribuição Causal: da inferência à estratégia de comportamento. In: VALA, Jorge; MONTEIRO, Maria Benedicta (coord.). **Psicologia Social**. 6. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004. Cap. 7. p. 159-186.

SOUZA, Bernardo de Azevedo e. Eles, os elementos visuais, vistos por ela, a Magistratura Federal. In: FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura; CALAZA, Tales (org.). **Legal Design**. Indaiatuba/Sp: Editora Foco, 2021. p. 163-173.

SUNSTEIN, Cass R. **A verdade sobre os boatos**: como se espalham e por que acreditamos neles. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SUNSTEIN, Cass R.; ZECKHAUSER, Richard. Possibilidades terríveis, probabilidades negligenciadas. In: MICHEL-KERJAN, Erwann; SLOVIC, Paul (editores). **Economia Irracional**: como tomar as decisões certas em tempos de incertezas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. Cap. 14. p. 113-119.

TELLES, Camila. Experiência do Usuário (User Experience) e Legal Design. In: FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura; CALAZA, Tales (org.). **Legal Design**. Indaiatuba/Sp: Editora Foco, 2021. p. 193-209.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R.. **Nudge**: como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

TONNETO, Leandro Miletto; COSTA, Filipe Campelo Xavier. Design Emocional: Conceitos, abordagens e perspectivas de pesquisa. In: **Strategic Design Research Journal**, v. 4, n. 3, p. 132-140, Set./Dez. 2011. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/273862410_Design_Emocional_conceitos_abordagens_e_perspectivas_de_pesquisa. Acesso em: 23 jun. 2022.

VALA, Jorge. Representações sociais e psicologia social do conhecimento quotidiano. In: VALA, Jorge; MONTEIRO, Maria Benedicta (coord.). **Psicologia Social**. 6. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004. Cap. 14. p. 457-502.

ANEXOS

Anexo I – Petição inicial do processo nº 5031509-54.2020.8.13.0702

Anexo II – Contestação do processo nº 5031509-54.2020.8.13.0702

Anexo III – Pedido de Desistência do processo nº 5031509-54.2020.8.13.0702

Anexo IV – Sentença do processo nº 5031509-54.2020.8.13.0702

Anexo V – Petição inicial do processo nº 5013020-66.2020.8.13.0702

Anexo VI – Petição de informações do processo nº 5013020-66.2020.8.13.0702

Anexo VII – Sentença do processo nº 5013020-66.2020.8.13.0702

Anexo VIII – Petição inicial do processo nº 1014032-30.2021.4.01.3803

Anexo IX – Contestação do processo nº 1014032-30.2021.4.01.3803

Anexo X – Sentença do processo nº 1014032-30.2021.4.01.3803

Anexo XI – Petição inicial do processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702

Anexo XII – Decisão que deferiu a liminar no processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702

Anexo XIII - Agravo de instrumento sobre a decisão que deferiu a liminar no processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702

Anexo XIV – Decisão que deferiu efeito suspensivo ao agravo de instrumento sobre a decisão que deferiu a liminar no processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702

Anexo XV – Decisão proferida em agravo interno que reconsiderou a decisão do agravo de instrumento e indeferiu efeito suspensivo ao agravo de instrumento sobre a decisão que deferiu a liminar no processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702

Anexo XVI – Petição de informações do processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702

Anexo XVII – Petição de suspensão de liminar do processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702

Anexo XVIII – Decisão de suspensão de liminar do processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702

Anexo XIX – Sentença do processo nº 5044605-68.2022.8.13.0702

Anexo XX – Projeto de Pesquisa submetido à banca de qualificação do mestrado



Número: **5031509-54.2020.8.13.0702**

Classe: **[CÍVEL] PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL**

Órgão julgador: **2ª Unidade Jurisdicional - 4º JD da Comarca de Uberlândia**

Última distribuição : **30/10/2020**

Valor da causa: **R\$ 7.335,00**

Assuntos: **Acidente de Trânsito**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Advogados
JOAO OLIVEIRA DO NASCIMENTO (AUTOR)	
	MARCO AURELIO RODRIGUES DA CRUZ (ADVOGADO)
MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA (RÉU/RÉ)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
1216684926	30/10/2020 15:50	Petição inicial	Petição

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DO JUIZADO ESPECIAL DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE UBERLÂNDIA.

JOÃO OLIVEIRA DO NASCIMENTO, brasileiro, portadora da carteira de identidade 39081287 SSP SP, inscrito no cadastro de pessoa física (CPF) nº 400.814.865-53, com telefone de contato nº (28) 9 8117-2292, residente e domiciliado na rua Arlindo Gomes Rodrigues, nº1279, bairro Santa Mônica, município de Uberlândia/MG, CEP 38.408-264, por seu procurador que abaixo subscreve, vem, respeitosamente na presença de Vossa Excelência ajuizar

AÇÃO DE REPARAÇÃO DE DANOS POR ACIDENTE DE TRÂNSITO C/C PERCAS E DANOS

Em face de nome do órgão público MUNICIPIO DE UBERLÂNDIA, pessoa jurídica de direito público, **CNPJ 18.431.312/0001-15**, com sede na Rua Anselmo Alves dos Santos, 600, Uberlândia/MG, podendo ser citado na pessoa do Procurador-Geral do Município, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

DA JUSTIÇA GRATUITA

Conforme previsto no Art. 98 do CPC/15, pugna, pela concessão dos benefícios da Assistência Judiciária Gratuita, em sua totalidade, por tratar-se de pessoa pobre na acepção jurídica do termo, cuja situação econômica não permite arcar com as custas e despesas processuais, sem prejuízo alimentar próprio ou de sua família, como estabelece o parágrafo único, do artigo 2º, da Lei 1060/50.

DOS FATOS

O autor é proprietário do veículo Toyota/Etios HB XLS15 AT, placa QOV-1380, é motorista de aplicativo (UBER) e na data 13/07/2020, por volta das 08:30h sofreu grave acidente de trânsito em decorrência da falta de sinalização da via em que trafegava.

No dia 13/07/2020, por volta das 08:30h o autor trafegava pela rua CONRRADO BRITO no sentido crescente, momento em que atingiu o veículo VW



Virtus MF, placa QPX -1154 que transitava pela RUA DIMAS MOREIRA DE SA no sentido decrescente seguindo em frente no cruzamento das duas ruas, gerando a colisão e diversos danos em ambos os veículos, conforme demonstrado nas fotos e no boletim de ocorrência em anexo.

Ao realizar o cruzamento da rua DIMAS MOREIRA DE SA, com a rua CONRRADO DE BRITO o veículo do autor foi abalroado em sua lateral esquerda pelo outro veículo, o impacto causou vários danos ao veículo nos seguintes locais: DIANTEIRA CENTRAL, DIANTEIRA DIREITA, DIANTEIRA ESQUERDA, CAPO CENTRAL, CAPO DIREITA, CAPO ESQUERDA, LATERAL FORNTAL DIRIETA, LATERAL FRONTAL ESQUERDA, PARACHOQUE CENTRAL, PARACHOQUE DIREITA, PARACHOQUE ESQUERDA, causando diversos estragos na lataria e no interior das peças mecânicas do veículo do autor (conforme citações e fotos no boletim de ocorrência e fotos em anexo).

Conforme se verifica nas imagens acostadas à presente (doc. Em anexo), ambas os veículos trafegavam normalmente nas suas respectivas vias em que se encontravam, porém em decorrência da falta de sinalização no chão e de placas de trânsitos regulares conforme demonstrado nas fotos em anexo o acidente foi causado.

Felizmente não houve nenhum óbito e nem mesmo ferimentos corporais muito graves em nenhum dos motoristas, porém o requerente ficou com prejuízos enormes, que se não fosse o descaso com a regularização da sinalização como demonstrado nas fotos, o acidente poderia ter sido evitado.

Após o autor prestar o socorro necessário a motorista do outro veículo e também à passageira do aplicativo UBER que estava em seu carro, pois o acidente aconteceu durante a realização de uma corrida deste aplicativo, o autor em seguida acionou a seguradora de seu veículo para que o seu carro fosse rebocado até uma oficina.

O veículo do autor teve que ficar por 71 (setenta e um) dias em posse da oficina automotiva responsável pelo concerto do veículo para realizar todos os reparos, o que infelizmente causou além do custo financeiro para acionar a franquia do seguro de seu carro o prejuízo de o autor ter que alugar um veículo para trabalhar por todo esse período, pois o autor depende da posse de um veículo para poder trabalhar como motorista de aplicativo.

DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA

O ponto central da presente demanda trata da Responsabilidade Objetiva do Estado em razão aos danos causados **pela falta de sinalização regular nas vias onde o acidente de trânsito ocorreu** conforme demonstrado nos relatos acima e nas fotos anexadas pelo boletim de ocorrência em anexo.

Assim, embora legítima a atividade estatal, quando lesiva ao particular ensejará o dever de indenização.

Para Maria Sylvia Di Pietro, ao tratar da responsabilidade do Estado, assevera:



"É indiferente que o serviço público tenha funcionado bem ou mal, de forma regular ou irregular. Constituem pressupostos da responsabilidade objetiva do Estado: (a) que seja praticado um ato ilícito ou ilícito por agente público; (b) que esse ato cause dano específico (porque restringe apenas um ou alguns membros da coletividade) e anormal porque supera inconvenientes normais da vida em sociedade decorrentes da atuação estatal; (c) que haja um nexo de causalidade entre o ato do agente público e o dano." (Direito Administrativo, 24 d. p. 646)

Nesse sentido, é inconcebível admitir que a falha do Estado teve como causa alguma conduta do Autor, ou que este pudesse evitar. Assim, ausente qualquer circunstância que afaste a responsabilidade objetiva da Administração Pública, a demonstração inequívoca do nexo causal entre a falha e o dano gerado configura o dever de indenizar.

DAS PERDAS E DANOS:

Conforme demonstrado pelos fatos narrados e prova documental (boletim de ocorrência, fotos das vias e da placa de trânsito em branco em anexo), o nexo causal entre o dano e a conduta do estado fica perfeitamente caracterizado pelo tamanho descaso com relação à regularização e manutenção da sinalização da via, gerando o dever de indenizar, conforme preconiza os Arts. 186 e 187 do Código Civil.

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

Nesse mesmo sentido, a redação do art. 402 do Código Civil determina: "salvo as exceções expressamente previstas em lei, as perdas e danos devidos ao credor abrangem, além do que efetivamente perdeu, o que razoavelmente deixou de lucrar"

No presente caso, toda perda deve ser devidamente indenizada, especialmente por que a negligência do estado causou além do prejuízo do reparo do veículo, o autor teve que alugar um veículo.

O autor além do prejuízo que teve para pagar a franquia do seguro de seu veículo que ficou em R\$2.460,00 (dois mil quatrocentos e sessenta reais - notas fiscais em anexo), também teve que arcar com a despesa de R\$4.875,00 (quatro mil e oitocentos e setenta e cinco reais) para alugar um veículo para trabalhar enquanto o seu carro estava sendo concertado pela oficina conveniada de sua seguradora (documentos de comprovação em anexo), ou seja, o autor teve um prejuízo financeiro total de R\$7.335,00 (sete mil trezentos e trinta e cinco reais) em decorrência do acidente de trânsito que foi causado pela negligência do Estado e regularizar a sinalização das vias públicas onde o acidente aconteceu.



A reparação é plenamente devida, em face da responsabilidade civil inerente ao presente caso.

Trata-se do dever de reparação ao lesado, com o objetivo de viabilizar o retorno ao *status quo* ante à lesão, como pacificamente doutrinado:

“A rigor, a reparação do dano deveria consistir na reconstituição específica do bem jurídico lesado, ou seja, **na recomposição *in integrum*, para que a vítima venha a encontrar-se numa situação tal como se o fato danoso não tivesse acontecido.**” (PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil. Vol II Contratos. 21 ed. Editora Forense, 2017. Versão ebook cap. 283)

Motivos pelos quais devem conduzir à indenização aos danos materiais sofridos correspondentes a R\$7.335,00 (sete mil trezentos e trinta e cinco reais).

DOS PEDIDOS:

Frente ao exposto, requer:

- a) A concessão da gratuidade de justiça, nos termos do Art. 98 do Código de Processo Civil;
- b) Que seja citada a requerida, para responder a presente demanda,
- c) A total PROCEDÊNCIA DA PRESENTE AÇÃO nos moldes citados acima e a condenação da requerida pelas perdas e danos causados pelo montante de R\$7.335,00 (sete mil trezentos e trinta e cinco reais).
- d) Pelo prosseguimento do presente feito;

Protesta pela produção de todos os meios de prova em direito admitidos e os demais que se fizerem necessárias ao deslinde do feito

Dá-se à causa o valor de R\$7.335,00 (sete mil trezentos e trinta e cinco reais).

Nestes termos,
pede deferimento.

Uberlândia, 30/10/2020



MARCO AURELIO RODRIGUES DA CRUZ
OAB/MG 163.817

GUSTAVO DA MACENA SILVA
OAB/MG 169.103





Número: **5031509-54.2020.8.13.0702**

Classe: **[CÍVEL] PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL**

Órgão julgador: **2ª Unidade Jurisdicional - 4º JD da Comarca de Uberlândia**

Última distribuição : **30/10/2020**

Valor da causa: **R\$ 7.335,00**

Assuntos: **Acidente de Trânsito**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Advogados
JOAO OLIVEIRA DO NASCIMENTO (AUTOR)	
	MARCO AURELIO RODRIGUES DA CRUZ (ADVOGADO)
MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA (RÉU/RÉ)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
1708814840	09/12/2020 16:18	Contestação_Acidente de trânsito_ausência sinalização_danos materiais_João Oliveira do Nascimento_20	Contestação

MM. JUÍZO DA 2ª UJ – 4º JD CÍVEL DO JUIZADO ESPECIAL DA COMARCA DE UBERLÂNDIA/MG

Processo nº 5031509-54.2020.8.13.0702

Requerente: João Oliveira do Nascimento

Requerido: Município de Uberlândia

Referência: Contestação

MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o n.º 18.431.312/0001-15, com sede na Av. Anselmo Alves dos Santos n.º 600, Bairro Santa Mônica, nesta cidade, vem à presença deste nobre Juízo, por sua Procuradora ao final assinada, mandato *ex lege*, apresentar **CONTESTAÇÃO** na **AÇÃO DE INDENIZAÇÃO** proposta em seu desfavor por **JOÃO OLIVEIRA DO NASCIMENTO**, já qualificado, pelos relevantes motivos de fato e de direito que passa a expor.

I. SÍNTESE DA LIDE

Trata-se de Ação Indenizatória ajuizada por João Oliveira do Nascimento em desfavor do Município de Uberlândia, na qual aduz, em síntese, que é motorista de aplicativo e no dia 13/07/2020 trafegava com o veículo Toyota Etios Placa QOV-1380, de sua propriedade, pela Rua Conrado de Brito, sentido crescente, quando no cruzamento com a Rua Dimas Moreira de Sá foi abalroado pelo veículo Virtus, Placa QPX-1154.

Alega que o acidente decorreu da ausência de sinalização no chão e de placas de trânsito regulares, e que o seu veículo sofreu danos diversos na lataria e na parte mecânica.

Afirma que o veículo ficou por 71 (setenta e um) dias parado na oficina e que teve custo com a franquia do seguro e com o aluguel de um outro veículo para trabalhar pelo período.

Pugna pela condenação do Requerido ao pagamento de danos materiais no valor de R\$7.335,00 (sete mil, trezentos e trinta e cinco reais).

É o breve relato.

II. NO MÉRITO:

Como passar-se-á a demonstrar a seguir, os pedidos do Requerente não merecem prosperar, impondo-se a improcedência da ação.

II.I. DA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO – INEXISTÊNCIA DO DEVER DE INDENIZAR – DA INCONSISTÊNCIA DOS FATOS - DIVERGÊNCIA ENTRE OS FATOS NARRADOS NA INICIAL E NO BOLETIM DE OCORRÊNCIA – DA CULPA EXCLUSIVA DO REQUERENTE

O Requerente pretende ser indenizado por danos decorrentes de acidente de trânsito supostamente causado por ausência de sinalização adequada da via, imputando, por esse motivo, responsabilidade ao Requerido pela omissão.

Como passar-se-á a demonstrar a seguir, o pedido não merece prosperar porque o Requerente não logrou demonstrar sequer como se deu o acidente de trânsito, muito menos que este ocorreu por falha da Administração Pública.

A realidade, aliás, é muito pior. Compulsando os autos, depreende-se que **o Requerente traz 03 (três) diferentes narrativas a respeito da ocorrência do acidente!** O Requerido pretende desconstituir cada uma delas a seguir.

Para tanto, utilizaremos as próprias fotografias trazidas aos autos pelo Requerente para esclarecer o sentido das vias. A indicação da seta A → Z diz respeito ao sentido crescente das vias, a partir da numeração das casas, o que é facilmente observado em consulta ao *Google Street View*. Essa informação é importante para verificar o sentido que o Requerente diz que cada um

dos veículos seguia no momento do acidente.

A posição do veículo Virtus nas fotografias e a localização das avarias nos dois veículos também são determinantes para a contestação dos fatos trazidos pelo Requerente.

Partamos, assim, das seguintes imagens:



Imagem 1: sentido das vias e local onde o veículo Virtus parou após a batida.



Imagem 2: sentido das vias e danos na parte frontal esquerda do Virtus.

A. Primeira versão: o Requerente narra na inicial que:

“No dia 13/07/2020, por volta das 08:30h o autor trafegava pela rua CONRRADO BRITO (sic) no sentido crescente, momento em que atingiu o veículo VW Virtus ME, placa QPX-1154 que transitava pela RUA DIMAS MOREIRA DE SA no sentido decrescente seguindo em frente no cruzamento das duas ruas, gerando a colisão e diversos danos em ambos os veículos, conforme demonstrado nas fotos e no boletim de ocorrência em anexo.

Ao realizar o cruzamento da rua DIMAS MOREIRA DE SA, com a rua CONRRADO DE BRITO o veículo do autor foi abalroado em sua lateral esquerda pelo outro veículo, o impacto causou vários danos ao veículo

(...)”. (grifamos)

E juntou aos autos a seguinte fotografia (ID nº 1216999857, Pág 3):

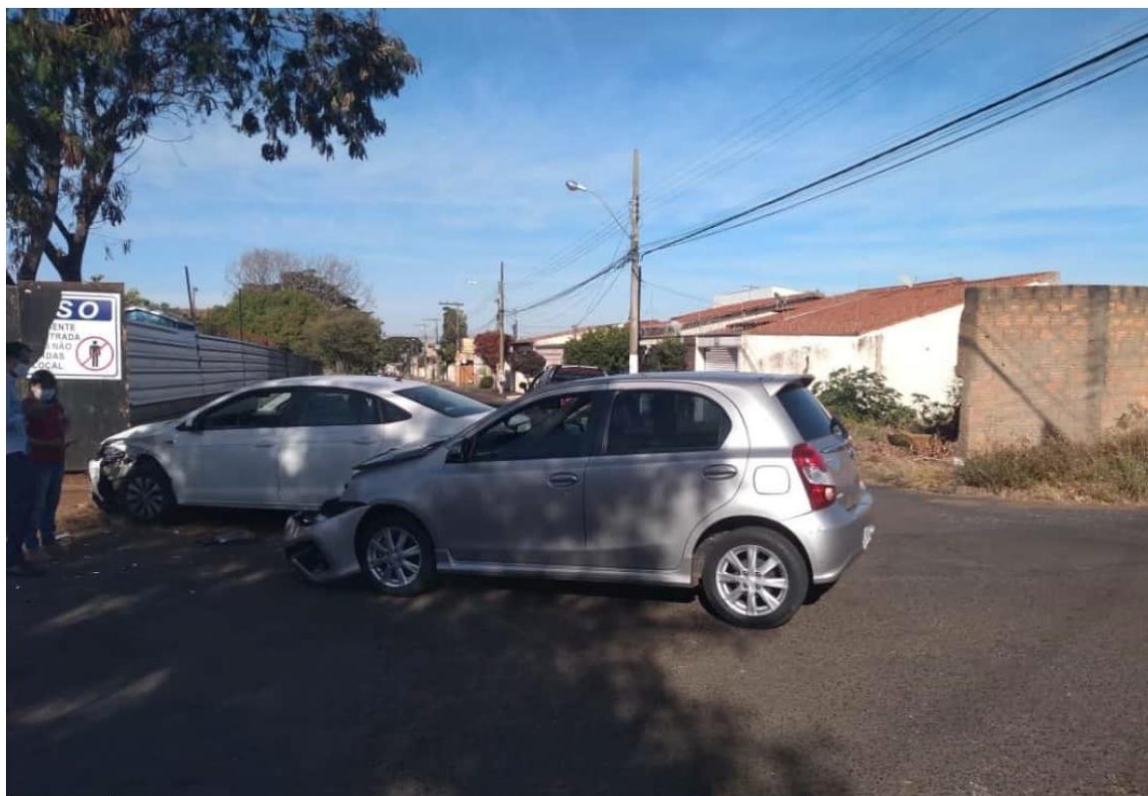


Imagem 3: posição dos veículos após o acidente e locais dos danos.

Das imagens 1 e 2 verifica-se claramente que, se o Requerente estivesse trafegando pela Rua Conrado de Brito, sentido crescente (A → Z), e o Virtus viesse pela Rua Dimas Moreira de Sá no sentido decrescente (Z → A), o Virtus teria sido atingido pelo lado esquerdo, e teria que ter rodado na pista em volta do Etios, até ambos pararem na posição mostrada pela Imagem 3, o que parece improvável diante do fato de que os danos em ambos os veículos estão concentrados em suas dianteiras, inexistindo avarias aparentes nas laterais e traseiras.

Além disso, o Requerente **mente** ao dizer que seu veículo foi abalroado na lateral esquerda pelo outro carro, uma vez que a Imagem 3 demonstra evidentemente que não há danos

Av. Anselmo Alves dos Santos, nº 600. Bairro Santa Mônica. Uberlândia/MG Tel: (34) 3239-2709 ou 2817 5



desse lado do carro.

E mais. No cruzamento, a preferência de tráfego é de quem transita pela Rua Dimas Moreira de Sá. Então, **se houve desrespeito à regra de parada obrigatória no local, a responsabilidade é exclusiva do Requerente, que afirma que trafegava pela Rua Conrado de Brito e avançou o cruzamento**, não se desincumbindo do ônus de demonstrar que não havia a respectiva sinalização de parada.

B. Segunda Versão: Boletim de Ocorrência nº 2020-033603403-001, ID nº 1216999855

No documento, lavrado no dia 13/07/2020 mediante comunicação feita pelo Requerente, registrado via Delegacia Virtual, ele relata no Histórico da Ocorrência que

“No dia 13/07/2020 as 08:30 hs, o condutor João Oliveira do Nascimento do veículo Toyota/Etios HB XLS15 AT, QOV1380 estava no(a) Rua Dimas Moreira de Sa, Bairro Custodio Pereira, Município Uberlândia, MG, no sentido crescente seguindo em frente quando ocorreu o(a) colisão com VW/Virtus MF, QPX1154 conduzido por Sueli Peres da Silva que estava no sentido decrescente (...)”. (grifamos)

O Requerente não esclarece em qual rua trafegava o Virtus. Mas partindo do pressuposto de que o acidente ocorreu no cruzamento das vias, tem-se que ele estava descendo em sentido decrescente pela Rua Conrado de Brito.



Av. Anselmo Alves dos Santos, nº 600. Bairro Santa Mônica. Uberlândia/MG Tel: (34) 3239-2709 ou 2817

6

Essa versão, porém, não se sustenta porque, **se assim o fosse, o dano no Virtus estaria do lado direito, e não do esquerdo, como demonstram as fotos.**

Ainda que houvesse qualquer traço de verdade nos fatos narrados no Boletim de Ocorrência, todavia, a responsabilidade, no caso, seria da condutora do Virtus que, por sua vez, não obedeceu à parada obrigatória da Rua Conrado de Brito. Repise-se que o Requerente não logrou demonstrar que não havia sinalização de parada no local.

C. Terceira Versão: retificação do Boletim de Ocorrência:

No dia 22/07/2020, o Histórico do Boletim de Ocorrência foi retificado nos seguintes termos:

*“Na data do fato, as 08:30, **o condutor João Oliveira do Nascimento no seu veículo Toyota Etios de Placa QOV1380 estava na rua Conrado de Brito no sentido crescente momento em que atingiu o veículo VW Virtus de Placa QPX1154 conduzido por Sueli Peres da Silva que transitava pela Rua Dimas Moreira de Sa** gerando a colisão e os danos citados em campo próprio.”. ((grifamos)*

Nessa versão, o primeiro ponto a observar é que, estando o Requerente trafegando pela Rua Conrado de Brito, ele desrespeitou a parada obrigatória, sendo dele exclusivamente a responsabilidade pelo acidente, uma vez que não logrou demonstrar que houve falha na sinalização do local.

Por outro lado, o relato do Boletim de Ocorrência não esclarece o sentido em que o Virtus trafegava. Para coadunar com os danos em sua dianteira esquerda, há que se considerar que estivesse descendo a Rua Dimas Moreira de Sá em sentido decrescente, o que condiz com a versão narrada na inicial.

Não é demais repetir, todavia, que das imagens 1 e 2 verifica-se claramente que, se



o Requerente estivesse trafegando pela Rua Conrado de Brito, sentido crescente (A → Z), e o Virtus viesse pela Rua Dimas Moreira de Sá no sentido decrescente (Z → A), o Virtus teria sido atingido pelo lado esquerdo, e teria que ter rodado na pista em volta do Etios, até ambos pararem na posição mostrada pela Imagem 3, o que parece improvável diante do fato de que os danos em ambos os veículos estão concentrados em suas dianteiras, inexistindo avarias aparentes nas laterais e traseiras.

Toda a análise feita acima presta-se a demonstrar que o que pretende o Requerente é induzir este nobre Juízo a crer que o acidente decorreu de falha da Administração Pública em sinalizar a via quando, na verdade, ele conduziu seu veículo de forma imprudente, deixando de respeitar a parada obrigatória no cruzamento.

As versões apresentadas para os fatos divergem entre elas próprias e as provas carreadas aos autos, de modo que não é possível sequer esclarecer qual foi a real dinâmica do acidente, muito menos que ele decorreu da omissão do Requerido.

Noutro norte, há evidente manipulação da prova quando o Requerente retifica a narrativa do Histórico do Boletim de Ocorrência para aproximá-la da versão pela qual ele pode atribuir a responsabilidade pelo acidente ao Requerido, utilizando-se da suposta omissão quanto à instalação de sinalização no local para obscurecer a sua própria responsabilidade ao avançar a parada obrigatória.

O CTB determina que o condutor de qualquer veículo guarde prudência no trânsito, devendo seguir à risca vários procedimentos, garantindo a segurança de todos, nos termos do que preceitua o art. 28 do mesmo diploma, o que não ocorreu no caso dos autos:

Art. 28. O condutor deverá, a todo momento, ter domínio de seu veículo, dirigindo-o com atenção e cuidados indispensáveis à segurança do trânsito.



Como dito anteriormente, o Requerente não se desincumbiu, portanto, do ônus de provar o fato constitutivo do seu direito, nos termos do art. 373 do CPC, de modo que é impossível que os seus pedidos sejam julgados procedentes.

Nesse sentido, colhemos os seguintes julgados:

APELAÇÃO CÍVEL - ACIDENTE DE TRÂNSITO - ALEGAÇÃO AUTORAL DE DESRESPEITO A SINAL VERMELHO E DE EXCESSO DE VELOCIDADE - AUSENCIA DE RESSONÂNCIA NA PROVA DOS AUTOS - CONDUTA CULPOSA NÃO CONFIGURADA - INEXISTÊNCIA DO DEVER INDENIZATÓRIO - RECURSO DESPROVIDO. 1) **Se a prova dos autos não corrobora a versão autoral, de que o réu causou o acidente automobilístico, do qual foi vítima a Requerente e o carona que estava em seu veículo, por ter inobservado o sinal vermelho e, ainda, estar dirigindo com excesso de velocidade, se afigura descabido o reconhecimento de sua conduta culposa.** 2) Embora a absolvição criminal, por falta de provas, não gere coisa julgada no âmbito cível, ganha relevância quando o afastamento da conduta culposa, imputada ao réu, teve suporte na análise do mesmo conjunto probatório. 3) Ausente a conduta culposa, fica afastada a configuração do ato ilícito que poderia conferir lastro ao dever indenizatório. 4) Recurso desprovido. (TJMG - Apelação Cível 1.0024.14.252698-7/001, Relator(a): Des.(a) Alberto Diniz Junior , 11ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 08/08/2018, publicação da súmula em 17/08/2018) (grifamos)

APELAÇÃO. ACIDENTE DE TRÂNSITO. COLISÃO DE VEÍCULOS ENTRE CRUZAMENTO DE VIAS. AVANÇO DE SINAL VERMELHO. ALEGAÇÃO NÃO COMPROVADA NOS AUTOS. ÔNUS DA PROVA. ART. 333, INCISO I, DO CPC. CONDUTOR EMBRIAGADO. BAFÔMETRO. FATO INCONTROVERSO.

PRESUNÇÃO DE CULPA. IMPOSSIBILIDADE.

- Recai sobre o autor, ordinariamente, o ônus de provar a alegação de que o réu teria avançado o sinal vermelho, dando azo à colisão de veículos.

- O simples fato de um dos condutores estar embriagado não gera presunção de responsabilidade pelo evento danoso, devendo restar comprovado nos autos que sua conduta culposamente contribuiu para o sinistro, ante a inobservância de cuidado objetivo. (TJMG - Apelação Cível 1.0024.10.225414-1/001, Relator(a): Des.(a) Cláudia Maia , 13ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 17/10/2013, publicação da súmula em 25/10/2013) (grifamos)

Desta feita, devem ser julgados improcedentes os pedidos, face à conduta imprudente/imperita/negligente do Requerente que, ademais, não logrou demonstrar que o acidente teria ocorrido por culpa do Requerido.

II.II. DA RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DO MUNICÍPIO

Embora em casos indenizatórios contra Entes Públicos seja de praxe aplicar-se a teoria da responsabilidade objetiva, não sendo necessária, pois, a comprovação de culpa do ente federativo, quando se trata de alegação de omissão da Administração Pública, como é o presente caso, em que o Requerente alega que o Município deixou de sinalizar a parada obrigatória no cruzamento onde ocorreu o acidente, a teoria aplicável realmente é a SUBJETIVA, devendo a parte demandante comprovar a culpa/conducta ilícita do agente público.

Nesse sentido:

APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL SUBJETIVA. ESTADO DE MINAS GERAIS. MORTE DE IRMÃO. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. PENSIONAMENTO VITALÍCIO.

Aplica-se a teoria subjetiva de responsabilidade civil quando o dano experimentado ocorre em razão da omissão do Poder Público.



Aos parentes assiste o direito de pleitear a indenização. No entanto, ao contrário dos filhos e cônjuge, a legitimação dos ascendentes e dos colaterais para a ação indenizatória depende da demonstração de que a perda do parente causou-lhes prejuízo.

Recurso conhecido, mas não provido. (TJMG - Apelação Cível 1.0071.14.002406-9/001, Relator(a): Des.(a) Albergaria Costa, 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 08/08/2019, publicação da súmula em 21/08/2019) (grifamos)

Assim, não basta o Requerente afirmar que o acidente ocorreu por culpa do Município Requerido, haja vista que não é possível visualizar qualquer responsabilidade do ente público municipal.

É preciso que se demonstre a efetiva participação do Município, em razão de sua omissão, na produção do resultado danoso alegado, sob pena de se subverter todo o sistema de responsabilização civil.

Logo, **deve o Requerente comprovar a conduta por ele mencionada como ilícita** e praticada pelo Município Requerido, sob pena de restar afastado o instituto da responsabilidade civil. No caso em apreço, como dito alhures, não há nos autos qualquer elemento que comprove a alegação do Requerente de que o acidente ocorreu em razão da ausência de sinalização da parada obrigatória no cruzamento onde ocorreu o acidente.

Sendo assim, diante da ausência de prova da conduta culposa do Município que pudesse acarretar os alegados danos, não há que se falar em responsabilidade do mesmo.

II.III. DA AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA

Caso este r. Juízo entenda não ser cabível a teoria da responsabilidade subjetiva no presente caso, mesmo sob o prisma da responsabilidade objetiva, ou teoria do risco administrativo, pela qual é dispensável a comprovação de culpa, ainda assim melhor sorte não resta ao Requerente, conforme se passa a explicitar.

Av. Anselmo Alves dos Santos, nº 600. Bairro Santa Mônica. Uberlândia/MG Tel: (34) 3239-2709 ou 2817

11

Pela teoria do risco administrativo, o Requerente não se furta da obrigação de comprovar que houve **fato administrativo, nexo causal e dano**, para obter sucesso no presente feito, o que certamente não conseguirá, pois dos fatos narrados na peça exordial faltam os requisitos que caracterizam a responsabilidade civil objetiva.

O primeiro requisito é o **fato administrativo**. No caso dos autos **estamos diante de ato praticado pelo próprio Requerente, que avançou no cruzamento, ignorando sinalização de parada obrigatória**, não havendo qualquer ação ou omissão da Administração que possa aliar-se ao aventado evento danoso e a indicar participação administrativa para a contribuição do fatídico.

Tais circunstâncias infirmam todos os fatos narrados na exordial, ilidindo por completo qualquer responsabilidade do Município Requerido pelos alegados danos.

É que se o resultado lesivo advém da exclusiva atuação imprudente/ negligente do próprio Requerente e/ou de algum fato estranho à atuação do Município, não se terá a responsabilização do ente público.

Assim, como já exposto anteriormente, inexistente o indispensável nexos de causalidade entre o fato e os danos que o Requerente alega ter sofrido.

A existência do dano e a sua possibilidade de indenização requer pelo menos a previsibilidade. Ora, no caso em tela o Município sequer teve qualquer participação no evento danoso.

Exige-se um específico fato administrativo, que não se revela presente, muito menos comprovado, além, é óbvio, do nexos de causalidade entre fato e resultado, que também não se encontra.

Temos assim que a Teoria do Risco Administrativo (Responsabilidade Objetiva) não pode ser aplicada ao presente caso, devendo os pedidos ser julgados totalmente improcedentes.

II.IV. DOS DANOS MATERIAIS

Pleiteia o Requerente a reparação por danos materiais no montante de R\$7.335,00 (sete mil, trezentos e trinta e cinco reais) a título de danos materiais, sendo R\$2.460,00 (dois mil, quatrocentos e sessenta reais) relativos à franquia do seguro e R\$4.875,00 (quatro mil, oitocentos e setenta e cinco reais) pelo aluguel de um veículo que usou para trabalhar enquanto o seu estava sendo reparado.

Conforme restou amplamente demonstrado, não houve qualquer tipo de participação do Município de Uberlândia no evento danoso o que, de plano, já implica na improcedência do pedido.

Constata-se, assim, que a Requerente veio jogar na loteria do Judiciário, tentando convencer o douto magistrado de que o Município teria alguma responsabilidade pelo acidente de trânsito em que se envolveu.

Não há como condenar o Requerido a arcar com danos materiais, vez que não há ato ilícito perpetrado por este Ente Público, ausente a conduta e o nexo de causalidade, uma vez que foi o próprio Requerente o causador do acidente.

Lado outro, ainda que se reconheça a existência de responsabilidade do Município Requerido, o que se tem por argumento, resta expressamente impugnado o valor requerido por danos materiais, vez que não há qualquer razão ou justificativa para arbitrá-los no montante pleiteado. Afinal, **o Requerente não demonstra que o pagamento pela locação de veículos mencionados nos contratos de ID nº 1216999891 decorreram dos danos supostamente sofridos em decorrência do acidente. Ao contrário, ele sequer comprova sua alegação de que é motorista de aplicativo e precisava dos veículos locados para trabalhar.**

E mais. O Requerente não despendeu, com a locação dos veículos, o valor que aponta na inicial. Dos documentos acostados, depreende-se que são dois contratos de locação de veículo: O de nº 10023619, do veículo VW Polo, retirado em 14/07/2020 e devolvido em 22/07/2020, e o de nº 10046431, do veículo Fiat Mobi, retirado em 22/07/2020.

Sobre eles, é importante considerar que:

a) No caso do contrato nº 10023619, o valor efetivamente devido pelo Requerente foi aquele constante do documento de ID nº 1216999891, Pág. 4 que, embora illegível, traz o total do valor devido pela locação no período total em que o Requerente permaneceu com o veículo, uma vez que dele consta a data de entrega e de devolução do carro. Os documentos de mesmo ID, págs. 1 e 3, são vias do contrato, assinadas quando da retirada do veículo, e não compõem o valor da despesa.

b) No caso do contrato nº 10046431, do veículo Fiat Mobi, retirado em 22/07/2020, acostado sob ID nº 1216999891, Pág. 2, consta somente a entrega do veículo, e não a devolução. Assim, embora o Requerente tenha contratado o aluguel por 30 dias, não é possível inferir se ele custeou esse total de diárias, uma vez que não há informação de que tenha devolvido o veículo nesse prazo ou antes.

Ainda sobre a hipótese de fixação de indenização a ser paga ao Requerente, mister que seja verificado se ela percebeu indenização pelo seguro DPVAT, o que ensejaria a **aplicação da Súmula 246 do Superior Tribunal de Justiça, que dispõe que “o valor do seguro obrigatório deve ser deduzido da indenização judicialmente fixada”**, por ser medida de direito.

II.V. DOS ÍNDICES DE CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS DE MORA

Na eventualidade de ser imposta alguma condenação ao pagamento de indenização em face do Requerido, o que se considera meramente por hipótese e a título de argumentação, importa fazer algumas considerações acerca da incidência dos índices de atualização do débito.



A discussão sobre os índices de correção monetária e os juros de mora aplicáveis nos casos de condenações impostas contra a Fazenda Pública, atualmente, passa pelo julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 870.947, que teve a repercussão geral reconhecida.

Referente aos juros moratórios nas condenações oriundas de relação jurídica não-tributária, o STF entendeu pela constitucionalidade da **fixação dos juros moratórios segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança** (artigo 1º-F da Lei 9.494/1997 com a redação dada pela Lei 11.960/2009. Quanto à **atualização monetária, será utilizado o índice do IPCA-E**.

Posteriormente, o STJ, quando do julgamento do REsp nº 1.495.146/MG, submetido à sistemática dos recursos repetitivos (art. 1.036 do CPC), confirmou a possibilidade de utilização do IPCA-E a título de correção monetária dos débitos da Fazenda Pública, haja vista a captação, por esse índice, do fenômeno inflacionário.

Este já é o entendimento adotado pelo Colendo TJMG, conforme se observa a seguir:

APELAÇÃO CÍVEL - RECLAMAÇÃO TRABALHISTA - VERBAS REMUNERATÓRIAS - PRESCRIÇÃO - SERVIDOR COMISSIONADO - FÉRIAS ACRESCIDAS DO TERÇO CONSTITUCIONAL - VERBA DEVIDA - CORREÇÃO MONETÁRIA - JUROS DE MORA - CRITÉRIOS DE FIXAÇÃO.

- Em se tratando de pretensão ao pagamento de férias não gozadas com o respectivo acréscimo constitucional, o termo inicial da prescrição tem início com a impossibilidade de usufruí-las.

- Ao servidor público comissionado não se pode negar o pagamento das verbas devidas a título de férias acrescidas do terço constitucional, sob pena de locupletamento ilícito da Administração Pública e de ofensa aos postulados da dignidade da pessoa humana



e do valor social do trabalho, fundamentos do Estado Democrático de Direito.

- Revestindo-se a condenação imposta à Fazenda Pública e às suas autarquias, de natureza não tributária, será ela atualizada monetariamente pelo IPCA-E e acrescida de juros moratórios de acordo com os índices oficiais de remuneração básica aplicados à caderneta de poupança, na forma do artigo 1º-F, da Lei n. 9.494/97. (TJMG – Apelação Cível 1.0335.10.001099-0/001, Relator: Des. Paulo Balbino, 8ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 28/03/2019, publicação da súmula em 11/04/2019)

Portanto, em havendo qualquer remota condenação, **na atualização monetária, deverá ser utilizado o índice do IPCA-E, e fixação dos juros moratórios segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança** (artigo 1º-F da Lei 9.494/1997 com a redação dada pela Lei 11.960/2009).

III. DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, requer sejam os pedidos do Requerente julgados totalmente **IMPROCEDENTES**, pelos motivos já apresentados nesta defesa, condenando-o ao pagamento das custas processuais e dos honorários advocatícios.

Pela eventualidade, em havendo condenação em danos materiais e morais, o que não se acredita, requer que sejam observados os parâmetros adotados pelos Tribunais Pátrios e aplicado o disposto na Lei nº 9.494/97, em seu art. 1º-F.

E, ainda, requer seja oficiada a Seguradora Líder, administradora do Seguro DPVAT, com endereço à R. da Assembleia, 100 - 16º andar - Centro, Rio de Janeiro - RJ, Cep 20011-904, para que informe se foi realizado pagamento em favor do Requerente e que, na remota hipótese de condenação ao pagamento de indenização, **seja realizado o desconto do valor**



recebido a título de seguro obrigatório, conforme previsão da Súmula 246 do Superior Tribunal de Justiça.

Fará o Município Requerido uso de todos os meios de prova admitidos em direito, especialmente documental, testemunhal e depoimento pessoal do Requerente, o que desde já requer, sob pena de confissão.

Termos em que,

Pede deferimento.

Uberlândia, 09 de dezembro de 2020.

Maria Theresa de F. Silva Costa

Procuradora do Município

OAB/MG 131.188





Número: **5031509-54.2020.8.13.0702**

Classe: **[CÍVEL] PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL**

Órgão julgador: **2ª Unidade Jurisdicional - 4º JD da Comarca de Uberlândia**

Última distribuição : **30/10/2020**

Valor da causa: **R\$ 7.335,00**

Assuntos: **Acidente de Trânsito**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Advogados
JOAO OLIVEIRA DO NASCIMENTO (AUTOR)	
	MARCO AURELIO RODRIGUES DA CRUZ (ADVOGADO)
MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA (RÉU/RÉ)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
2774556428	18/03/2021 08:34	Pedido de desistência da ação	Manifestação

**MERITÍSSIMO JUÍZO DE DIREITO DA 2ª Unidade Jurisdicional Cível - 4º
JD DO JUIZADO ESPECIAL DA COMARCA DE UBERLÂNDIA/MG**

Processo nº: **5031509-54.2020.8.13.0702**

JOÃO OLIVEIRA DO NASCIMENTO, brasileiro, portador da carteira de identidade 39081287 SSP SP, inscrito no cadastro de pessoa física (CPF) nº 400.814.865-53, residente e domiciliado na Rua Arlindo Gomes Rodrigues, nº1279, bairro Santa Mônica, município de Uberlândia/MG, CEP 38.408-264, já devidamente qualificado nos autos em epígrafe da **AÇÃO DE REPARAÇÃO DE DANOS POR ACIDENTE DE TRÂNSITO C/C PERCAS E DANOS**, que move em face do **MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA**, pessoa jurídica de direito público, CNPJ 18.431.312/0001-15, com sede na Rua Anselmo Alves dos Santos, 600, Uberlândia/MG, vem, respeitosamente na presença de Vossa Excelência, através de seu Advogado infra, declarar que:

Desiste de prosseguir com a ação acima especificada, requerendo assim, a AUTORA a V. Exa., na forma do Art. 485, Inciso VIII, do Novo Código de Processo Civil, que se declare EXTINTO o processo sem resolução do mérito.

Assevera ainda a AUTORA que a requerida seja intimada para concordância da desistência, conforme estipulado no Art. 485, Inciso X, §4º do NCPC/2015.

**Nestes termos em que,
pede deferimento.**

Uberlândia, 18 de março, de 2021.

MARCO AURELIO RODRIGUES DA CRUZ

OAB/MG 163.187





Número: **5031509-54.2020.8.13.0702**

Classe: **[CÍVEL] PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL**

Órgão julgador: **2ª Unidade Jurisdicional - 4º JD da Comarca de Uberlândia**

Última distribuição : **30/10/2020**

Valor da causa: **R\$ 7.335,00**

Assuntos: **Acidente de Trânsito**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Advogados
JOAO OLIVEIRA DO NASCIMENTO (AUTOR)	
	MARCO AURELIO RODRIGUES DA CRUZ (ADVOGADO)
MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA (RÉU/RÉ)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
2830206495	23/03/2021 10:29	Sentença - Jesp	Sentença - Jesp



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Justiça de Primeira Instância

Comarca de UBERLÂNDIA / 2ª Unidade Jurisdicional Cível - 4º JD da Comarca de Uberlândia

PROCESSO Nº: 5031509-54.2020.8.13.0702

CLASSE: [CÍVEL] PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL (436)

ASSUNTO: [Acidente de Trânsito]

AUTOR: JOAO OLIVEIRA DO NASCIMENTO

RÉU: MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA

SENTENÇA

A parte autora atravessou petição de desistência da ação.

Posto isto, acolho o pedido e JULGO O PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO pela desistência, na forma do artigo 485, VIII, do CPC.

Sem custas e honorários.

P.R.I.

Após, arquivem-se os autos com baixa.

UBERLÂNDIA, data da assinatura eletrônica.

EWERTON RONCOLETA

Juiz(íza) de Direito

Avenida Rondon Pacheco, 6130, - lado par, Tibery, UBERLÂNDIA - MG - CEP: 38405-142





Número: **5013020-66.2020.8.13.0702**

Classe: **[CÍVEL] MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL**

Órgão julgador: **1ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia**

Última distribuição : **14/05/2020**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Abuso de Poder, COVID-19**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Advogados
HAVAN LOJAS DE DEPARTAMENTOS LTDA (IMPETRANTE)	
	NELSON WILIANS FRATONI RODRIGUES (ADVOGADO)
Prefeito do Município de Uberlândia/MG (IMPETRADO(A))	

Outros participantes	
MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA (TERCEIRO INTERESSADO)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
115370211	14/05/2020 14:45	ms UBERLANDIA	Petição

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ (A) DE DIREITO DA VARA DA
FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE UBERLÂNDIA – MINAS GERAIS**

LIMINAR URGENTE

HAVAN LOJAS DE DEPARTAMENTOS LTDA., pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ sob o N° 79.379.491/0001-83, com matriz na Rodovia Antonio Heil 200 – Brusque – SC – CEP 88353-100 endereço eletrônico citacoes@havan.com.br, representada neste ato por seu procurador constituído, Sr. Jaison Gamba, brasileiro, casado, contador, inscrito no CRC/SC sob nº 13.682, e no CPF sob o nº 521.009.529-00, com endereço comercial na Rodovia Antonio Heil, nº 250, Bairro Centro, na Cidade de Brusque – SC, CEP 88353-100, vêm com a devida “*venia*”, à presença de V. Exa., por sua procuradora que esta subscreve conforme instrumento de mandato em anexo, com fundamento nos arts. 303 e segs. do Código de Processo Civil, com fulcro nos art. 5º, LXIX da CF c/c Lei nº 12.016/2009, bem como demais dispositivos legais aplicáveis à espécie, impetrar:

MANDADO DE SEGURANÇA
com PEDIDO DE LIMINAR
inaudita altera parte

contra eventual ato do **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA – MINAS GERAIS – ODELMO LEÃO**, vinculado ao Município de Uberlândia, a ser notificado na sede da Prefeitura de Uberlândia - Centro Administrativo Virgílio Galassi - Av. Anselmo Alves dos Santos, 600 - Santa Mônica, Uberlândia - MG, 38408-150, em razão do Auto de Constatação e Notificação 000897/2020 (anexo), pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:



PRELIMINARMENTE

DA AUTENTICIDADE DAS CÓPIAS QUE INSTRUEM O PRESENTE MANDADO

Desde já, o procurador subscritor declara que as cópias juntadas com o presente mandado de segurança, nos termos do artigo 425 do Código de Processo Civil, conferem com os originais em poder da mesma, que são ora autenticadas pela assinatura digital da signatário da presente.

DOS FATOS

Esta Impetrante é uma empresa com sólida atuação no mercado de varejo, realizando venda de mercadorias a vista e mediante crediário. A sua filial na cidade de Uberlândia/MG, possui em seu Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas o Registro – Código e Descrição da Atividade Econômica Principal:

“47.11-3-01 – Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios – Hipermercados”





REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA

NÚMERO DE INSCRIÇÃO 79.379.491/0076-09 FILIAL	COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL	DATA DE ABERTURA 15/04/2014
NOME EMPRESARIAL HAVAN LOJAS DE DEPARTAMENTOS S.A.		
TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA) *****		PORTE DEMAIS
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL 47.11-3-01 - Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios - hipermercados		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS 47.55-5-03 - Comercio varejista de artigos de cama, mesa e banho 47.59-8-99 - Comércio varejista de outros artigos de uso pessoal e doméstico não especificados anteriormente 47.53-9-00 - Comércio varejista especializado de eletrodomésticos e equipamentos de áudio e vídeo 47.63-6-01 - Comércio varejista de brinquedos e artigos recreativos 47.55-5-01 - Comércio varejista de tecidos 47.54-7-01 - Comércio varejista de móveis 47.23-7-00 - Comércio varejista de bebidas		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA 205-4 - Sociedade Anônima Fechada		
LOGRADOURO AV FLORIANO PEIXOTO	NÚMERO 4289	COMPLEMENTO *****
CEP 38.405-184	BARRIO/DISTRITO CUSTODIO PEREIRA	MUNICÍPIO UBERLANDIA
		UF MG

Ou seja, é um hipermercado e comercializa itens essenciais, como alimentos, bebidas, ferragens, higiene pessoal, produtos de limpeza, bem como vestuário, cama, mesa e banho e eletrônicos (como qualquer outro supermercado/hipermercado de grande porte).

E em razão disso, estaria apta a funcionar nos termos do Decreto Municipal 18952/20 (anexo), ou seja, SEM RESTRIÇÃO DE DIAS DE FUNCIONAMENTO:

ANEXO II²

ATIVIDADES ECONÔMICAS SEM RESTRIÇÃO DE DIAS DE FUNCIONAMENTO AO PÚBLICO
SETORES
Farmácias e drogarias
Hipermercados, supermercados, mercados, feiras livres, açougues, peixarias, hortifrutigranjeiros, padarias, quitandas, centros de abastecimento de alimentos, lojas de conveniência e comércio de bebidas, de água mineral e de alimentos para animais
Produção, distribuição e comercialização de combustíveis e derivados

Porém, foi surpreendida com a Notificação abaixo trazida (e anexa), a qual alegou que a empresa contraria o Decreto Municipal:



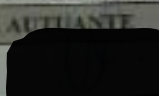
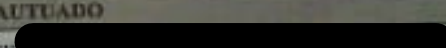

PROCON
 DEFESA DO CONSUMIDOR

UBERLÂNDIA
 UMA CIDADE EDUCADORA

Av. João Pinheiro, 1417 - Bairro Aparecida - Uberlândia/MG - CEP 38400-712
 Fone: (34) 3251-1600 - E-mail: procon@uberlandia.mg.gov.br

Nº de Recibo: **000897** / Ano: **2020**

AUTO DE CONSTATAÇÃO E NOTIFICAÇÃO

1. FORNECEDOR			
NOME COMERCIAL: <i>Florian Loja de Departamento</i>			
NOME FANTASIA: <i>Florian</i>			
ENDEREÇO: <i>Rua Floriano Pereira, 4017</i>			
CEP: <i>38905-181</i>	MUNICÍPIO: <i>Uberlândia</i>	UF: <i>MG</i>	BAIRRO: <i>Carvalho Pereira</i>
CNPJ: <i>14.341.911/0001-07</i>			
REPRESENTANTE: <i>Valéria Carvalho Andrade</i>			
CARGO: <i>Gerente geral</i>	TELEFONE: <i>(41) 41245-4558</i>	CPF: <i>030.917.676-73</i>	
2. LOCAL DA AUTUAÇÃO		DATA	HORA
<i>Proprietário</i>		<i>12/05/20</i>	<i>11:30 hrs</i>
3. CONSTATAÇÃO			
A Superintendência de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON, regulamentada pela Lei Complementar Municipal 271/02, em execução da fiscalização de que trata a Lei 8.078/90, regulamentada pelo Decreto 2.181/97, através da(s) agente(s) fiscal(is) abaixo assinalado(s), para registro da situação real da estabelecimento comercial, a partir do artigo 64, do Decreto 2.181/97, certifica a ocorrência do(s) fato(s) narrado(s) abaixo: <i>Até fiscal realizado em várias turnos em nome do Procon que a loja acima qualificada estava funcionando todos os dias inclusive sendo uma loja de departamentos, em plena função da COVID-19, contrariando o estabelecimento de atividades que o Mercado Municipal 11.572/2020, o qual prevê a abertura de loja de departamentos nos 3º, 5º e 7º sábados. Na última de funcionamento o CNPJ principal 14.341.911-07 (Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos não alimentícios - hipermercados), o que não condiz com a realidade pois não há predominância de alimentos a venda, e sim itens como vestimentas, cosméticos, como, maquiagem, brinquedos, eletrônicos e outros, e utilidades em geral, caracterizando a loja como uma unidade loja de departamentos. Estas fatos de fato com o que de realidade do CNPJ principal, que precisa ser alterado e devidamente na prefeitura, sob pena de sanções previstas em lei. Face ao exposto, lavra o presente para os devidos fins.</i>			
REENCHIMENTO DA FOLHA DE CONTINUAÇÃO ☐ SIM ☒ NÃO			
AUTUANTE		5. AUTUADO	
 Assinatura		Nome:  Recebi a 2ª via em: <i>12/05/20</i>	

Conforme já comprovado, a Impetrante é uma loja que embora tenha o nome de “loja de departamentos” possui como sua principal atividade, o comércio varejista de produtos – Hipermercados/Supermercados, ou seja, atividade essencial à população e estaria autorizada a funcionar sem restrições de dias e horários.

Ora, como a Impetrante vende gêneros alimentícios e seu CNAE em conformidade com as suas atividades, sendo um Hipermercado, atividade autorizada pelo Decreto Municipal (anexo) para funcionar sem restrição de horário, e comercializa produtos alimentícios, de higiene pessoal e outros itens essenciais, **está autorizada a funcionar, desde que tomadas as medidas de higiene e prevenção para o controle do Coronavírus, sugeridas pela Legislação Federal, Estadual, bem como Ministério da Saúde e Organização Mundial da Saúde, tendo a Impetrante seguindo fielmente todas as determinações previstas na legislação e orientações feitas pelas autoridades sanitárias, conforme será explicado.**

Mesmo sendo um hipermercado e seguindo todas as determinações de prevenção e contenção ao Coronavírus, foi notificada sob a alegação de que seu CNAE estaria em desacordo com a realidade.

Por isso, a fim de evitar mais desentendimentos em razão dos Decretos Federais/Estaduais/Municipais publicados e das dúvidas que podem gerar acerca desse novo cenário mundial, imprescindível se faz o impetração do presente remédio constitucional, para que seja concedida a liminar ora pretendida, a fim de que a filial de Uberlândia, por ser um hipermercado, possa abrir suas portas e manter suas atividades, sem restrição de dias e horários e de funcionamento, sem qualquer interferência dos Poderes Públicos.

Assim, tendo em vista o enquadramento das atividades da Impetrante como HIPERMERCADO, e vendendo gêneros alimentícios e a AUTORIZAÇÃO via Decreto Municipal para ABERTURA DE HIPERMERCADOS, sem restrição de dias e horários, para a venda de itens de primeira necessidade, em conjunto com a adequação das medidas preventivas a serem tomadas, não há qualquer motivo para que as atividades da empresa sejam restringidas, nos termos do Auto de Constatação e Notificação.

Ressalta-se, se a Impetrante é Hipermercado, vende gêneros alimentícios, seu CNAE está corretamente cadastrado, e cumpre e



cumprirá todas as medidas de prevenção determinadas pelos Decretos vigentes, não há motivos para ser determinada a limitação de suas atividades, se fazendo necessário o presente Remédio Constitucional para que seja deferida a liminar e seja retomada a atividade da loja Impetrante, nos termos do Decreto Municipal ou seja, SEM QUALQUER RESTRIÇÃO DE DIAS E HORÁRIOS POIS A IMPETRANTE É UM HIPERMERCADO, conforme CNAE.

DO CABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA

O art. 1º da Lei 12.016/2009, que disciplina o mandado de segurança individual e coletivo, assim dispõe: “Art. 1º. *Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça*”.

Nesses termos, cabível o presente mandado de segurança vez que existe lesão a um direito; e existe, sobretudo, a existência de uma ameaça real, plausível, concreta e objetiva, traduzida em atos da Administração preparatórios ou ao menos indicativos da tendência da autoridade pública a praticar o ato ou a omitir-se deliberadamente quando esteja obrigada a agir.

Sendo a Pandemia da Covid-19 uma situação imprevisível, que causa dúvida entre todos (tanto o Estado como particulares e cidadãos) e que ainda se analisa suas consequências jurídicas e salutares, indispensável se faz a impetração do presente Mandado de Segurança para garantir as atividades da loja (hipermercado/supermercado), nos termos dos Decretos Municipais ora indicados.

Assim, havendo uma ameaça real, plausível, concreta e objetiva, traduzida em atos da Administração Pública, que determinou a



limitação das atividades da Impetrante, cabível o presente Mandado de Segurança.

Se o DECRETO exarado pelo Governo Municipal não impede o trabalho de hipermercados/supermercados, quanto a restrição de dias e horários, deve a empresa IMPETRANTE ter o exercício de suas atividades garantido, respeitando seu direito líquido e certo, nos termos do inciso II do artigo 5º da CF, já que:

“... ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.”

A eventual suspensão das atividades da IMPETRANTE, feriria direito líquido e certo e que deve ser sanado pelo presente *mandamus*, o que desde logo se requer.

O ato de impedir as atividades da IMPETRANTE sem que tal impedimento esteja previsto em Lei, ou mesmo nos Decretos demonstrariam que o ato a ser praticado seria abusivo, ilegal e arbitrário, sem fundamento jurídico e legal, os quais violam Legislação Federal, ferindo direito líquido e certo da IMPETRANTE, o que deve ser sanado pelo presente *mandamus*, o que desde logo se requer.

Assim, havendo a ameaça real, plausível, concreta e objetiva, traduzida em atos da Administração, que possam determinar a limitação das atividades da Impetrante, cabível o presente Mandado de Segurança.

DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO DA IMPETRANTE

A par de todas os Decretos, há que se explanar a respeito da empresa ora IMPETRANTE.



Conforme consta do Comprovante de Inscrição e de situação Cadastral da empresa ora **IMPETRANTE**, esta tem como registro:

“47.11-3-01 – Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios – Hipermercados”

Assim, a **IMPETRANTE**, como Hipermercado/Supermercado que comercializa os produtos considerados como essenciais pelos Decretos e Portarias Estaduais editadas, e vende gêneros alimentícios, está autorizada a abrir todas as suas lojas, sem quaisquer restrições de dias e horários, vez que segue todas as recomendações de prevenção ao Covid19, conforme estipuladas na legislação pátria.

No presente caso estamos diante de uma pretensão dotada de certo e inegável direito líquido e certo da impetrante, uma vez que suas atividades empresariais podem ser ilegalmente interrompidas caso o Poder Judiciário não intervenha.

A Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009, que disciplina o Mandado de Segurança, estabelece em seu art. 1º que:

Art. 1º Conceder-se-á mandado de segurança para proteger **direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data**, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça. (SEM GRIFOS NO ORIGINAL).

Ora, é assente na jurisprudência que a liquidez e certeza do direito do impetrante de Mandado de Segurança se encontra relacionada aos fatos, ou seja, caso exista a necessária qualquer dilação probatória em relação aos acontecimentos deduzidos em juízo, não há que se falar na utilização do **mandamus**.



Ora, o exercício empresarial da impetrante se encontra dentro do rol de atividades essenciais para a manutenção da vida regular em sociedade, considerando que suas lojas comercializam predominantemente alimentos e gêneros de primeira necessidade, além de aparelhos cuja indispensabilidade é notória.

No contexto de escassez de disponibilidade no mercado de lojas para a aquisição de bens essenciais, considerando as dificuldades inerentes as restrições de circulação vinculadas à contenção do novo coronavírus, restringir o acesso da população a estabelecimentos como os do Impetrante traz consigo prejuízos para a sociedade.

Levando-se em conta que com a necessidade de isolamento social como uma das medidas de saúde pública recomendada pelas autoridades sanitárias em todo o mundo, impedir o funcionamento das lojas da Impetrante aumentará a circulação de pessoas e a aglomeração nos demais estabelecimentos comerciais.

O direito líquido e certo da Impetrante é notório.

Vejamos o que diz a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema:

“O ‘direito líquido e certo’, pressuposto constitucional de admissibilidade do mandado de segurança, é requisito de ordem processual, atinente à existência de prova inequívoca dos fatos em que se basear a pretensão do impetrante e não à procedência desta, matéria de mérito (...).” (RTJ 133/1314, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – grifei)

A doutrina de CELSO RIBEIRO BASTOS (In., “Do Mandado de Segurança”, p. 15, 1978, Saraiva), se manifesta neste sentido:

“(...) o direito líquido e certo é conceito de ordem



processual, que exige a comprovação dos pressupostos fáticos da situação jurídica a preservar. Conseqüentemente, direito líquido e certo é ‘conditio sine qua non’ do conhecimento do mandado de segurança, mas não é ‘conditio per quam’ para a concessão da providência judicial” (SEM GRIFOS NO ORIGINAL).

O STF, em sucessivas e repetidas decisões vem assinalando que o direito líquido e certo apto a autorizar o ajuizamento do mandado de segurança é unicamente aquele que concerne a fatos incontroversos e constatáveis *de plano*, mediante prova literal inequívoca e pré constituída:

*“(...) **direito líquido e certo** é o que resulta de fato certo, e **fato certo** é aquele capaz de ser comprovado, **de plano**, por documento inequívoco.” (RTJ 83/130, Rel. Min. SOARES MUÑOZ – grifei)*

*“O **mandado de segurança** labora em torno de **fatos certos** e como tais se entendem aqueles cuja existência resulta de prova documental **inequívoca...**”. (RTJ 83/855, Rel. Min. SOARES MUÑOZ – grifei)*

*“(...) **É da essência** do processo de mandado de segurança **a característica de somente admitir prova literal pré-constituída**, ressalvadas as situações excepcionais previstas em lei (**Lei n. 1533/51**, art. 6º e seu parágrafo único).” (RTJ 137/663, Rel. p/ o acórdão Min. CELSO DE MELLO)*

Da leitura do delineamento dos fatos na inicial é possível perceber que o funcionamento das lojas da Impetrante é medida que assegura o direito líquido e certo ao seu funcionamento, bem como favorece a diminuição da disseminação do coronavírus, uma vez que permite que as pessoas tenham mais uma opção para suas compras de itens básicos, reduzindo as



possibilidades de aglomeração diluindo o acesso aos estabelecimentos.

Abaixo traz-se imagens para esclarecer os produtos comercializados pela Impetrante:

















Assim, comprovada a venda de produtos essenciais, imprescindível se faz a concessão da segurança ora pretendida contra EVENTUAL ato da Administração Pública Estadual/Municipal em razão do Decreto Estadual ora questionado, que possa determinar paralisação das atividades da loja, vez que conforme já demonstrado a atividade preponderante da empresa – **HIPERMERCADO-** e comercializa predominantemente itens essenciais.

Importante ressaltar que a loja Impetrante, além de vender itens essenciais (alimentos, produtos de higiene e limpeza, ferragens, etc.) ainda atende **cidadãos com perfil de baixa renda, muitos deles não bancarizados, sem acesso a internet e outras facilidades tecnológicas, e que dependem da utilização do crediário concedido pela IMPETRANTE para adquirir os produtos essenciais**, mediante pagamento em cartão próprio da loja, cujo pagamento das faturas, por costume e, muitas vezes, por falta de outros meios, **se dá nas dependências da loja da IMPETRANTE.**

É fundamental que esses consumidores tenham a possibilidade de **pagar as suas faturas e obter, assim, a liberação de seu crédito para a compra de produtos essenciais à venda na IMPETRANTE.** Nobre Magistrado, para que possa a IMPETRANTE manter sua saúde financeira, e assim sustentar os empregos dos munícipes desta urbe, e sua **fonte de renda**, precisa também receber seus créditos, consubstanciados nas vendas à crediário que tem com seus consumidores.

Com a conjuntura de quarentena que assola o País, a IMPETRANTE busca tão somente manter as atividade, nos termos do Decreto Municipal que garante que HIPERMERCADOS não tenham restrição de dia e horário, a qual se enquadra, consignadas nos Decretos Presidenciais.

Nobre Magistrado, no presente caso, há que se deferir a medida liminar pleiteada.

Nesse momento de restrições ocasionadas pela COVID-19, essa parcela da comunidade mais **vulnerável não pode ficar desassistida e privada do acesso a meios de pagamento e itens essenciais que são adquiridas por meio do crediário da loja.**

Claro que além da venda de produtos essenciais, por tratar-se de um supermercado, o serviço de pagamento, o que incluiu o crediário, trata-se de um serviço essencial, para que possa a IMPETRANTE manter o emprego de seus colaboradores, bem como a renda destes, bem como possibilita aos cidadãos, comprar itens essenciais por meio de crediário próprio da loja.

E mais, a IMPETRANTE, além da comercialização de alimentos e produtos de higiene pessoal e limpeza e ferragens, possui muitos itens promocionais de ROUPAS DE CAMA, MESA E BANHO muito procurados pela comunidade para doação a entidades e moradores de ruas.



Em atenção a tudo isso, os estabelecimentos da IMPETRANTE funcionarão com todos os cuidados recomendados pela vigilância sanitária, vez que neste momento de emergência, conscientes da necessidade das medidas de proteção da população, pretende a **IMPETRANTE** assegurar que os consumidores tenham a itens e serviços essenciais, com toda a cautela e os cuidados sanitários que a situação e a legislação vigente impõem.

Pela relevância, destaca-se que serão adotadas nos estabelecimentos da IMPETRANTE, em todas as suas lojas no Estado de Minas Gerais, todas as medidas de cautela e prevenção ao contágio pelo novo coronavírus, instituídas pelos Decretos Presidencial , Estadual e Municipal, no que tange às regras de higiene, limitação de fluxo de clientes, evitando ao máximo, assim, o risco de contágio.

Ressalta-se que a não concessão da liminar pretendida, contrariará as leis vigentes, vez que a impetrante é um hipermercado/supermercado, e segundo o Decreto Municipal está autorizada a abrir sem restrições de funcionamento. Repetimos que são atividades essenciais:

Decreto Presidencial nº 10.282, de 20 de março de 2020

[...]

Art. 3º As medidas previstas na Lei nº 13.979, de 2020, deverão resguardar o exercício e o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais a que se refere o § 1º. § 1º São serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, tais como:

[...]

*XII - produção, distribuição, **comercialização** e entrega, realizadas presencialmente ou por meio do comércio eletrônico, de **produtos de saúde, higiene, alimentos e bebidas;***

Por tais circunstâncias, impõe-se a concessão da



segurança, a fim de resguardar o direito líquido e certo da **IMPETRANTE, que É UM HIPERMERCADO E VENDE GENEROS ALIMENTÍCIOS**, podendo funcionar ilimitadamente, nos termos do Decreto Municipal e com observância às restrições impostas pela legislação, para a abertura de suas lojas.

São necessidades básicas do cidadão, segunda a Constituição Federal:

Art. 7º. [...]

[...]

*V - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, **capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família** com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, **vestuário**, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; (O grifo nosso)*

Como se observa, Nobres Julgadores, além da alimentação e produtos de higiene pessoal e limpeza, o vestuário, ainda que básico, trata-se de uma necessidade vital básica do cidadão, pois relacionado com sua saúde, tendo o direito, ainda que de forma reduzida, adquiri-los para manter a higiene doméstica e se proteger da mudança de estação que se aproxima.

E assim, concluímos que as necessidades vitais básicas incluem-se o vestuário, o qual parafraseamos no sentido de que **“Na indústria do vestuário, as necessidades fisiológicas podem ser consideradas como uma das funções básicas da roupa: a proteção do corpo, contra a desagradável sensação de frio, e, posteriormente, contra qualquer elemento ou organismo estranho e prejudicial à saúde. À medida que a ciência evoluiu, houve uma mudança em nossas ideias sobre higiene, o que reforçou a possibilidade das roupas promoverem uma crescente proteção.”**

Portanto, tendo que a Impetrante é um hipermercado/supermercado e comercializa itens essenciais à população, deve ser garantido o seu direito líquido e certo para que possa retomar as suas



atividades, sem qualquer interferência dos Poderes Públicos.

ESTABELECIMENTOS COM O MESMO CNAE DA IMPETRANTE QUE ESTÃO FUNCIONANDO NORMALMENTE

Conforme já demonstrado, esta Impetrante possui CNAE de Hipermercado , porém foi notificada pela Prefeitura Municipal/Vigilância Sanitária, por entender que a loja da Impetrante não é considerada um Hipermercado e que seu CNAE estaria em desacordo com a realidade, o que não é verdade.

Porém, importante destacar que há empresas que possuem o mesmo CNAE desta Impetrante, que estão funcionando normalmente como por exemplo, Lojas Americanas, Extra, Carrefour, etc.

Veja-se o CNAE do Extra:



CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA

NÚMERO DE INSCRIÇÃO 47.508.411/0619-61 FILIAL		COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL		DATA DE ABERTURA 04/08/2004
NOME EMPRESARIAL COMPANHIA BRASILEIRA DE DISTRIBUICAO				
TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA) *****				PORTE DEMAIS
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL 47.11-3-01 - Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios - hipermercados				
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS Não informada				
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA 204-6 - Sociedade Anônima Aberta				
LOGRADOURO R JAVARI		NÚMERO 403	COMPLEMENTO *****	
CEP 03.112-100	BAIRRO/DISTRITO MOOCA	MUNICÍPIO SAO PAULO	UF SP	
ENDEREÇO ELETRÔNICO PARALEGAL@GRUPOPAODEACUCAR.COM.BR		TELEFONE (11) 4004-0010/ (11) 3886-0533		
ENTE FEDERATIVO RESPONSÁVEL (EFR) *****				

CNAE do Carrefour:

		
REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL		
CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA		
NUMERO DE INSCRIÇÃO 45.543.915/0001-81 MATRIZ	COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL	DATA DE ABERTURA 21/06/1974
NOME EMPRESARIAL CARREFOUR COMERCIO E INDUSTRIA LTDA		
TITULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA) *****		PORTE DEMAIS
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL 47.11-3-01 - Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios - hipermercados		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS 46.49-4-99 - Comércio atacadista de outros equipamentos e artigos de uso pessoal e doméstico não especificados anteriormente 47.59-8-99 - Comércio varejista de outros artigos de uso pessoal e doméstico não especificados anteriormente 56.11-2-03 - Lanchonetes, casas de chá, de sucos e similares 56.20-1-04 - Fornecimento de alimentos preparados preponderantemente para consumo domiciliar 47.22-9-02 - Peixaria 47.22-9-01 - Comércio varejista de carnes - açougues 47.11-3-02 - Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios - supermercados 47.12-1-00 - Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios - minimercados, mercearias e armazéns 66.19-3-02 - Correspondentes de instituições financeiras 74.20-0-03 - Laboratórios fotográficos 47.31-8-00 - Comércio varejista de combustíveis para veículos automotores 61.90-6-99 - Outras atividades de telecomunicações não especificadas anteriormente 47.29-6-02 - Comércio varejista de mercadorias em lojas de conveniência		

CNAE das Lojas Americanas:

		
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL		
CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA		
NUMERO DE INSCRIÇÃO 33.014.556/0001-96 MATRIZ	COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL	DATA DE ABERTURA 01/08/1966
NOME EMPRESARIAL LOJAS AMERICANAS S.A.		
TITULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA) *****		PORTE DEMAIS
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL 47.11-3-02 - Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios - supermercados		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS 47.12-1-04 - Comércio varejista de doces, balas, bombons e semelhantes 47.21-1-04 - Comércio varejista de doces, balas, bombons e semelhantes 47.52-1-00 - Comércio varejista especializado de equipamentos de telefonia e comunicação 47.72-5-00 - Comércio varejista de cosméticos, produtos de perfumaria e de higiene pessoal 47.89-0-05 - Comércio varejista de produtos saneantes domissanitários 56.11-2-03 - Lanchonetes, casas de chá, de sucos e similares 61.90-6-99 - Outras atividades de telecomunicações não especificadas anteriormente 66.19-3-02 - Correspondentes de instituições financeiras 74.90-1-04 - Atividades de intermediação e agenciamento de serviços e negócios em geral, exceto imobiliários		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA 204-6 - Sociedade Anônima Aberta		

Veja-se todas as empresas acima apontadas possuem o mesmo CNAE da Impetrante, e vendem produtos similares aos da Impetrante e estão funcionando normalmente.



Há estabelecimentos que vendem ainda mais itens (alguns não essenciais) do que esta Impetrante e estão abertos, gerando concorrência desleal à esta Impetrante que se encontra com as portas fechadas.

Limitar a abertura da loja, sob uma eventual alegação de não predominância de gêneros alimentícios presentes na cesta básica comum do brasileiro, seria ferir o Princípio da Igualdade, vez que esta Impetrante de fato, só possui um número menor de itens do que um supermercado comum (vez que não possui açougue, padaria e hortifruti, por exemplo), mas não o deixa de ser Hipermercado.

Repita-se, a Impetrante é um estabelecimento comercial que vende produtos alimentícios, vestuário, eletro, eletrônicos, produtos de higiene, produtos de cama, mesa e banho, ou seja, todos produtos COMUMENTE VENDIDOS POR HIPERMERCADOS.

Por isso, necessário se faz a concessão da medida liminar pleiteada para que esta Impetrante possa exercer as suas atividades sem quaisquer interferências dos Poderes Públicos.

DO PODER DE POLÍCIA

O **“poder de polícia não deve ir além do necessário para a satisfação do interesse público que visa proteger; a sua finalidade não é destruir os direitos individuais, mas, ao contrário, assegurar o seu exercício, condicionando-o ao bem estar social; só poderá reduzi-los quando em conflito com interesses maiores da coletividade e na medida estritamente necessária à consecução das atividades estatais”** (Di Pietro, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo, 30 ed. rev. atual. e ampl., Rio de Janeiro, p. 161 – grifou-se).

Na hipótese em análise, o interesse público, a que visaram assegurar os atos do Poder Executivo Estadual e Municipal é garantido não com



eventual suspensão das atividades das lojas da **IMPETRANTE**, mas, muito ao contrário, com o seu franco funcionamento, exatamente por serem focadas no **comércio de produtos essenciais – HIPERMERCADO/SUPERMERCADO**, a fim de garantir a dignidade humana e o direito à alimentação da população.

Desse modo, se o poder de polícia deve observar “o *atingimento da finalidade legal em vista da qual foi instituída a medida de polícia*” (Celson Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, 32ª edição, 2014, Malheiros, p. 867), é evidente que os Editais de Interdição Coercitiva são manifestamente abusivos.

Nesse sentido, cumpre destacar que os atos praticados pela Administração Pública devem observar o princípio da legalidade que “*é talvez o princípio basilar de toda a atividade administrativa. Significa que o administrador não pode fazer valer sua vontade pessoal; sua atuação tem que se cingir ao que a lei impõe. Essa limitação do administrador é que, em última instância, garante os indivíduos contra abusos de conduta e desvios de objetivo*” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27.ed. São Paulo: Atlas, 2014, p.245).

Por relevante, confira-se precedente do e. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, em tudo e por tudo, aplicável ao caso em questão:

“RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM. COMPETÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO. ENFERMEIROS MILITARES. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DAS REGRAS DE EXCEÇÃO. RECURSO DESPROVIDO.
(...)

7. Se as Leis 5.905/73 e 7.498/86 não fizeram restrições, é vedado ao intérprete fazê-las, sob pena de violar o princípio da separação dos poderes. Aliás, é princípio basilar da hermenêutica que não pode o intérprete restringir onde a lei não restringe ou excepcionar onde a lei não excepciona.

8. A respeito do tema, Carlos Maximiliano, ao discorrer sobre o brocardo jurídico ‘ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus’:

onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir", afirmou que, "quando o texto dispõe de modo amplo, sem limitações evidentes, é dever do intérprete aplicá-lo a todos os casos particulares que se possam enquadrar na hipótese geral prevista explicitamente; não tente distinguir entre as circunstâncias da questão e as outras; cumpra a norma tal qual é, sem acrescentar condições novas, nem dispensar nenhuma das expressas" (in "Hermenêutica e Aplicação do Direito", 17ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 247). 9. Ademais, relativamente à Lei 6.681/79, a qual estabeleceu ressalva à fiscalização dos médicos, cirurgiões-dentistas e farmacêuticos militares pelas Forças Armadas, saliente-se que, em se tratando de regra de exceção, torna-se inviável a utilização de exegese ampliativa ou analógica. É inadequada a interpretação extensiva e a aplicação da analogia em relação a dispositivos infraconstitucionais que regulam situações excepcionais, porquanto enseja privilégio não previsto em lei.

10. "As disposições excepcionais são estabelecidas por motivos ou considerações particulares, contra outras normas jurídicas, ou contra o Direito comum; por isso não se estendem além dos casos e tempos que designam expressamente" (MAXIMILIANO, Carlos. ob. cit., pp. 225/227).

(...)

13. Recurso especial desprovido." (REsp 853.086/RS, Rel. Min. Denise Arruda, 1ª Turma, j. 25.11.08, DJe 12.02.09 – grifou-se)

Desta feita, considerando que o Decreto Municipal apontado, permite, expressamente, o funcionamento de supermercados e que as loja da **IMPETRANTE é um hipermercado/supermercado, conforme CNAE e comercializa alimentos e materiais destinados à construção civil, elétrica, hidráulica, ferramentas, higiene pessoal**, deve o Poder de Polícia limitar-se a fiscalizar apenas as medidas preventivas do Covid-19, devendo manterem abertas as lojas da Impetrante e todo o Estado de São Paulo.

A esse respeito, versa o seguinte julgado do e. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO:

*Apelação cível - Mandado de segurança - Direito Administrativo - Poder de polícia da Municipalidade - Pequena parcela do imóvel pendente de regularização (2%) e necessidade de criação de condições de acessibilidade para pessoas com necessidades especiais - Desnecessidade de lacração integral do fundo de comércio (academia em pleno funcionamento há mais de 10 anos) - Razoabilidade e proporcionalidade - **Os princípios da função social da empresa e a livre iniciativa se sobrepõem ao poder de polícia desregrado e abusivo** - Inteligência do disposto no art. 7.1 da Lei nº 11.228/92 (Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo) - Sentença reformada – Recurso provido. (AC 1003837-33.2013.8.26.0053, Des. Rel. Marrey Unt, 3ª Câmara de Direito Público; j. 24.10.17; Data de Registro: 26.10.17 – grifou-se)*

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO também decidiu:

*"ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO IMPETRADO POR MOTORISTA PROFISSIONAL, VISANDO ASSEGURAR O EXERCÍCIO DE ATIVIDADE LABORAL CONCERNENTE A TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIRO, QUE É REMUNERADO ATRAVÉS DO APLICATIVO "UBER". CONCESSÃO DA SEGURANÇA. DECISÃO ESCORREITA, PORQUANTO EM CONSONÂNCIA COM AS NORMAS CONSTITUCIONAIS QUE DECLARAM E RECONHECEM O VALOR SOCIAL DO TRABALHO E A LIVRE INICIATIVA COMO PRINCÍPIOS FUNDANTES DA REPÚBLICA (ART. 1º, IV). **ALÉM DISSO, A LIVRE CONCORRÊNCIA E A BUSCA DO PLENO EMPREGO SÃO AXIOMAS DA ORDEM ECONÔMICA QUE DEVEM SER PRESERVADOS PELO ESTADO DE MODO A ASSEGURAR A TODOS EXISTÊNCIA DIGNA, CONFORME OS DITAMES DE JUSTIÇA SOCIAL. EXEGESE QUE SE EXTRAÍ DOS ARTIGOS 170, CAPUT E 170, INCISOS IV E VIII, TODOS DA CRFB. A ATIVIDADE DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA DO ESTADO SE PREORDENA APENAS A RESTRINGIR O EXERCÍCIO DOS***



DIREITOS INDIVIDUAIS, JAMAIS SUPRIMI-LOS, O QUE TORNA ILEGAL A APLICAÇÃO DAS PENALIDADE CONTIDAS NO DECRETO Nº 40.518/15 EM RELAÇÃO AO IMPETRANTE, POR CERCEAR A LIBERDADE DE OFÍCIO OU PROFISSÃO CONSAGRADA NO ART. 5º, XIII, DA CRFB. PRECEDENTES. A ISENÇÃO PREVISTA NO ART. 17, IX, DA LEI 3.350/90 REFERE-SE TÃO-SOMENTE ÀS CUSTAS, NÃO ENGLOBANDO A TAXA JUDICIÁRIA. EXEGESE DO ART. 115 DO CTE E APLICAÇÃO AO CASO DO ENUNCIADO ADMINISTRATIVO Nº 42 DO FETJ. PRECEDENTES DESTA CORTE. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. SEM OS HONORÁRIOS PREVISTOS NO ART. 85, §11, DO NCPC, TENDO EM VISTA A ORIENTAÇÃO QUE EMERGE DO ENUNCIADO ADMINISTRATIVO Nº 07 DO STJ. UNÂNIME.” (AC 0381371-80.2015.8.19.0001, Des. Rel. Gabriel Zefiro, 13ª CCTJ, j. 22.02.17 – grifou-se)

“Mandado de segurança. Agravo regimental. Insurge-se a parte agravante contra decisão do Relator que deferiu liminar requerida pela impetrante para sustar a eficácia do Decreto Municipal nº 29.231/2008 que trouxe restrição à circulação de veículos de carga e operações de carga e descarga em vias específicas e determinados horários no Município do Rio de Janeiro. Trata-se de medida administrativa de inequívoco interesse público porque visa à solução dos graves problemas do trânsito da cidade que vêm se avolumando, como é público e notório. A medida tinha como alvo prioritário a circulação de caminhões e cegonhas que trazem lentidão ao trânsito porque ocupam grandes espaços nas vias públicas cariocas, que são mal dimensionadas por não ser esta uma cidade planejada. O referido Decreto tem aparente base legal e constitucional seja por força do disposto no inciso II do artigo 24 do Código de Trânsito Brasileiro seja por força das normas e princípios que regulam o sistema federativo, sem que se vislumbre, em cognição sumária, afronta ao disposto no parágrafo único do artigo 22, XI da Constituição Federal. Ao revés, as normas dos incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal parecem, mesmo, legitimar a mencionada decretal. Ocorre que em 06 de maio de 2008, o Exmo. Sr. Prefeito editou novo decreto (Decreto Municipal nº 29.250) estendendo os efeitos do Decreto Municipal nº 29.231/2008 às vans, kombis ou caminhonetes de qualquer tipo que burlarem o



Decreto 29.231, de 24 de abril de 2008, substituindo os caminhões no transporte de mercadorias e carga. Até então, o que configurava mero sacrifício do direito de particulares em prol do interesse público, restou convolado em aparente afronta a princípios constitucionais que além de envolverem a livre iniciativa, o livre comércio e a circulação de pessoas e bens, atinge o próprio interesse público. Decisão mantida. Recurso desprovido.” (TJRJ, MS 0047374-32.2008.8.19.0000, rel. Des. MARCO ANTÔNIO IBRAHIM, 20ª CCTJ, j. 13.08.08)

“MANDADO DE SEGURANÇA. DECRETO MUNICIPAL QUE SUSPENDE A CONCESSÃO DE LICENÇA PARA A ORGANIZAÇÃO DE FEIRAS TÍPICAS. EMBORA O DECRETO EXCEPCIONE A CONCESSÃO DE LICENÇA A CRITÉRIO DO PODER EXECUTIVO, NÃO PODE ESTE LIMITAR A PRÁTICA DE COMÉRCIO NO MUNICÍPIO, SOB PENA DE VIOLAR O PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA PREVISTO NA CARTA MAGNA. NORMA INCONSTITUCIONAL.

INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 170, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LIVRE INICIATIVA PRIORIZADA, ASSIM COMO A VALORIZAÇÃO DO TRABALHO COMO MEIO DE PROMOÇÃO DA JUSTIÇA SOCIAL. LIVRE EXERCÍCIO DE ATIVIDADE ECONÔMICA. SÚMULA 646, DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO IMPROVIDO.” (TJRJ, AC 0004237-30.2007.8.19.0066, rel. Des. FABIO DUTRA, 1ª CCTJ, j. 18.03.08)

Em outras palavras, o eventual fechamento das lojas da IMPETRANTE, desde que atendidas as medidas preventivas, configuraria evidente abuso no direito de fiscalizar, sendo um desserviço à população e ao combate ao Coronavírus, sobretudo neste momento em que a locomoção está limitada, com base em orientação, inclusive, de organismos internacionais.

Não é preciso muito para se verificar que a medida abusiva – fechamento de atividades permitidas sem restrições pelos



Decretos Municipais-Estaduais causa sérios prejuízos à população, sendo inegável a verdadeira corrida a supermercados, bancos e farmácias noticiada constantemente nos mais variados veículos da imprensa e divulgada em redes sociais.

Se os prejuízos com o fechamento das lojas são evidentes, não há que se falar em qualquer risco à população, uma vez que as lojas da autora estão adotando todos os cuidados necessários ao combate do Coronavírus, franqueando a todos álcool em gel em diversos pontos da loja, além de ter seus funcionários laborando com luvas e máscaras, conforme Plano de Contingencia anexo.

Ademais, em atendimento às orientações da Organização Mundial da Saúde e do Ministério da Saúde, a **IMPETRANTE** está evitando, em todas as suas lojas, qualquer tipo de aglomeração, organizando as filas para que cada pessoa fique a dois metros de distância de outra e orientando seus funcionários a não se aproximarem em distância inferior a um metro e meio:

ORIENTAÇÕES GERAIS PARA GERENTE LOJAS HAVAN NO ENFRENTAMENTO COVID19

1

Disponibilizar frasco de álcool gel 70% em pontos estratégicos da Loja para serem utilizados por clientes e colaboradores na higienização das mãos.

2

A abertura dos Caixas deve ser feita de forma intercalada de, no mínimo, 1 Caixa vazia.
Em períodos de baixa movimentação na Loja, intercalar a cada 2 Caixas. O mesmo se aplica ao Credário.

3

Instruir os Operadores de Caixa para, durante o atendimento, observarem a quantidade de clientes a serem atendidos e a orientarem os mesmos a permanecerem numa distância de 1,5m. O mesmo se aplica ao Credário.

4

Orientar os Líderes para a constante observação do fluxo de clientes no interior da Loja, adotando medidas para evitar aglomeração.

5

Orientar os colaboradores a manter o distanciamento mínimo durante o seu horário de trabalho e descanso, evitando aglomerações e uso compartilhado de objetos pessoais.

6

Manter afastados do trabalho as colaboradoras gestantes, os colaboradores acima de 60 anos e aquelas com doenças crônicas tais como diabetes e doenças cardiovasculares, mediante comprovação.

7

Manter observação constante dos colaboradores para, no caso de alguém apresentar sintomas relacionados a resfriado ou gripe, liberar o seu afastamento.

8

Reforçar a manutenção da limpeza na Loja, dando prioridade para áreas comuns, tais como banheiro e refeitório.

* Estas orientações são aplicáveis durante a pandemia COVID-19



Aliado ao uso de máscaras, uso de álcool em gel, distanciamento entre as pessoas, higienização constante, entre outras medidas, a Impetrante poderá aferir a temperatura de cada cliente que entrará na loja.

A aferição de temperatura poderá detectar possíveis infecções por COVID-19 e será feita com termômetro digital Infravermelho com mira laser para corpo humano com precisão mínima de 0,3° C, com registro no órgão competente e devidamente calibrado.

Para medição o sensor será posicionado a 5 cm da testa da pessoa, movendo-se gradativamente o termômetro em direção à têmpora com o botão START pressionado para detectar a temperatura corporal, quando concluída a leitura um sinal sonoro será emitido.

Sendo verificado temperatura superior a 37,8 °C, a loja compromete-se a encaminhar a informação do cliente para a Secretaria de Saúde local a fim de que possam ser tomadas as providencias para atendimento do cidadão.

Além disso, ressalta-se a **IMPETRANTE** já afastou todos os seus funcionários em idade superior a 60 (sessenta) anos, das gestantes, de funcionários que sejam portadores de doenças crônicas, dos que apresentem sintomas de resfriado e/ou dos que residam com pessoas que estejam no grupo de risco e em quaisquer das situações recomendadas pelos médicos, os menores aprendizes, sem prejuízo dos seus respectivos salários e benefícios.

DA TEMPESTIVIDADE DO MANDAMUS

Consta do art. 23 da Lei 12.016/2009, que o prazo para impetrar o mandado de segurança é de 120 (cento e vinte) dias a partir da ciência do ato coator ou ato impugnado.



No caso, a ciência da legislação que poderá ensejar em atos das autoridades coatoras o ato impugnado ocorreu no dia 12/05/2020 sendo então, tempestivo o presente remédio.

DA CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR

Havendo relevância nos motivos narrados e que fundamentam o pedido, bem como demonstrado o bom direito ao qual se firma o pleito, mais o perigo iminente de lesão ao direito reclamado, a medida liminar será concedida de plano.

O direito da **IMPETRANTE** restou demonstrado em razão de ausência de impedimento legal nos **DECRETOS** para o funcionamento das atividades da **IMPETRANTE, SEM QUALQUER RESTRIÇÃO DE DIA E HORÁRIO, VEZ QUE SE TRATA DE UM HIPERMERCADO E VENDE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS**, na qual a autoridade **IMPETRADA** poderá basear sua fundamentação para suspender as atividades da **IMPETRANTE**.

Também está fundamentado no fato de que outras empresa com o mesmo **CNAE da IMPETRANTE** estão em plena atividade sem qualquer obstáculo.

O direito da Impetrante restou plenamente evidenciado, pois, como se demonstrou, pois a interrupção mesmo que parcial de suas atividades prejudica só suas atividades empresariais, com risco de demissões de milhares de colaboradores, aumentando a crise econômico e prejudicando muitas famílias.

Além disso, as políticas de isolamento social são prejudicadas pelo fechamento das lojas da Impetrante, uma vez que priva a população de mais uma opção para aquisição de gêneros de primeira



necessidade, favorecendo a aglomeração em razão da redução da disponibilidade de mercado.

Ou seja caracterizado está o *fumus boni juris*.

De outro lado, tem-se por configurado o *periculum in mora* no justo receio que tem a **IMPETRANTE** pela paralização parcial de suas atividades, fere o Direito da Livre Concorrência, o que causará danos irreparáveis à **IMPETRANTE**, seja de ordem econômica, como social com os desempregos que virão.

Caso não seja deferido o **PEDIDO LIMINAR**, infelizmente a **Impetrante** estará totalmente desprotegida e terá seu direito LÍQUIDO E CERTO prejudicado diante da conduta **ILEGAL** da **AUTORIDADE COATORA**, uma vez que o próprio Decreto Municipal autoriza o funcionamento de Hipermercados sem restrições de dias e horários.

Diante do exposto os requisitos para a concessão da **LIMINAR** restaram plenamente preenchidos sendo amplamente justificado seu deferimento.

Assim, a concessão da medida liminar é necessária, pois o direito líquido e certo da **IMPETRANTE** está consubstanciado na ilegalidade da eventual restrição das atividades da **IMPETRANTE**.

DO PEDIDO

Pela exposição anterior, requer-se:

Digne-se V.Exa. em conceder, *inaudita altera pars*, a liminar pleiteada, pois ficou por demais demonstrada que a eventual restrição



no funcionamento da loja, caracterizará a ofensa ao direito líquido e certo da **IMPETRANTE**, requerendo a concessão da segurança para manter as atividades da empresa **IMPETRANTE**, sem qualquer limitação de dia e horário, nos termos do Decreto Municipal vez que é um Hipermercado.

Ao final, seja julgado procedente o pedido formulado, concedendo-se a segurança definitiva para se dar integral cumprimento à liminar postulada, a fim de que as atividades da **IMPETRANTE**, **possam ser realizadas sem restrições de dias e horários e sem qualquer intervenção dos Poderes Públicos, vez que é um Hipermercado, comercializa gêneros alimentícios, itens essenciais, e ainda respeita todas as determinações legais de combate ao Covid-19, como por exemplo, a obrigatoriedade do uso de máscaras, higienização constante, disponibilização de álcool em gel, marcação no chão para evitar aproximação entre as pessoas de no mínimo dois metros, não utilização de provadores, aferição de temperatura corporal de cada cliente que adentrar na loja, entre outras.**

Sejam notificadas as autoridades coatoras acima nomeadas, para que prestem as informações que tiverem por pertinentes.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Termos em que,

Pede e Espera Deferimento.

Uberlândia/MG, 14 de maio de 2020.

NELSON WILIANS FRATONI RODRIGUES
OAB/SP 128.341





Número: **5013020-66.2020.8.13.0702**

Classe: **[CÍVEL] MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL**

Órgão julgador: **1ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia**

Última distribuição : **14/05/2020**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Abuso de Poder, COVID-19**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Advogados
HAVAN LOJAS DE DEPARTAMENTOS LTDA (IMPETRANTE)	
	NELSON WILIANS FRATONI RODRIGUES (ADVOGADO)
Prefeito do Município de Uberlândia/MG (IMPETRADO(A))	

Outros participantes	
MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA (TERCEIRO INTERESSADO)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
122106217	29/06/2020 16:03	Informações MS_Abertura_pandemia Covid 19_Havânassinada	Informações Prestadas

**MM. JUÍZO DA 1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA E AUTARQUIAS DA
COMARCA DE UBERLÂNDIA/MG**

Processo nº **5013020-66.2020.8.13.0702**
Impetrante: **Havan Lojas de Departamentos Ltda.**
Impetrado (s): **Prefeito do Município de Uberlândia**
Município de Uberlândia

O PREFEITO DE UBERLÂNDIA E O MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA, ambos com endereço na Prefeitura Municipal de Uberlândia, situada na Avenida Anselmo Alves dos Santos, 600, Bairro Santa Mônica, vêm, respeitosamente, à presença deste nobre Juízo, por seus procuradores infra assinados, mandato *ex lege*, com fulcro no artigo 7º, inciso I da Lei 12.016/2009, prestar

INFORMAÇÕES

nos autos do **MANDADO DE SEGURANÇA** impetrado por **HAVAN LOJAS DE DEPARTAMENTOS LTDA.** nos termos a seguir expostos.

I. SÍNTESE DA LIDE

Trata-se de Mandado de Segurança ajuizado por Havan Lojas de Departamentos Ltda. em face de ato do Sr. Prefeito de Uberlândia, no qual aduz que é empresária do ramo de varejo e que sua filial nesta cidade possui em seu CNPJ o registro –

Código e Descrição da Atividade Econômica Principal a seguinte: “47.11-3-01 – Comércio Varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios – Hipermercados”.

Alega que é um hipermercado e comercializa itens essenciais, estando apta a funcionar nos termos do Decreto Municipal 18952/20, sem restrição de dias de funcionamento.

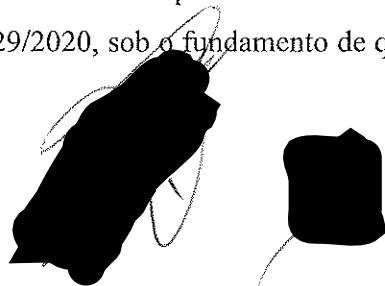
Assevera que foi notificada pelo Procon por estar contrariando a norma do Decreto Municipal, a despeito de estar seguindo todas as determinações de prevenção e contenção do Coronavírus.

Afirma que há outras empresas que possuem o mesmo CNAE e estão funcionando normalmente, tais como Lojas Americanas, Extra, Carrefour etc, e que limitar a abertura de seu estabelecimento sob alegação de não predominância de gêneros alimentícios fere o princípio da igualdade.

Pugna pela concessão de liminar para que sejam mantidas as suas atividades sem qualquer limitação de dia e horário e, ao final, para que seja concedida a segurança, nos mesmos termos.

A liminar foi indeferida pelo juízo da 1ª Vara de Fazenda Pública e Autarquias desta comarca, mas foi concedida em sede de tutela antecipada recursal pelo Desembargador Relator do recurso de agravo de instrumento nº 1.0000.20.078809-9/001 para “autorizar o funcionamento do agravante sem qualquer restrição de dias ou horários, nos termos do Decreto Municipal nº 18.592, de 20 de abril de 2020 (art. 3º, §3º - anexo II)”.

Mais tarde, a Impetrante veio aos autos para informar que no dia 22/06/2020 foi surpreendida com o Auto de Infração Covid-19 nº 29/2020, sob o fundamento de que a



loja não tem 50% (cinquenta por cento) de alimentos ou produtos de higiene, nos termos da Deliberação nº 10/2020.

É o breve relato.

II. PRELIMINARMENTE: DA ILEGITIMIDADE PASSIVA DO PREFEITO PARA O MANDADO DE SEGURANÇA – DA AUTORIDADE COATORA

Conforme se depreende da inicial, o presente Mandado de Segurança foi impetrado em face do Prefeito de Uberlândia.

Todavia, o inconformismo da Impetrante recai sobre o Auto de Constatação e Notificação nº 897/2020, da Superintendência de Proteção e Defesa do Consumidor – Procon (vide petição inicial, Doc ID n. 115370211, Pág. 4), segundo o qual seu estabelecimento, *“mesmo sendo uma loja de departamentos, em plena Pandemia do CVID-19, contrariando o escalonamento de atividades previsto no Decreto Municipal 18.592/2020, o qual prevê a abertura de lojas de departamentos nas 3as, 5as e sábado.”*.

Para que não haja dúvidas acerca da pretensão da Impetrante de contestar o ato administrativo exarado pelo Procon, importa transcrever o seguinte trecho da exordial:

“(…) não há motivos para ser determinada a limitação de suas atividades, se fazendo necessário o presente Remédio Constitucional para que seja deferida a liminar e seja retomada a atividade da loja Impetrante, nos termos do Decreto Municipal ou seja, SEM QUALQUER RESTRIÇÃO DE DIAS E HORÁRIOS POIS A IMPETRANTE É UM HIPERMERCADO, conforme CNAE.”

Do excerto acima, depreende-se que a Impetrante não ataca o Decreto Municipal que disciplina o funcionamento das atividades comerciais nesta cidade durante a pandemia da COVID-19. Ao contrário, ela se baseia nele para contestar o ato do Procon que atesta que ela contraria o escalonamento de atividades previsto no Decreto Municipal 18.592/2020.

Some-se a isso a mais recente manifestação da Impetrante (ID nº 121056447), que alega ter sido surpreendida por descumprimento da liminar deferida em sede de Agravo de Instrumento com nova autuação do Procon (Auto de Infração Covid-19 nº 29/2020), baseada na Deliberação nº 10/2020, do Comitê Municipal de Enfrentamento ao Covid-19, que impõe nova restrição absoluta de funcionamento porque a loja não tem preponderância de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de produtos voltados à alimentação ou higiene.

É contra a autoridade responsável pelo ato combatido que se impetra o mandado de segurança, assim considerada aquela que pratica ou ordena sua prática, nos termos do que estabelecem os artigos 1º, *caput* e §1º, e 6º, §3º, da Lei no 12.016/091, ainda que o legitimado passivo seja a pessoa jurídica à qual esteja vinculada.

Lei 12.016/09. Art. 1º Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

§ 1º Equiparam-se às autoridades, para os efeitos desta Lei, os representantes ou órgãos de partidos políticos e os administradores de entidades autárquicas, bem como os dirigentes de pessoas jurídicas ou as pessoas naturais no exercício de atribuições do poder público, somente no que disser respeito a essas atribuições.

(...)

Art. 6º A petição inicial, que deverá preencher os requisitos estabelecidos pela lei processual, será apresentada em 2 (duas) vias com os documentos que instruírem a primeira reproduzidos na segunda e indicará, além da autoridade coatora, a pessoa jurídica que esta integra, à qual se acha vinculada ou da qual exerce atribuições.

(...)

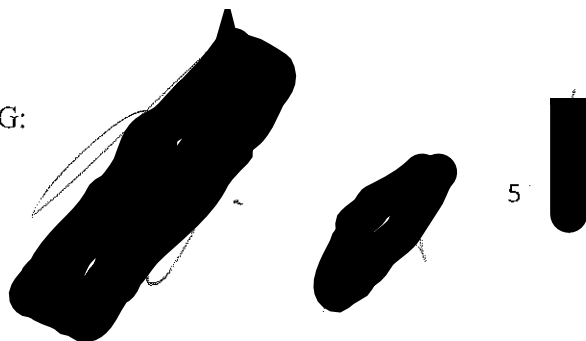
§ 3º Considera-se autoridade coatora aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para a sua prática. (grifamos)

Nesse espeque, ensina Eduardo Arruda Alvim:

"Será, a autoridade coatora, aquela, de cujo comportamento, ilegal ou praticado com abuso de poder, numa relação de Direito Público, decorrer ou possa iminentemente decorrer violação à afirmação de direito líquido e certo do impetrante. Disso se segue - como dito - que a autoridade coatora deverá ter competência para corrigir a ilegalidade contra qual o impetrante se insurge por meio do mandado de segurança, ou, ao ainda, para cumprir a prestação jurisdicional reclamada pelo impetrante". (Mandado de Segurança. 2ª ed. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2010, pgs. 54/55) (grifamos).

A impetração do *mandamus* em face do Prefeito, e não do Superintendente do Procon, órgão responsável pelas autuações ora atacadas, impõe o reconhecimento da ilegitimidade passiva para a ação e consequente denegação da segurança, conforme prevê o §5º do art. 6º da Lei 12.016/09.

Esse é o entendimento do E. TJMG:



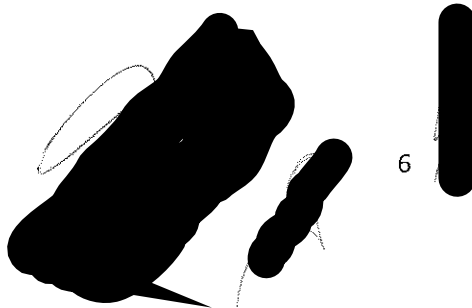
5

O mandado de segurança pode ser impetrado quando há lesão ou ameaça de lesão, em virtude de uma ilegalidade ou abuso de poder, cometido por **uma autoridade coatora, que, na forma da lei, são: "os representantes ou órgãos de partidos políticos e os administradores de entidades autárquicas, bem como os dirigentes de pessoas jurídicas ou as pessoas naturais no exercício de atribuições do poder público, somente no que disser respeito a essas atribuições."** (Lei 12.016/2009, art. 1º, §1º).

A autoridade coatora indicada deve ser aquela que praticou o ato. "A realização dos exames médicos pré-admissionais é da responsabilidade da Superintendência Central de Perícia Médica e Saúde Ocupacional da SEPLAG, competindo-lhe concluir pela aptidão ou não dos candidatos nomeados para o exercício do cargo". (TJMG - Mandado de Segurança 1.0000.17.108993-1/000, Relator(a): Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 26/09/2018, publicação da súmula em 04/10/2018). Ilegitimidade ad causam da autoridade coatora. Agravo Interno provido. Segurança denegada.> (TJMG - Agravo Interno Cv 1.0000.18.062871-1/001, Relator(a): Des.(a) Armando Freire , 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 18/06/2019, publicação da súmula em 03/07/2019) (grifamos)

Mandado de segurança - servidor público - analista executiva de defesa social - promoção por escolaridade adicional - autoridade coatora - indicação errônea - ilegitimidade passiva - segurança denegada.

1. Dado que o ato impugnado não foi praticado pelo Secretário de Administração Prisional do Estado, não pode ser ele apontado como autoridade coatora.



6

2. Inviável a emenda da inicial para correção do polo passivo no mandado de segurança quando implicar modificação de competência.

3. A indicação errônea da autoridade coatora conduz a ilegitimidade passiva e, por consequência, a denegação da segurança impetrada. (TJMG - Mandado de Segurança 1.0000.17.090227-4/000, Relator(a): Des.(a) Marcelo Rodrigues, 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 13/03/0018, publicação da súmula em 16/03/2018) (grifamos)

Dessa forma, pugna pelo acolhimento da preliminar ora arguida, reconhecendo a ilegitimidade passiva do Prefeito de Uberlândia e denegando-se a segurança pleiteada, nos termos do art. 6º, §5º, da Lei 12.016/2009 c/c art. 485, VI, do CPC.

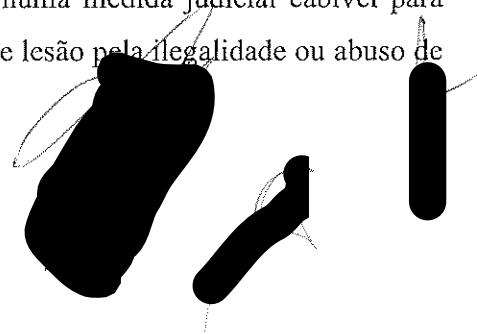
III. DO MÉRITO

Caso seja ultrapassada a preliminar arguida, o que se considera a mero título argumentativo, tem-se que, no mérito, a pretensão da Impetrante também não merece prosperar.

III.1. DA AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO – DA INEXISTÊNCIA DE ATO COATOR

Em que pesem as argumentações da Impetrante, verifica-se que não há direito líquido e certo a ser amparado na presente ação.

O Mandado de Segurança constitui-se numa medida judicial cabível para proteger direito líquido e certo, violado ou ameaçado de lesão pela ilegalidade ou abuso de



poder praticado por autoridade, comprovado de plano e consolidado sob prova pré-constituída.

É preciso ter em mente que o manejo do *writ* exige a presença de tais requisitos indispensáveis à sua impetração, como prevê o art. 1º da Lei nº 12.016/2009:

Art. 1º Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

Eis a docência do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (Mandado de Segurança..., São Paulo, RT, 1980, p. 13/14):

"Direito líquido e certo é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração. Por outras palavras, direito invocado, para ser amparado por mandado de segurança, há de vir expresso em norma legal e trazer em si todos os requisitos e condições de sua aplicação ao impetrante; SE SUA EXISTÊNCIA FOR DUVIDOSA, SE SUA EXTENSÃO AINDA NÃO ESTIVER DELIMITADA; SE O SEU EXERCÍCIO DEPENDER DE SITUAÇÕES E FATOS AINDA INDETERMINADOS, NÃO RENDE ENSEJO À SEGURANÇA, embora possa ser defendido por outros meios judiciais". (destacamos)

Nesse sentido, adota-se também como ensinamento a doutrina do professor Cássio Scarpinella Bueno (Mandado de Segurança, São Paulo, Saraiva, 2009, p.15):

“(…) o direito líquido e certo é justamente aquele direito cuja existência e delimitação são claras e passíveis de demonstração documental. O impetrante deve demonstrar, já com a petição inicial, no que consiste a ilegalidade ou abusividade que pretende ver expungida do ordenamento jurídico, não havendo espaço para que demonstre sua ocorrência no decorrer do procedimento.”

No caso dos autos, ao contrário do que alega a Impetrante, as restrições ao funcionamento do seu estabelecimento e, conseqüentemente, as autuações realizadas pelo Procon, são legítimas. Vejamos.

A. DAS NORMAS MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DA COVID-19 – DA COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA IMPOSIÇÃO DE RESTRIÇÕES À ABERTURA DO COMÉRCIO

À vista da expansão da pandemia do novo Coronavírus no país, o legislador federal editou a **Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020**, alterada pela **Medida Provisória nº 926/20**, que estabeleceu conjunto de medidas a serem implementadas pelo poder público com vistas ao *“enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.”*

Conforme prevê o art. 3º da mencionada lei, para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, as **autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências**, medidas de isolamento, **quarentena** e restrição temporária de locomoção interestadual e intermunicipal, dentre outras, a serem determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde, devendo ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública:

Art. 3º. Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as

autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas:

I - isolamento;

II - quarentena;

III - determinação de realização compulsória de:

a) exames médicos;

b) testes laboratoriais;

c) coleta de amostras clínicas;

d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou

e) tratamentos médicos específicos;

IV - estudo ou investigação epidemiológica;

V - exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver;

VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica

fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de:

a) entrada e saída do País, e

b) locomoção interestadual e intermunicipal;

VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e

VIII - autorização excepcional e temporária para a importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa, desde que:

a) registrados por autoridade sanitária estrangeira; e

b) previstos em ato do Ministério da Saúde.

§ 1º. As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.

Por sua vez, conforme disposto nos §§ 7º e 8º do referido dispositivo legal, a medida citada no inciso II, qual seja, **a quarentena, poderá ser adotada pelos gestores locais de saúde**, desde que **autorizados pelo Ministério da Saúde**, sempre resguardados o exercício de funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais.

Por outro lado, a Constituição Federal em seu art. 23, II consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e municípios no que tange à saúde. Vejamos:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

O artigo 24, XII, por sua vez, prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde

No âmbito da competência municipal, nossa Carta Magna permite, ainda, a suplementação da legislação federal e da estadual, desde que haja interesse local:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

I - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A par disso, tem-se que os entes municipais são dotados de autonomia no âmbito do seu peculiar interesse local. E justamente nestes termos, o exponencial crescimento do número de novos casos tem exigido da Administração Pública o desenvolvimento de políticas públicas urgentes e assertivas para enfrentamento do grave problema de saúde que acarreta morte e impacta o serviço público hospitalar.

Tais restrições encontram respaldo no poder de polícia Municipal, que justifica a edição de atos de ofício cuja finalidade é prevenir o contágio e em massa e retirar os obstáculos ao bom atendimento e ao tratamento das pessoas com a moléstia, sobretudo diante da limitação na quantidade de leitos disponíveis nas unidades de saúde.

A Organização Mundial de Saúde (OMS) orienta aos agentes políticos a edição de normas que restrinjam a circulação de pessoas, sendo recomendado o isolamento social, principalmente da população idosa. De acordo com a Organização Mundial de Saúde o isolamento social é a forma mais eficaz e segura de evitar o contágio, devendo a circulação de pessoas e garantia de funcionamento de estabelecimentos se ater aos serviços de natureza essencial.

Também sobre a competência e autonomia dos entes federativos de editarem normas para controle da pandemia, o Supremo Tribunal Federal, no dia 08 de abril de 2020, em sede de **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 672**, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, decidiu que os governos estaduais, distrital e municipal, no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus territórios, têm competência para a adoção ou manutenção de medidas restritivas durante a pandemia da Covid-19, tais como a imposição de distanciamento social, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais, circulação de pessoas, entre outras. Na referida decisão, o Ministro relator reconheceu a necessidade das medidas de emergência a serem tomadas em razão da pandemia do novo coronavírus, bem como o papel primordial das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, para a efetiva e concreta proteção à saúde pública.

No mesmo sentido, tem-se o entendimento firmado pelo plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), que decidiu por maioria de votos pela concessão de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6343, reconhecendo competência dos Municípios para adotar medidas de restrição à locomoção local durante o estado de emergência da pandemia da COVID-19, sem necessidade de autorização ou obediência a diretrizes dos órgãos federais.

A mencionada decisão suspendeu parcialmente a eficácia de dispositivos das Medidas Provisórias 926/2020 e 927/2020, conferindo autonomia a todos os entes federativos para adotarem tais medidas restritivas, desde que embasadas em recomendações técnicas dos órgãos de vigilância sanitária e desde que preservado o transporte de produtos e serviços essenciais.

Nesse espeque, foi instituído, no Município de Uberlândia, o Núcleo Estratégico do Comitê de Enfrentamento ao COVID-19, que expede recomendações e deliberações acerca das medidas cabíveis para o controle da disseminação do vírus.

Exercendo seu poder normativo, o Poder Executivo Municipal editou, em 20 de março de 2020, o Decreto n. 18.553, que “Declara situação de emergência no Município de Uberlândia e define outras medidas para o enfrentamento ao novo coronavírus – COVID-19”, o qual foi alterado, por último, pelo Decreto n. 18.592, de 20 de abril de 2020 (doc. anexo), que classifica as atividades econômicas de acordo com o nível de restrição de funcionamento ao público, levando em conta os dias da semana.

Com base nas mencionadas normas municipais, a Impetrante argumenta que está cadastrada no CNPJ com código de hipermercado, de modo que poderia colocar seu estabelecimento em funcionamento sem qualquer restrição.

Contudo, a situação que ora se apresenta é tão alarmante, dados os índices de contágio e de disponibilidade de leitos nas unidades de saúde pública e

privadas da cidade, que no último dia 19 de junho de 2020, o Comitê Municipal de Enfrentamento ao COVID-19 publicou a Deliberação nº 010/2020, que afasta a classificação de atividades constante do Decreto nº 18.553/20 e suspende, em todo o território municipal, o funcionamento dos estabelecimentos e atividades comerciais, com exceção daqueles nele previstos.

B. DA NATUREZA DA ATIVIDADE COMERCIAL PRATICADA PELA IMPETRANTE – LOJA DE DEPARTAMENTOS

No presente Mandado de Segurança, a Impetrante questiona atos do Poder Público Municipal que constatarem o funcionamento irregular de seu estabelecimento, sob o fundamento de que se trata de loja de departamentos, com restrição de dias e horários de abertura imposta pelas normas municipais que tratam do enfrentamento à Pandemia da COVID-19.

A tutela antecipada foi indeferida por este nobre Juízo com base em um fundamento claríssimo: as lojas Havan são, NOTORIAMENTE, lojas de departamento.

Ora, o próprio nome da pessoa jurídica Impetrante não deixa dúvidas: Havan LOJAS DE DEPARTAMENTOS LTDA.

O que acontece, no caso concreto ora em apreço, é que ela pretende passar uma aparência de hipermercado, valendo-se do código em que está cadastrada no CNPJ, para se beneficiar da classificação desses estabelecimentos como atividades essenciais durante a situação de emergência instalada pela pandemia da COVID-19. E isto está evidente, como será explanado a seguir.

A princípio, importa registrar que a análise acerca da atividade praticada pelo fornecedor, por parte do Procon Municipal, leva em conta *“não apenas o CNAE*

constante do registro no CNPJ, mas também a própria atividade que, com habitualidade, tem sido desempenhada em cada estabelecimento comercial.”

É o que o órgão esclarece no Ofício nº 287/2020/SPDC/JUR, anexo, segundo o qual

“13. (...) uma análise indiferente aos fatos, adstrita unicamente às informações fiscais prestadas pelo fornecedor, sem dúvida alguma, poderia dar margem a incontáveis abusos e burlas ao regramento editado pelo Município para combate ao novo Coronavírus.

14. No presente caso, como já salientado, as agentes fiscais deste PROCON atestaram que a Impetrante desenvolvia, na verdade, atividade econômica diversa daquela descrita pelo CNAE 47.11-3-01, não se enquadrando como hipermercado, razão pela qual foram lavrados os mencionados autos de constatação.”.

De acordo com a Vigilância Sanitária Municipal, no Ofício 056/2020/COORD/VISA/SMS, anexo, a despeito de o estabelecimento da Impetrante estar inscrito no CNPJ como hipermercado, ele não apresenta suas características, uma vez que

“não tem setor de padaria, açougue, rotisseria, hortifrutigranjeiro, produtos congelados e refrigerados. Em inspeção ao local, no dia 10/06/2020, foram constatadas a comercialização de balas, chocolates, biscoitos, salgadinhos nas gôndolas próximas aos caixas e 2 gôndolas com alimentos (arroz, feijão, macarrão, óleo, leite, molho de tomate, milho verde em conserva, sal, café, macarrão instantâneo) e 1 gôndola de material de limpeza e produtos de higiene pessoal.”.

Sobre a semelhança da atividade da Impetrante em relação a outros hipermercados estabelecidos nesta cidade, o Procon Municipal informou, no Ofício nº

286/2020/SPDC/FISC, anexo, que *“não se assemelham vez que, o que se caracteriza é uma loja de departamentos e que a exceção são das três gôndolas, as quais foram colocadas exclusivamente para tentar a descaracterização da loja de departamento, e forçar a caracterização como Hipermercado para assim ter permissão de funcionamento sem restrição de dias, conforme prevê o Decreto Municipal 18.592/2020.”*.

A Impetrante pretende se ver inserida no conceito de hipermercado, mas disponibiliza aos seus clientes apenas 3 gôndolas de alimentos em variedade limitada! A constatação do PROCON vai mais além, considerando a proporção de oferta de itens alimentícios e de outros não essenciais, nos seguintes termos:

“(…) em comparativo com a área predial da loja que é de 3.975,32 m², conforme consta em alvará de funcionamento, as gôndolas referentes aos gêneros alimentícios têm somadas aproximadamente 20 m² de área de venda, sendo a proporção de 0,05%, ou seja a representatividade da venda de produtos essenciais perante os demais produtos vendidos na loja é ínfima para a mesma ser considerada como um 'Hipermercado' com predominância de venda de produtos alimentícios.”

Informa, ainda, o Procon, que a Impetrante *“começou a comercializar tais produtos conforme consta em auto de Constatação e Notificação COVID19 nº 07/2020, este mês no dia 07/06/2020. Ficando evidente que na data da publicação do Decreto Municipal não possuía nenhum produto classificado como essencial para a comercialização na loja”*. O mencionado Auto de Constatação e Notificação COVID-19 nº 07/2020 está anexo ao Ofício nº 286/2020/SPDC/FISC.

Como se vê, a Impetrante lançou mão de verdadeiro ardil para buscar se enquadrar no ramo de atividade essencial cuja abertura irrestrita é permitida pela norma municipal. Ela colocou produtos alimentícios à venda como um subterfúgio, na tentativa de

ser caracterizada como hipermercado, quando o Decreto Municipal n. 18.592/2020 já estava em plena vigência.

O Procon Municipal interpreta a manobra engendrada de forma perspicaz ao inferir, no Ofício nº 286/2020/SPDC/FISC, anexo, que:

“(…) no início do decreto esses produtos não eram comercializados na loja nem de forma simbólica como é possível constatar na venda atual. Se a realidade da loja fosse de Hipermercado, o que explicaria o fechamento da loja no início da pandemia? Já que nunca houve restrição de funcionamento para os Supermercados e Hipermercados que são considerados essenciais para a população. A loja Havan em Uberlândia ficou fechada do dia 23/03/2020 até o dia 27/04/2020, aproximadamente.”.

A conduta da Impetrante, contudo, não é novidade. Há relatos de que ela tenha agido da mesma forma em outras cidades. De acordo com reportagem publicada no site da Revista Exame (<https://exame.com/negocios/queremos-ser-o-carrefour-diz-dono-da-havan/>), o próprio dono da empresa, Sr. Luciano Hang, admite que incluiu os alimentos entre os produtos ofertados em suas lojas após o início da pandemia. A publicação conclui, inclusive, que *“Com essa categoria, a rede poderia ser considerada negócio essencial e, dessa forma, manter as lojas abertas.”*.

O objeto do presente Mandado de Segurança já foi discutido em ação semelhante no Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, conforme relatam reportagens publicadas nos sites Olhar Jurídico e Consultor Jurídico¹.

¹ <https://www.olharjuridico.com.br/noticias/exibir.asp?id=43424>
<https://www.olharjuridico.com.br/noticias/exibir.asp?id=43481>
<https://www.conjur.com.br/2020-jun-01/havan-poe-arroz-feijao-venda-juiz-nega-pedido>

A situação revela-se ainda mais grave porque, de acordo com a Vigilância Sanitária, no mencionado ofício 056/2020/COORD/VISA/SMS, *“o estabelecimento HAVAN Lojas de Departamentos Ltda., inscrito sob o CNPJ 79.379.491/0076-09, situado na Av. Floriano Peixoto, nº 4289 – B. Jardim Umuarama, nesta cidade, não possui Alvará Sanitário, nem para Loja de Departamentos, tampouco para Hipermercado.”*.

A atividade de venda de alimentos e produtos alimentícios sujeita o estabelecimento varejista ou atacadista ao controle e fiscalização sanitários, nos termos do Código Municipal de Saúde, Lei Municipal nº 10.715/2011, art. 201, I, c/c art. 210, II, “a”.

Assim, além de estar violando as normas municipais de enfrentamento à pandemia, a Impetrante afronta, ainda, as regras sanitárias que trazem requisitos para seu funcionamento. Ou seja, ela sequer está autorizada a oferecer os alimentos em suas prateleiras aos consumidores, o que revela ainda mais seu propósito de simular uma atividade comercial que, na verdade, nunca exerceu.

Acerca do suposto descumprimento da liminar deferida em sede de Agravo de Instrumento nº 1.0000.20.078809-9/001, apontado pela Impetrante em sua mais recente manifestação (ID nº 121056447), impõe tecer alguns esclarecimentos.

De fato, houve o deferimento da tutela antecipada recursal para *“autorizar o funcionamento do agravante sem qualquer restrição de dias ou horários, nos termos do Decreto Municipal nº 18.592, DE 20 DE ABRIL DE 2020 (art. 3º, §3º, anexo II)”*.

Os artigos 4º e 5º do referido Decreto preveem o seguinte:

Art. 4º. O Núcleo Estratégico do Comitê Municipal de Enfrentamento ao COVID-19, editará, após discussão e aprovação por maioria simples dos membros, disposições normativas específicas, mediante deliberação.

Parágrafo único. A deliberação de que trata o caput deste artigo será encaminhada para ratificação do Prefeito Municipal.

Art. 5º. Na hipótese de alteração da evolução da pandemia do novo coronavírus - COVID-19 na municipalidade, considerando dados epidemiológicos e de bioestatística, as disposições referentes às medidas de enfrentamento poderão ser alteradas, a fim de impedir maiores danos e agravos à saúde pública.

Pois bem. O Decreto Municipal nº 18.592/20, que altera o Decreto nº 18.553/20, e foi utilizado pelo Relator do Agravo de Instrumento como base normativa para concessão da liminar que autorizou o funcionamento do estabelecimento da Impetrante sem restrição de dias e horários prevê que as disposições referentes às medidas de enfrentamento poderão ser alteradas mediante deliberação do Núcleo Estratégico do Comitê Municipal de Enfrentamento ao COVID-19.

E como dito alhures, a situação que ora se apresenta é tão alarmante, dados os índices de contágio e de disponibilidade de leitos nas unidades de saúde pública e privadas da cidade, que no último dia 19 de junho de 2020, o Comitê Municipal de Enfrentamento ao COVID-19 publicou a Deliberação nº 010/2020, que afasta a classificação de atividades constante do Decreto nº 18.553/20 e quaisquer outras com ela conflitantes e suspende, em todo o território municipal, o funcionamento dos estabelecimentos e atividades comerciais, com exceção daqueles nele previstos.

Dentre as atividades sem restrição de dias e horários de funcionamento, previstas no Anexo II da referida Deliberação nº 10/2020, estão os hipermercados cuja “predominância da atividade seja de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de produtos voltados à alimentação ou higiene.”.

De toda a explanação já feita tem-se, então, que, ainda que a Impetrante faça valer a fantasia de que, na verdade, é um hipermercado, e não uma loja de departamentos –

como seu próprio nome diz, inclusive – não está abarcada pela regra vigente para a abertura do comércio local, uma vez que a quantidade de gêneros alimentícios comercializados por ela é insignificante, conforme atestado mais uma vez pela fiscalização do Procon no Auto de Infração COVID-19 nº 29/2020, de 22/06/2020.

Não há, portanto, descumprimento da liminar deferida no agravo. A decisão impõe o cumprimento das regras do Decreto nº 18.592/20 e este, atendendo ao espírito dinâmico das normas que se prestam ao enfrentamento da pandemia, obedece aos ditames da ciência para fazer valer a deliberação do órgão competente que previu a necessidade de fechamento de estabelecimentos tais como o da Impetrante.

Toda a narrativa ora exposta conduz à conclusão de que a Impetrante não se enquadra nas regras autorizativas de funcionamento sem restrições, entre as atividades essenciais descritas nas normas municipais aplicáveis, do que decorre a legitimidade do Auto de Infração COVID-19 nº 29/2020, de 22/06/2020, do Procon Municipal.

Do mesmo modo, a abertura de comércio não essencial, sem qualquer tipo de limitação, traz grave ameaça à saúde coletiva. Afinal, a curva de contágio na cidade de Uberlândia ainda é ascendente e é consenso entre os especialistas em epidemiologia e profissionais de saúde de todo o mundo que a livre circulação de pessoas é o principal fator de aumento da transmissão do vírus.

A fiscalização realizada no estabelecimento da Impetrante, por outro lado, demonstra que a manutenção de seu funcionamento acarreta risco concreto à saúde de seus funcionários e clientes. No Auto de Constatação e Notificação COVID-19 nº 03/2020, de 10/06/2020, o Procon constatou diversas irregularidades, dentre elas: inexistência de termômetros para aferição de temperatura dos consumidores, carrinhos de compra, máquinas de cartão, totens de auto atendimento e esteiras dos caixas não são higienizados, ausência de controle do distanciamento de 2 (dois) metros entre os consumidores e do fluxo de entrada de pessoas etc.

E mais. Dos Autos de Infração COVID-19 nº 26 e 27/2020, ambos datados do dia 10/06/2020, consta que dos poucos produtos alimentícios disponibilizados pela Impetrante para criar a aparência de hipermercado, muitos tiveram os preços elevados desproporcionalmente e alguns também estavam vencidos.

A abertura da loja de departamentos da Impetrante, portanto, não só viola a norma municipal de controle da circulação de pessoas para o combate à COVID-19, como também configura ameaça real à saúde e aos direitos consumeristas das pessoas que a frequentam.

Sendo assim, a improcedência dos pedidos, com a denegação da segurança, é medida imperiosa.

III.II. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

Os direitos à vida e à saúde aparecem como consequência imediata da consagração da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil. Nesse sentido, a Constituição Federal trouxe, nos artigos 196 e 197, a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantindo sua universalidade e a igualdade no acesso.

A gravidade da emergência causada pela pandemia do COVID-19 (Coronavírus) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis para o apoio e a manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde.

O desafio que a situação atual coloca à sociedade brasileira e às autoridades públicas é da mais elevada gravidade, e não pode ser minimizado. A pandemia do COVID-19 (Coronavírus) é uma realidade que está extenuando a capacidade operacional do sistema público de saúde, com consequências desastrosas para a população.

Tem-se, portanto, que a tomada dessas decisões e implementação dessas medidas de caráter restritivo para enfrentamento da propagação do vírus **cabe ao Poder Executivo**, e não ao Judiciário, que somente pode atuar no controle de legalidade, e não substituir a análise de conveniência e oportunidade dos atos administrativos, sob pena de causar manifesta invasão de competências.

Eventual interferência do Poder Judiciário decorrente da concessão da segurança ora pleiteada, violaria o artigo 2º da Constituição Federal, malferindo a interdependência dos Poderes, pois invade a competência do Poder Executivo, impedindo o exercício do poder de polícia municipal, que sabidamente trata-se de matéria afeta à seara do Mérito Administrativo. Por assim dizer, desafia normas basilares do ordenamento jurídico, o qual impõe deva ser respeitada a independência dos Poderes.

De outro norte, insta ressaltar que, inobstante a atuação do Poder Público se pautar pelo princípio da legalidade, ao qual todos seus atos estão adstritos, tem-se ainda o necessário atendimento ao princípio da Supremacia do Interesse Público.

Por tal princípio, sempre que houver conflito entre um interesse individual e um interesse público coletivo, deverá prevalecer o interesse público.

Dessa forma, a denegação da segurança pleiteada também atende ao regramento constitucional da Separação dos Poderes, impondo-se, assim, a improcedência dos pedidos para fazer valer a supremacia dos atos administrativos do Poder Executivo Municipal.

IV. DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, requer:

- a) Preliminarmente, seja reconhecida a ilegitimidade passiva do Prefeito

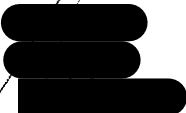
de Uberlândia, denegando-se a segurança pleiteada, nos termos do art. 6º, §5º, da Lei 12.016/2009 c/c art. 485, VI, do CPC.

b) seja julgado totalmente **IMPROCEDENTE** o pedido autoral, denegando-se a ordem pleiteada;

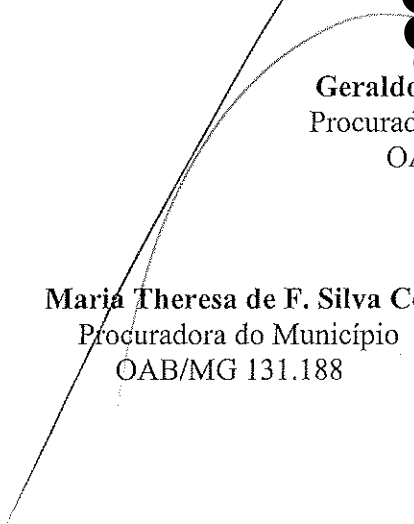
c) seja integrado o Município de Uberlândia no polo passivo do presente feito, devendo ser intimado em todos os atos processuais, nos termos do art. 7, II da Lei nº 12.016/09.

Termos em que,
pede deferimento.

Uberlândia – MG, 25 de Junho de 2020.


Odelmo Leão Carneiro Sobrinho
Prefeito Municipal


Geraldo Alves Mundim Neto
Procurador Geral do Município
OAB/MG 140.957


Maria Theresa de F. Silva Costa
Procuradora do Município
OAB/MG 131.188


Luciano Vilela Nunes
Procurador Adjunto Judicial
OAB/MG 77.199

LISTA DE DOCUMENTOS ANEXOS:

1. Decisão liminar da ADPF 672 – STF
2. Decisão liminar na ADI 6343 – STF
3. Decreto Municipal nº 18.553/2020
4. Decreto Municipal nº 18.592/2020
5. Deliberação nº 010/2020, do Comitê Municipal de Enfrentamento ao COVID-19
6. Ofício nº 287/2020/SPDC/JUR
7. Ofício nº 056/2020/COORD/VISA/SMS, da Vigilância Sanitária Municipal
8. Ofício nº 286/2020/SPDC/FISC, da Superintendência de Proteção e Defesa do Consumidor – Procon
9. Reportagens citadas na petição
10. Lei Municipal nº 10.715/2011 – Código Municipal de Saúde
11. Auto de Constatação e Notificação nº 897/2020, de 12/05/2020
12. Auto de Infração COVID-19 nº 29/2020, de 22/06/2020
13. Auto de Constatação e Notificação COVID-19 nº 03/2020, de 10/06/2020
14. Auto de Infração COVID-19 nº 26/2020, de 10/06/2020
15. Auto de Infração COVID-19 nº 27/2020, de 10/06/2020



Número: **5013020-66.2020.8.13.0702**

Classe: **[CÍVEL] MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL**

Órgão julgador: **1ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia**

Última distribuição : **14/05/2020**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Abuso de Poder, COVID-19**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Advogados
HAVAN LOJAS DE DEPARTAMENTOS LTDA (IMPETRANTE)	
	NELSON WILIANS FRATONI RODRIGUES (ADVOGADO)
Prefeito do Município de Uberlândia/MG (IMPETRADO(A))	

Outros participantes	
MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA (TERCEIRO INTERESSADO)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
258986812	06/08/2020 14:44	Sentença	Sentença



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Justiça de Primeira Instância

Comarca de UBERLÂNDIA / 1ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia

PROCESSO Nº 5013020-66.2020.8.13.0702

CLASSE: [CÍVEL] MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL (120)

ASSUNTO: [Abuso de Poder, COVID-19]

IMPETRANTE: HAVAN LOJAS DE DEPARTAMENTOS LTDA

IMPETRADO: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA/MG

Vistos etc.

HAVAN LOJAS DE DEPARTAMENTOS LTDA, já qualificada, impetrou o presente MANDADO DE SEGURANÇA contra ato reputado ilegal e abusivo praticado pelo PREFEITO MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA.

Na inicial, alega a autora, em síntese, que, conforme se verifica pelo Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, encontra-se registrada sob o código 47.11-3-01, tendo como atividade principal o “comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios – Hipermercados”.

Assinala que, por comercializar produtos essenciais (alimentos, bebidas, ferragens, itens de higiene pessoal e de limpeza, vestuário, enxovais - cama/mesa/banho e eletrônicos), deve ser assegurado o exercício de suas atividades sem restrição de dias de funcionamento, desde que observadas as medidas de prevenção ao contágio pelo COVID-19.



Todavia, salienta que foi notificada por fiscais da Administração Pública municipal, sob o fundamento de que o seu código de registro no CNAE não guarda consonância com a realidade.

Sustenta a ilegalidade das limitações impostas ao seu regular funcionamento, tendo em vista que se enquadra no conceito de hipermercado, sendo certo que os produtos que comercializa são essenciais à população (art. 3º, XII, Decreto nº 10.282/20; art. 7º, V, CF/88).

Outrossim, ressalta que atende pessoas de baixa renda, as quais dependem do sistema de crediário que disponibiliza (cartão) para fazer compras, bem como do seu regular funcionamento para efetuar o pagamento da fatura e, por conseguinte, obter a respectiva liberação de crédito.

Ademais, salienta que outras empresas que se encontram cadastradas com o mesmo código no CNAE e que vendem mercadorias similares àquelas que comercializa, estão funcionando normalmente. Assim, certo é que deve lhe ser assegurado o mesmo tratamento, sob pena de restarem violados os princípios da isonomia e da legalidade.

Com tais considerações, requereu, inclusive liminarmente, que seja autorizada a funcionar sem limitação de dia e horário.

Em seguida, o pedido liminar foi indeferido.

Após, juntou-se cópia de decisão do TJMG.

Regularmente notificada, a autoridade apontada como coatora apresentou informações, nas quais, preliminarmente, alegou ilegitimidade passiva *ad causam*.

No mérito, basicamente, salientou que, de acordo com o art. 3º, da Lei Federal nº 13.979/20, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, medidas de isolamento, quarentena e restrição temporária de locomoção interestadual e intermunicipal, dentre outras, a serem estabelecidas com base em evidências científicas e análises sobre as informações estratégicas em saúde, devendo ser limitadas no tempo e no espaço mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.

Outrossim, ressaltou que, nos termos dos artigos 23, 24, XII, e 30, da Lei Maior, os municípios possuem autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como competência administrativa em questões relacionadas à saúde; que, devido ao considerável aumento do número de casos de infecção pelo COVID-19 nesta urbe, foram adotadas medidas urgentes para enfrentamento de tal problema, tendo sido editado o Decreto municipal nº 18.553/20 (alterado pelo Decreto nº 18.592/20); que foi determinada a suspensão do funcionamento dos estabelecimentos e atividades comerciais no âmbito local, com exceção daquelas expressamente previstas.

Assinalou que o estabelecimento da impetrante, em verdade, é uma loja de departamento, conforme consta em seu próprio nome; que ela está se valendo do código de cadastro no CNPJ para tentar ser enquadrada na categoria de hipermercado; que o Procon municipal, ao analisar a atividade exercida pelos estabelecimentos comerciais, considera não somente o CNAE da empresa, mas também a atividade exercida com maior frequência; que, conforme constatado pela Vigilância Sanitária municipal e pelo Procon municipal, a autora não se caracteriza como hipermercado, pois possui apenas três gôndolas de alimentos, as quais foram colocadas em seu estabelecimento apenas para que fosse classificada em tal categoria; que ela começou a comercializar tais itens no dia 07/06/20, como intuito de se classificar como hipermercado; que há relatos de que a autora adotou essa mesma estratégia em outras cidades.

Asseverou que o comércio de produtos alimentícios enseja o controle e a fiscalização sanitária (artigos 201, I, e 210, II, “a”, da Lei nº 10.715/11); que a impetrante não está autorizada a disponibilizar a venda de alimentos; que, segundo a Deliberação nº 10/20, anexo II, está assegurado o funcionamento de hipermercados, sem restrição de dias e horários, cuja “predominância da atividade seja de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de produtos voltados à alimentação ou higiene”; que a impetrante não se enquadra em tal hipótese, pois, conforme dito acima, a quantidade de gêneros alimentícios que ela comercializa é insignificante.

Sustentou que, após fiscalização realizada no estabelecimento da autora, o Procon municipal constatou que não estavam sendo aplicadas as medidas sanitárias de prevenção e combate ao COVID-19.



Por fim, asseverou que não cabe ao Poder Judiciário adentrar no mérito dos atos administrativos, devendo se restringir à análise dos aspectos da legalidade, sob pena de restar violado o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF/88).

Em parecer ministerial, o I.R.M.P. se manifestou pela denegação da segurança.

É o relatório. Decido.

A preliminar de ilegitimidade passiva *ad causam* não deve ser acolhida, vez que a atuação dos agentes de fiscalização municipal, tanto do Procon quanto da Vigilância Sanitária, tem por fundamento o Decreto municipal nº 18.553/20. Além disso, o impetrado, como Chefe do Poder Executivo, tem poder de decisão em relação aos atos praticados por seus subordinados.

No mérito, contudo, tenho para mim que a pretensão da autora não merece prosperar.

Inicialmente, cumpre salientar que, conforme reconhecido pelo STF (ADI 6343), os entes estaduais e municipais possuem competência para instituir medidas restritivas durante a pandemia.

Nessa linha, verifico que as disposições contidas no Decreto Municipal nº 18.592/20, além de guardarem consonância com a Lei Federal nº 13.979/20 (art. 3º), têm por fim evitar a circulação de pessoas e, por conseguinte, o aumento da contaminação pelo Corona vírus. Tais medidas se fazem necessárias, já que constatado o aumento considerável do número de casos da doença nesta urbe, sendo certo que, se todos não adotarem e respeitarem as restrições estabelecidas, será inevitável o caos na rede hospitalar e a morte de pessoas.

Outrossim, é mister dizer que, embora a autora esteja cadastrada perante o CNPJ sob o código 47.11-3-01 (comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios – Hipermercados), certo é que a principal atividade que exerce não é a comercialização de alimentos e itens de higiene.

Como se sabe, a impetrante se caracteriza como loja de departamento, sendo que, a despeito de, recentemente, ter começado a comercializar produtos alimentícios, de limpeza e de higiene pessoal, é público e notório que tais mercadorias não correspondem à maior parte dos itens que são colocados à venda em seu estabelecimento, conforme, aliás, foi constatado pelo Procon municipal (ID. 122107393).

Além disso, constata-se que, segundo informações contidas no documento de ID. 122106242, a autora não possui alvará sanitário (art. 210, II, Lei nº 10.715/11), estando, portanto, em situação irregular.

Dessa forma, levando-se em consideração que o estabelecimento da impetrante, em verdade, não se caracteriza como hipermercado e, tendo em vista que as atividades que ela exerce não podem ser classificadas como “essenciais”, dúvida não há de que deve obedecer às medidas e restrições de funcionamento de dias e horários estabelecidas pela municipalidade relativas ao combate e prevenção ao contágio pelo COVID-19.

Posto isso, julgo **improcedente** o pedido contido na inicial, condenando a autora ao pagamento das custas.

Sem honorários advocatícios.

Publicar. Registrar. Intimar.

Uberlândia, 06 de agosto de 2020.



Avenida Rondon Pacheco, 6130, - lado par, Tibery, UBERLÂNDIA - MG - CEP: 38405-142



Número do documento: 20080614445767600000257314181

<https://pje.tjmg.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=20080614445767600000257314181>

Assinado eletronicamente por: JOAO ECYR MOTA FERREIRA - 06/08/2020 14:44:58



Número: **1014032-30.2021.4.01.3803**

Classe: **PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL**

Órgão julgador: **1ª Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Uberlândia-MG**

Última distribuição : **26/10/2021**

Valor da causa: **R\$ 114.348,13**

Assuntos: **Ressarcimento do SUS**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
CENIR GOMES MATHEUS (AUTOR)		JESSICA BEATRIZ SILVA RIBEIRO (ADVOGADO)	
UNIÃO FEDERAL (REU)			
ESTADO DE MINAS GERAIS (REU)			
MUNICIPIO DE UBERLANDIA (REU)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
79098 4979	26/10/2021 14:04	AÇÃO DE RESTITUIÇÃO DE DESPESAS HOSPITALARES	Inicial



**EXCELENTÍSSIMO (A) SENHOR (A) DOUTOR (A) JUIZ (A) DE DIREITO DA JUSTIÇA
FEDERAL DA COMARCA DE UBERLÂNDIA/MG.**

CENIR GOMES MATHEUS, brasileira, viúva, aposentada, Portadora da Carteira de Identidade n.º MG-6.545.468, inscrita sob o CPF n.º 001.088.056-97, residente e domiciliada na Rua Geraldo Moraes n.º 1030, Lj 1, Centro, CEP 38400-020, Uberlândia/MG; veem respeitosamente à ilustre presença de V. Exa., por intermédio de sua advogada que a esta subscreve, mediante Procuração – **ANEXO I**, com escritório profissional na Avenida João Costa Azevedo, n. 269, CEP: 38.407-568, Bairro Prosperidade, Uberlândia/MG, endereço em que recebe intimações, propor a presente:

AÇÃO DE RESTITUIÇÃO DE DESPESAS MÉDICAS

Advocacia e Assistência Jurídica
Contato: (34) 9 91461974
E-mail: jessicabsrbe@outlook.com

Página 1 de 14





Em face de

UNIÃO FEDERAL, pessoa jurídica de direito público interno, podendo ser citada na pessoa de seu advogado, na Avenida João Pessoa n.º 778, Bairro Martins, CEP 38400-338, Uberlândia/MG;

ESTADO DE MINAS GERAIS, pessoa jurídica de direito público, podendo ser citado na pessoa de seu advogado regional, com endereço na Avenida Comendador Alexandrino Garcia n.º 2689, Bairro Marta Helena, 38402-288, Uberlândia/MG;

MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA, pessoa jurídica de direito público, com sede na Rua Anselmo Alves dos Santos n.º 600, Bairro Santa Mônica, CEP 38407-845, Uberlândia/MG;

Pelos motivos de fatos e de direitos a seguir expostos;

DA JUSTIÇA GRATUITA

Inicialmente, requer a Autora à concessão dos benefícios da justiça gratuita, com fulcro no art. 5º, LXXIV da CRFB/88 e na Lei n.º 1.060/50, por ser pobre no sentido legal e não possuir condições de arcar com as custas processuais sem prejuízo do seu próprio sustento e de sua família, conforme declaração de hipossuficiência acostada.

Em que pese esse aspecto da gratuidade jurídica em face de novas regras, em nada obsta o deferimento dos benefícios da Justiça Gratuita, na orientação ofertada pelo **caput do art. 98 do Novo Código de Processo Civil**.

Advocacia e Assistência Jurídica
Contato: (34) 9 91461974
E-mail: jessicabsrbe@outlook.com

Página 2 de 14





A Autora, verdadeiramente, **não têm condições de arcar com as despesas do processo**, uma vez que são insuficientes seus recursos financeiros para pagar todas as despesas processuais, inclusive o recolhimento das custas iniciais.

Destarte, a Demandante ora formula o pleito de gratuidade da justiça, o que faz por declaração própria, sem intervenção de seu patrono, mesmo este possuindo tal prerrogativa sob a égide do **art. 99, § 4º c/c 105, in fine, ambos do CPC/15**, quando tal prerrogativa se encontra inserta no instrumento procuratório acostado **(ANEXO II)**.

Sendo assim, pugna a parte autora pela concessão da gratuidade da justiça, nos moldes da lei.

DA PRIORIDADE DE TRAMITAÇÃO

A Demandante é pessoa idosa, conforme comprova a documentação pessoal que acompanha a exordial. Nessa senda, é beneficiário da tramitação processual prioritária, nos termos do artigo 71 da Lei 10.741/2003 – Estatuto do Idoso.

Desde já requer a concessão da prioridade na tramitação processual.

DA SÍNTESE FÁTICA

A Requerente é pessoa idosa, e como toda pessoa idosa requer cuidados médicos constantes para manutenção de uma vida saudável.





No ano de 2018, a Requerente começa a apresentar dores frequentes em seus membros inferiores. De imediato seus filhos que cuidam de sua saúde e bem estar, se dirigiram com ela até um pronto atendimento, o qual foi constatado a necessidade de um acompanhamento mais rígido para futuras observações.

Com o transcorrer de tempo, e após diversos exames e procedimentos (controle de pressão arterial, uso de meias compressivas nos membros inferiores, inúmeros exames de sangue, e etc).

Em meados de 2019, ocorre o surgimento de úlceras no membro inferior esquerdo, surge à necessidade de curativos diários, além de dores constantes, com a necessidade de remédios para suportar a dor.

Em maio de 2020, novo laudo médico diagnóstica a Autora com insuficiência venosa crônica, evoluindo com dor e edema, varizes bilateral, além de indicações da manutenção de uso contínuo de meia elástica e medicações para dor.

Em meados julho de 2020, a Requerente sentindo dores fortíssimas, se dirige a um médico particular, segue na integra relatório médico a seguir:

“A paciente Cenir Gomes Matheus 80 anos, com história de HAS e DM, apresentou dor em MIE de forte intensidade há uma semana. Ao exame clínico a paciente não apresenta pulsos periféricos em MIE assim como hiperemia reativa e frialdade no membro. A paciente apresentava sinais de DAOP com trombose aguda e dor de repouso. Sugiro encaminhamento para o





*PS da UFU para arteriografia e revascularização do MIE.
Desde já agradeço."*

Juntamente com seus filhos se dirige ao PS da UFU, ao qual é informada não haver vagas para realizar o procedimento devido à pandemia COVID-19.

Não restando alternativa, retornam ao atendimento privado, precisando ser internada com urgência, devido à iminência de perda do membro altamente comprometido pela doença arterial obstrutiva periférica com trombose aguda.

Já no hospital Santa Clara, realizou-se as pressas procedimento cirúrgico de revascularização, sem sucesso, logo após implante de Stents em artéria femoral superficial.

Ao fim de sua internação no hospital, somou-se uma dívida de R\$114.348,13 (cento e quatorze mil, trezentos e quarenta e oito reais e treze centavos), dívida essa que ainda se perdura.

Impossibilitada de custear todo esse valor, precisou reunir familiares e amigos, além de empréstimos, a fim de adimplir esse montante.

Entretanto, encontra extrema dificuldade para cumprir com essa obrigação, visto que se trata de uma despesa imensa não esperada, realizada em um momento crítico, onde não lhe restava alternativa.

É notório Excelência, através dos registros médicos anexados que, a melhora da Autora se deu unicamente após os procedimentos realizados, o risco da perda de sua perna era iminente, não possibilitando aguardar vaga nos hospitais públicos para a realização das cirurgias.

Advocacia e Assistência Jurídica
Contato: (34) 9 91461974
E-mail: jessicabsrbe@outlook.com

Página 5 de 14





Veja-se que tal dívida somente surgiu em virtude de o Estado não possuir vaga disponível em estabelecimento público de saúde. Ademais, considerando o volumoso montante oriundo da internação e que a Autora é aposentada e não possui condições financeiras de arcar com tais despesas, vem a presença de V.Exa., buscar a devida tutela jurisdicional para ver satisfeita sua pretensão.

Eis os fatos passa-se a discorrer sobre os fundamentos jurídicos.

DOS FUNDAMENTOS JURIDICOS

I. Do Direito à Saúde

Na presente demanda fica clara a responsabilidade dos requeridos ao pagamento das despesas médico-hospitalares acarretadas pela internação da Autora, tendo em vista a inércia estatal em garantir o direito de saúde constitucionalmente assegurado.

Inicialmente, é importante deixar claro que, a Constituição Federal garante o direito à saúde como dever do Estado e direito do cidadão (CF, art. 196).

Cabível aplicar-se, em última análise, o art. 5º da Lei de introdução à Normas do Direito Brasileiro, que diz: "Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum". (grifou-se).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em seu artigo 6º dispôs que: "são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho (...)", como também no artigo 196: "a saúde é direito de todos e dever do





Estado, garantindo mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação".

O Sistema Único de Saúde, integrado a uma rede regionalizada e hierarquizada de ações e serviços de saúde, constitui o meio pelo qual o Poder Público cumpre seu dever na relação jurídica de saúde que tem no polo ativo qualquer pessoa e a comunidade (Cf. SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 10a ed. p.762).

Percebe-se, pois, que decisões recentes do STJ e do próprio STF têm reforçado o direito de pessoas portadoras de doenças, que não podem custear o tratamento, a ter tal tratamento fornecido ou custeado pelo Estado.

Os Tribunais estão fixando posição favorável à proteção da vida em detrimento de eventuais problemas orçamentários do governo.

Dessa forma, sendo a saúde um direito fundamental do ser humano, não há como aceitar a inércia do Estado, que deve, sem escusas, prover as mínimas condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

No caso concreto, os requeridos deixaram de prestar a assistência necessária à saúde da Autora, o que a obrigou a se manter, mesmo sem as condições, recebendo tratamento médico em instituição privada.

Veja-se que em casos de proteção à saúde todos os entes federados devem ser responsabilizados, conforme entendimento consolidado na Jurisprudência pátria.





Em consonância com o que prescreve a Constituição Federal, a Lei nº 8.080/90, que cuida do Sistema Único de Saúde, é também projeção do direito à assistência social, destinando-se, ainda, a resguardar a saúde dos cidadãos que não tenham condições econômicas de custeá-las.

O mencionado Diploma Legal estatui em seu art. 2º:

Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

Parágrafo 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

A omissão na disponibilização de leitos em Unidades de Terapia Intensiva essenciais à integral prestação de serviço médico impossibilita nitidamente o cumprimento das normas constitucionais que refletem o direito à vida e à dignidade humana.

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO A SAÚDE. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROSSEGUIMENTO DE JULGAMENTO. AUSÊNCIA DE INGERÊNCIA NO PODER DISCRICIONÁRIO DO PODER EXECUTIVO. ARTIGOS 2º, 6º E 196 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. O direito a saúde é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço. 2. É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo. Precedentes. 3. Agravo

Advocacia e Assistência Jurídica
Contato: (34) 9 91461974
E-mail: jessicabsrbe@outlook.com

Página 8 de 14





regimental improvido. (AI 734487 AgR, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 03/08/2010, DJe-154 DIVULG 19-08-2010 PUBLIC 20- 08-2010 EMENT VOL-02411-06 PP-01220 RT v. 99, n. 902, 2010, p. 158-162).

O sistema normativo nacional albergou convenções internacionais referentes ao tema, conferindo direitos ao cidadão, que não estão sendo respeitados pela omissão no fornecimento dos medicamentos.

Diante de toda a estrutura jurídica, não se pode interpretar a Constituição Federal e a Lei 8.080/90 de outra forma que não extensivamente, para reconhecer o direito da parte autora, uma vez que a omissão estatal gerou o débito ora discutido.

II. Da Obrigação Estatal ao Pagamento das Despesas Médico-Hospitalares

Veja-se que, sendo a saúde um dever estatal e em virtude da omissão ao cumprir tal dever, a Autora viu-se obrigada pelas circunstâncias em que poderia ter perdido sua perna, necessitando com urgência de atendimentos médico hospitalar, nasce o direito ao pagamento dessas despesas pelos requeridos.

Frisa-se que a autora foi levada até o hospital privado, buscando apenas uma consulta médica, na qual se apurou a necessidade de cuidados especiais, os quais não foram devidamente constados no SUS. Assim, torna-se claro a subsunção legal na situação concreta.

A omissão estatal em fornecer o atendimento imediato e internação para cirurgia da Autora, levou os filhos da Demandante a manter sua mãe sob os cuidados particulares de saúde, acarretando assim dívida demasiadamente onerosa, tendo em vista a condição financeira da Autora.

Advocacia e Assistência Jurídica
Contato: (34) 9 91461974
E-mail: jessicabsrbe@outlook.com

Página 9 de 14





Ressalta-se que o Superior Tribunal de Justiça já emanou entendimento de que, em matéria de saúde pública, havendo a inércia estatal em providenciar a estrutura necessária para o atendimento médico, cabível restituição de valores que por ventura o administrado tenha disposto para tratamento médico na iniciativa privada, cita-se:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. SAÚDE. INTERNAÇÃO EM LEITO DE UTI PARTICULAR. RESSARCIMENTO. LEGITIMIDADE PASSIVA. ENTES POLÍTICOS - RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO. REPARTIÇÃO DE CUSTOS. MEDIDA ADMINISTRATIVA. PREQUESTIONAMENTO. 1. Nas causas que versam sobre direito à saúde, a responsabilidade é solidária entre as três esferas de governo, o que permite a propositura da ação contra um, alguns ou todos os responsáveis solidários, conforme opção do interessado. Não há a configuração de litisconsórcio necessário. 2. Quanto ao pedido de disponibilização de leito em UTI, diante do óbito da paciente, o pedido deve ser julgado extinto, sem análise do mérito, eis que se trata de direito intransmissível. 3. Persiste o pedido para "viabilizar os recursos necessários para o atendimento e a proteção integral da criança", o qual transmite-se aos sucessores. 4. Esta Turma tem admitido o direito ao ressarcimento de despesas médicas realizadas na rede particular, desde que comprovada a negativa de atendimento na rede pública ou **no caso de fato excepcional, apto a justificar o imediato internamento do paciente, em face da deficiência do serviço público de saúde e carência de recursos financeiros do paciente e familiares.** 5. O

Advocacia e Assistência Jurídica

Contato: (34) 9 91461974

E-mail: jessicabsrbe@outlook.com

Página 10 de 14





falecimento da infante poucos dias após a internação, bem como o atestado de óbito, anexado aos autos, constituem prova suficiente da gravidade do caso, eis que atestam que o falecimento da paciente decorreu dos fatos narrados, os quais justificavam a internação em leito de UTI, ainda que privado, por medida de excepcional e extrema urgência, dispensando-se, assim, o término dos trâmites administrativos para obtenção do leito. 6. A repartição de custos é medida a ser solvida administrativamente entre os entes políticos envolvidos, sem necessidade de provimento judicial a respeito. 7. Apelações e remessa oficial parcialmente providas. (TRF4, APELREEX 5000723-34.2010.404.7210, Terceira Turma, Relator p/ Acórdão Fernando Quadros da Silva, juntado aos autos em 06/09/2013) (grifa-se)

No mesmo sentido é o entendimento do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, cita-se:

EMENTA: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. LEITO EM UTI. LEGITIMIDADE PASSIVA. SOLIDARIEDADE. ORÇAMENTO E RESERVA DO POSSÍVEL. DEMONSTRAÇÃO DA IMPRESCINDIBILIDADE DA INTERNAÇÃO. 1. União, Estados e Municípios detêm legitimidade para figurar no polo passivo de ação onde postulado o fornecimento público de medicamentos. 2. Solidária a responsabilidade dos entes da Federação quanto ao fornecimento de medicamentos, é direito da parte autora litigar contra qualquer deles, sendo, também, os três entes igualmente responsáveis pelo ônus financeiro advindo da aquisição

Advocacia e Assistência Jurídica
Contato: (34) 9 91461974
E-mail: jessicabsrbe@outlook.com

Página 11 de 14





do tratamento médico postulado. 3. O orçamento e a reserva do possível, quando alegados genericamente, não importam em vedação à intervenção do Judiciário em matéria de efetivação de direitos fundamentais. 4. Faz jus ao ressarcimento de internação em leito de UTI de Hospital particular a parte que demonstra a respectiva imprescindibilidade, que consiste na e adequação do procedimento. (TRF4, AC 5007722-31.2013.404.7102, Quarta Turma, Relatora p/ Acórdão Salise Monteiro Sanchotene, juntado aos autos em 04/08/2015)

EMENTA: ADMINISTRATIVO. SAÚDE. INTERNAÇÃO EM UTI PARTICULAR. RESSARCIMENTO DE DESPESAS. CONDUTA ADMINISTRATIVA. OMISSÃO. DEMORA INJUSTIFICADA NA PRESTAÇÃO. OCORRÊNCIA. ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA. 1. Nos casos de condutas omissivas da Administração, predomina o entendimento jurisprudencial no sentido da aplicabilidade da responsabilidade baseada na culpa. 2. Comprovado que a internação em UTI pelo SUS foi inviabilizada, inobstante todo o esforço da equipe médica envolvida no caso, cabível o ressarcimento pleiteado. 3. Quanto ao direito à incidência de juros e correção monetária, posterga-se para o processo de execução a definição dos índices aplicáveis, estabelecendo-se, apenas, que o percentual de juros e o índice de correção monetária para o caso sub judice deverão ser aqueles constantes da legislação em vigor em cada período em que ocorreu a mora da fazenda pública. (TRF4, APELREEX 5011621-87.2011.404.7108,





Quarta Turma, Relator p/ Acórdão Luís Alberto D'azevedo
Aurvalle, juntado aos autos em 09/07/2015)

Note-se que o caso constante no acórdão do STJ se assemelha à situação da presente demanda, pois se espera a viabilização de recursos para dar quitação da dívida contraída.

Ainda, conforme os documentos que acompanham esta exordial fica devidamente comprovado que a internação da paciente se deu em caráter emergencial e que desde logo foi tomada as providencias para a internação na rede pública.

Assim, inegável o direito da Autora ter sua dívida quitada através dos recursos estatais, dívida esta contraída por ocasião da mora estatal em providenciar atendimento para cirurgia de urgência e demais tratamentos médicos de que necessitava.

DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer a Vossa Excelência:

- a) a concessão do benefício da Justiça Gratuita, conforme pleiteado anteriormente;
- b) as citações do Estado do Minas Gerais e da União para apresentarem resposta, se quiserem, no prazo legal;
- c) que seja julgado procedente o pedido autoral, determinando o pagamento por parte das requeridas do valor, atualizado na data do pagamento, das despesas médico

Advocacia e Assistência Jurídica
Contato: (34) 9 91461974
E-mail: jessicabsrbe@outlook.com

Página **13** de **14**





hospitalares com a internação da Autora em estabelecimento particular de saúde, nos termos apresentados anteriormente;

d) a condenação dos requeridos ao pagamento de verbas sucumbenciais a serem revertidas em prol da Defensoria Pública da União, nos termos do art. 4º, XXI, da LC 80/94;

e) a intimação pessoal da DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO de todos os atos processuais, na forma do inciso I do art. 44 da Lei Complementar n. 80/94;

Protesta provar o alegado por todo meio de prova admitidos em direito, especialmente, documental, testemunhal, depoimento pessoal, pericial, dentre outras.

Dá-se à causa o valor de R\$114.348,13 (cento e quatorze mil, trezentos e quarenta e oito reais e treze centavos).

Nesses termos,

Pede e aguarda deferimento.

Uberlândia, 28 de Abril de 2021.

JÉSSICA RIBEIRO
OAB.MG sob o n. 187.240

Advocacia e Assistência Jurídica
Contato: (34) 9 91461974
E-mail: jessicabsrbe@outlook.com

Página 14 de 14





Número: **1014032-30.2021.4.01.3803**

Classe: **PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL**

Órgão julgador: **1ª Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Uberlândia-MG**

Última distribuição : **26/10/2021**

Valor da causa: **R\$ 114.348,13**

Assuntos: **Ressarcimento do SUS**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
CENIR GOMES MATHEUS (AUTOR)		JESSICA BEATRIZ SILVA RIBEIRO (ADVOGADO)	
UNIÃO FEDERAL (REU)			
ESTADO DE MINAS GERAIS (REU)			
MUNICIPIO DE UBERLANDIA (REU)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
890177553	18/01/2022 17:16	Contestação_custeio hospital particular_Cenir Gomes Matheus_21.101403-2	Contestação

MM. JUÍZO DA 1ª VARA FEDERAL DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE UBERLÂNDIA/MG

Processo nº	1014032-30.2021.4.01.3803
Requerente	Cenir Gomes Matheus
Requeridos	União Federal Estado de Minas Gerais Município de Uberlândia
Referência	Contestação

MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o nº 18.431.321/0001-15, com sede na Av. Anselmo Alves dos Santos, nº 600, bairro Santa Mônica, vem, respeitosamente, à presença deste nobre Juízo, por sua Procuradora ao final assinada, mandato ex lege, apresentar **CONTESTAÇÃO** aos termos da ação em epígrafe, ajuizada em seu desfavor por **CENIR GOMES MATHEUS**, o que faz nos seguintes termos:

SÍNTESE DA INICIAL

A Requerente afirma, em síntese, que é portadora de insuficiência venosa crônica diagnosticada em maio de 2020, com sintomas acompanhados desde 2018. Em julho de 2020, em consulta com médico particular, foi constatada a necessidade de arteriografia e revascularização da perna, com encaminhamento para o PS da UFU.

Sob a alegação da inexistência de vagas para realização do procedimento no hospital público, a Requerente retorna para o Hospital Santa Clara, onde a cirurgia foi realizada com urgência, resultando numa conta hospitalar de R\$114.348,13 (cento e quatorze mil, trezentos e quarenta e oito reais e treze centavos).

Escorando-se no direito fundamental à saúde e na obrigação do SUS, e alegando suposta omissão do Poder Público em fornecer-lhe o tratamento, pretende ter sua dívida quitada pelos Entes Estatais.

DA REALIDADE DOS FATOS

A documentação acostada à inicial demonstra que a Requerente, de fato, realizava acompanhamento de sua doença na rede pública municipal de saúde desde o ano de 2018. Os documentos de ID nº 790999453 e 790999458, expedidos entre



(34) 3239-2709 / 3239-2817



janeiro de 2018 e maio de 2020, demonstram os atendimentos realizados na UAI Tiberi.

O que a Requerente não menciona, é que em atendimento realizado naquela unidade no dia *30 de maio de 2020* ela relatou dor que melhorou após a consulta, e que, na oportunidade, *o médico deu orientações a ela e a seu familiar acompanhante sobre os sinais de alarme para sintomas de insuficiência arterial aguda e de retorno imediato no caso de apresentação desses sinais*, conforme Ofício nº 1256/2021/SPDM-REDE, anexo.¹

Todavia, diante da piora de seu quadro, em vez de retornar à UAI, onde seria atendida e, certamente, cadastrada no SUSFácil para atendimento em hospital de maior complexidade às expensas do sistema público de saúde, *a Requerente dirigiu-se deliberadamente ao hospital particular*, como demonstram os relatórios de ID nº 790999461.

Ressalte-se que não há nos autos qualquer documento que comprove a alegação de que a Requerente teria se dirigido ao PS da UFU, e que não foi atendida por falta de vagas.

PRELIMINARMENTE: DA ILEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA

A Requerente foi atendida no Hospital Santa Clara, não constando dos autos qualquer documento que comprove que o Município de Uberlândia participou do negócio jurídico celebrado entre ela e o estabelecimento particular.

Tendo, eventualmente, aquele hospital privado prestado todos os serviços à Requerente, por evidente, tem o direito a receber sua contraprestação. Assim, o credor é o Hospital Santa Clara e a devedora é a Requerente, que buscou o hospital particular e certamente autorizou, expressa e previamente, o tratamento, assinando um contrato de prestação de serviços médico-hospitalares sem qualquer participação do Município de Uberlândia.

Não existe nos autos qualquer prova de que o Município de Uberlândia tenha negado atendimento à Requerente. Pelo contrário, ficou comprovado que ela foi instruída sobre os sinais de alarme de sua doença e necessidade de retorno imediato à unidade caso tais sintomas aparecessem.

Já o hospital Santa Clara aceitou tratá-la justamente porque desejava receber como particular, vez que sempre objetiva lucros, sendo que a municipalidade não pode arcar com as responsabilidades contratuais tomadas espontaneamente entre particulares, favorecendo o atendimento individual frente à coletividade que

¹ O prontuário da Requerente, que traz a informação em destaque, está acostado à presente peça de defesa, porém sob sigilo, por questões de ética médica e de proteção de dados pessoais sensíveis.



aguarda o atendimento pelo SUS.

Ressalte-se que a internação hospitalar da Requerente no Hospital Santa Clara não aconteceu via Central de Regulação, ou seja, não se efetivou em obediência aos trâmites normais da Administração quando não existem leitos na rede pública de saúde e há o encaminhamento desses pacientes aos hospitais particulares, cujos procedimentos se espelham na Lei nº 8.666/93, para o devido atendimento do usuário do SUS (de forma justa e igualitária), afastando qualquer tipo de privilégio em detrimento dos outros usuários do SUS.

Portanto, considerando que a Requerente optou pelo atendimento em hospital particular por sua própria conta, e que o Município Contestante não possui nenhum envolvimento na relação contratual, o reconhecimento de sua ilegitimidade passiva é medida que se impõe, conforme o entendimento jurisprudencial colacionado:

APELAÇÃO - Ressarcimento de despesas com tratamento realizado em hospital particular, sob alegação de que teria havido demora na realização de seu atendimento rede pública – Sentença de improcedência – Ilegitimidade passiva. O Município de São Paulo não pode ser constrangido a fornecer tratamento médico a paciente residente em outra cidade - Opção do autor por realizar o tratamento em hospital particular - Ausência de prova de recusa ou de demora na realização do tratamento pelo Poder Público - Impossibilidade de reembolso pelo ente estatal - Ausência de responsabilidade do Estado pelo pagamento de dívida privada que não assumiu - Falta de amparo legal - Sentença mantida - Recurso improvido. (TJSP; Apelação Cível 0015883-08.2012.8.26.0053; Relator (a): Antonio Celso Faria; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 1ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 08/03/2017; Data de Registro: 08/03/2017)

Ante o exposto, requer a extinção do feito, sem julgamento do mérito, com relação a este Ente Público, nos termos do art. 485, VI c/c art. 330, II, ambos do CPC.

NO MÉRITO

Ultrapassada a preliminar acima suscitada, melhor sorte não tem a parte Requerente quanto ao mérito, vez que não é responsabilidade do Município, como participante do SUS, arcar com despesas médico-hospitalares em nosocômios particulares.

1. Do custeio de tratamento particular por opção da Requerente – não houve recusa de atendimento pelo Poder Público

Acreditando na universalidade do direito à saúde, previsto no art. 196 da Constituição Federal, o art. 198, inciso III, da Carta Magna prevê a participação de



toda a comunidade nestas políticas, bem como garante a liberdade de atuação da iniciativa privada (art. 199).

Dessa forma, em que pese o fato de que a obrigação primeira de garantir saúde a todos seja do Estado, o cidadão tem direito de optar ser atendido, gratuitamente, em instituições públicas, ou se prefere o atendimento em hospitais particulares, suportando por sua própria conta, as despesas e honorários médico-hospitalares que contratar diretamente.

Analisando o caso dos autos, verifica-se que a Requerente fez a opção pelo tratamento no Hospital Santa Clara, contrariando orientação do médico da UAI de retornar em caso de agravamento dos sintomas, e deixando de comprovar que a rede pública a tenha negado atendimento.

Ademais, o atendimento de emergência prevê a todo usuário do SUS a VAGA ZERO, assim, cai por terra o argumento lançado pela Requerente de que no dia da internação não havia leitos de disponíveis no HC-UFU. Não há justificativa para que a Requerente tenha procurado diretamente um hospital privado sem antes procurar o HCU ou qualquer outra instituição pública para que fosse feita uma avaliação do caso.

Repise-se: a Requerente alega que foi até o HC-UFU e que não havia vagas, mas não há qualquer demonstração desse fato nos autos. E mais, a Requerente, uma vez internada no hospital privado, não requereu em nenhum momento sua transferência para hospital do SUS, uma vez que não há cadastro no SUSFácil.

Nesse sentido é a jurisprudência do TRF-1:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO ORDINÁRIA DE COBRANÇA. DESPESAS MÉDICAS. TRATAMENTO DE SAÚDE NA REDE PRIVADA. **AUSÊNCIA DE TENTATIVA DE OBTER ATENDIMENTO PELA REDE PÚBLICA. SUS. RESSARCIMENTO. IMPOSSIBILIDADE.** SENTENÇA MANTIDA. 1. Possibilidade de se atribuir ou não ao Estado a responsabilização por gastos realizados pelo particular, quando da realização de tratamentos de saúde, no âmbito da iniciativa privada. Neste sentido, a parte demandante postula o ressarcimento total dos gastos realizados com o tratamento de saúde de Paula Catarina Platon Teixeira. 2. Como bem ressaltou o juízo de primeiro grau, " ..., a negativa estatal de assistência ao cidadão, quando solicitada ao tempo da necessidade, enseja ressarcimento, uma vez que o Estado teria deixado de realizar o quanto preceituado na ordem constitucional (art. 196 da CF/88). Contudo, **pleitear a devolução de valores gastos com tratamento de saúde em locais de iniciativa privada, sem que tenha havido, ao tempo da necessidade, recusa estatal em promover as diligências necessárias para o tratamento, é desvirtuar a assistência estatal às necessidades com a saúde e, por via oblíqua, constituir um prêmio**, obrigando o Estado e, em verdade, os contribuintes a garantir o interesse do administrado que usou de suas forças econômicas para se socorrer de um problema relacionado ao seu



estado de saúde. Ora, caso essa configuração fosse aceita, qual seja, o uso do direito fundamental à saúde para perseguir ressarcimento de gastos pessoais com tratamentos de saúde, estaria a admitir e possibilitar que todos os cidadãos que se valem de suas condições financeiras para tratamentos de saúde, sejam ambulatoriais ou emergenciais, pudessem receber do Estado o retorno dos seus gastos (Lei 8.080/90)". 4. A prestação da assistência à saúde pelo Poder Público se dá em estabelecimentos públicos ou particulares conveniados ao SUS, não se admitindo que o administrado escolha o estabelecimento hospitalar que queira se tratar. Se o administrado optou por realizar o tratamento de saúde na rede particular deve arcar com os respectivos custos. No presente caso, não houve negativa do Estado em promover e garantir o direito à saúde, vez que não há comprovação de requerimento administrativo ou postulação judicial neste sentido. 5. Recurso de apelação conhecido e não provido. (AC 0046076-62.2010.4.01.3300, Desembargador Federal Kassio Nunes Marques, Trf1 - Sexta Turma, E-Djf1 23/10/2017)

Em caso semelhante, em trâmite perante a 4ª Vara Federal desta Subseção Judiciária sob o número 10664-69.2017.4.01.3803, o Ilustre Magistrado sentenciante assim manifestou:

"(...) O caminho natural a ser trilhado por pessoas que são atendidas por intermédio do SUS é buscar atendimento em alguma das UAI's do Município de Uberlândia. Ao assim proceder, o usuário será avaliado e classificado conforme o grau de risco de sua patologia, devendo aguardar a ordem de prioridades até o momento de seu atendimento. Por mais objetiva e racional que essa lógica possa parecer, trata-se da única possível em uma sociedade que se dispôs a criar um sistema de saúde universal e gratuito, vez que obviamente a demanda pelos serviços públicos sempre superará a oferta, ficando internações, tratamentos e transferências sempre condicionados à possibilidade fática e orçamentária. Não se pode esperar, salvo em casos extremos, que o atendimento público sempre seja prestado imediatamente ao surgimento da necessidade.

Ao buscar se dirigir para atendimento em unidade particular (fl. 10), o autor deixou de observar a isonômica fila do SUS para realizar procedimento eletivo e sem prioridade (fls. 32/33) por conta própria, tentando, pela via oblíqua do reembolso, passar à frente de todos os demais pacientes que se encontram aguardando o chamado público.

A determinação de reembolso de despesas médicas efetuadas por particulares, em que pese a falta de marco legal a respeito do tema, deve ser feita apenas em situações extremas, dotadas do caráter de excepcionalidade, quando efetivamente tiver sido negada, de forma arbitrária, o atendimento ou quando a demora na realização do procedimento for excessiva e causar graves danos à pessoa, sempre a depender do caso concreto, não se enquadrando a hipótese desse feito nessas características.



Deve-se rememorar que o SUS não se trata de seguro saúde e que todo recurso público que dele for retirado para o pagamento de custas praticadas no mercado acarretará em inúmeras pessoas prejudicadas, que já estavam aguardando pelo serviço médico, sendo deles tolhidas em virtude da estratégia de outrem de abreviar o caminho isonômico tecnicamente estabelecido pelas unidades de saúde integrantes do SUS.

Por tais fundamentos, afastadas as preliminares, JULGO IMPROCEDENTES os pedidos, sentenciando o feito com resolução do mérito, nos termos do art. 487, I, do CPC. (...)"

Importante ressaltar que as Unidades de Atendimento Integrado (UAI's), assim como o Hospital das Clínicas de Uberlândia, possuem mecanismos de triagem de pacientes, atendendo imediatamente as emergências e priorizando os demais casos, de acordo com a urgência que apresentam.

O médico regulador tem conhecimento técnico e administrativo necessários para o devido encaminhamento de pacientes a leitos de UTI, seguindo normas de padrão internacional e respeitando criteriosamente a ordem de prioridades de urgência e emergências dentre aqueles pacientes que aguardam atendimento.

Assim, considerando que não houve negativa de atendimento na rede pública e que a paciente procurou o hospital particular de livre e espontânea vontade, deve ser julgada improcedente a demanda, para que a Requerente arque com as suas despesas, suportando o ônus de sua própria escolha.

2. Da Responsabilidade do Estado de Minas Gerais e da União Federal pelo Pagamento da Dívida Hospitalar Referente a Procedimento de Média/Alta Complexidade

Na remota hipótese de ser considerada legítima a imputação ao Poder Público da responsabilidade pelo custeio do tratamento realizado em hospital particular, sem que a paciente tenha previamente tentado atendimento na rede pública de saúde – o que se tem apenas por argumentar – tem-se que o ônus deva ser restringido ao Estado de Minas Gerais e à União.

Os municípios, dentro da sistemática do SUS, são responsáveis pelos atendimentos de baixa complexidade ou atenção básica. Qualquer procedimento de outra natureza fica a encargo dos Estados e da União.

Isso porque o Constituinte originário previu no artigo 198 da Constituição Federal que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada, tendo como uma de suas diretrizes a descentralização (caput e inciso I).

Segundo tal mandamento constitucional, a Lei Federal nº 8.080/90, em seu art. 7º, determinou que as ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS) são



desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:

“IX - descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo:

(...);

b) regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde”.

Como se não bastasse, previu que as ações e serviços de saúde, executados pelo SUS serão organizados de forma regionalizada e hierarquizada em níveis de complexidade crescente (art.8º), competindo:

a. à direção nacional (art.16): definir e coordenar os sistemas de redes integradas de assistência de alta complexidade (inciso III, alínea 'a'); e, prestar cooperação técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o aperfeiçoamento da sua atuação institucional (inciso XIII);

b. à direção estadual (art.17): prestar apoio técnico e financeiro aos Municípios e executar supletivamente ações e serviços de saúde (inciso III) e estabelecer normas, em caráter suplementar, para o controle e avaliação das ações e serviços de saúde (inciso XI); e,

c. à direção municipal (art.18): planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde (inciso I), bem como participar do planejamento, programação e organização da rede regionalizada e hierarquizada do SUS, em articulação com sua direção estadual (inciso II).

Veja-se que o Município, quando muito, só está autorizado por lei a gerir e administrar os serviços públicos de saúde, sendo certo que o custeio, a quantidade e forma como se dará a realização desses são predeterminados pelos gestores estadual e federal.

É dizer, a municipalidade não tem autorização legal para, a seu bel prazer, valendo-se de sua conveniência e oportunidade, atender um ou outro paciente na rede de saúde pública ou privada, ou escolher entre um ou outro procedimento, sendo este de baixa, média ou alta complexidade.

Cumpre lembrar que a Lei nº 8.666/93, em seu art. 55, inciso V, determina que toda contratação ajustada pelo Poder Público deverá apontar, necessariamente, o crédito pelo qual correrá a despesa. Semelhante mandamento encontra-se previsto na Lei Federal nº 4.320/64, que proíbe a realização de despesa sem empenho prévio, sendo ainda vedado empenhar valores excedentes aos créditos orçamentários previstos (art. 59 e §§).

Destarte, a ausência de responsabilização exclusiva da União e do Estado e a procedência do pedido em relação ao Município de Uberlândia seria sinônimo de subversão das competências legais específicas, ofendendo princípios basilares de nosso ordenamento jurídico, sobretudo aqueles que regem a Administração Pública



e o direito financeiro. Diante disso, em entendendo pela procedência do pedido, requer sejam condenados somente a União e o Estado de Minas Gerais pelo custeio integral do tratamento.

3. Da ausência de comprovação do débito cobrado

A Requerente ajuizou a presente ação objetivando, nos termos do pedido, o *pagamento por parte das requeridas do valor, atualizado na data do pagamento, das despesas médico hospitalares com a internação da autora em estabelecimento particular de saúde*. Segundo ela, o valor a ser pago é de R\$114.348,13 (cento e quatorze mil, trezentos e quarenta e oito reais e treze centavos).

Pairam, no entanto, as seguintes DÚVIDAS acerca da cobrança:

- a.** o valor que a Requerente diz ser devido é resultado da soma de VALORES ANOTADOS MANUALMENTE em quadros no documento de ID nº 790999457, com o que se entende por destinatários desses pagamentos;
- b.** não há na documentação acostada à inicial NENHUMA NOTA FISCAL referente à prestação dos serviços hospitalares, ou qualquer comprovação sobre o que compreendem os valores cobrados;
- c.** foram juntados à inicial alguns comprovantes de pagamentos efetuados pela Requerente, sobre os quais não há demonstração de que guardam relação com as despesas hospitalares da Requerente.

A demonstração da prestação do serviço médico-hospitalar é condição imprescindível à cobrança dos valores a ele atinentes. *A Requerente, como explanado, não se desincumbiu do ônus de provar a existência do débito cobrado*, uma vez que não apresentou comprovação dos serviços prestados pelo hospital para tratamento de sua saúde e que, agora, pretende absurdamente ver custeados pelo erário.

Nesse sentido:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE COBRANÇA - PRELIMINAR - REJEITADA - SERVIÇOS PRESTADOS AO MUNICÍPIO DE VERMELHO NOVO - AUSÊNCIA DE PROVA DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO - ÔNUS DA PROVA (ART. 373, I, CPC/15) - PAGAMENTO INDEVIDO - PEDIDO IMPROCEDENTE - RECURSO NÃO PROVIDO. 1- Nos termos do art. 373, I, do CPC/15, **incumbe à parte autora a prova documental suficiente dos fatos constitutivos do direito por ela alegado na inicial da ação de cobrança, ou seja, da efetiva prestação dos serviços ao réu.** 2- Ausente a prova efetiva da prestação dos serviços, revela-se indevida a cobrança. 3- Recurso não provido. (TJ-MG - AC: 10540140015269001 MG, Relator: Hilda Teixeira da Costa, Data de Julgamento: 08/08/2017, Câmaras Cíveis / 2ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 18/08/2017)



4. Pela Eventualidade: custeio pela Tabela do SUS

Apesar de toda a problemática envolvendo a internação da Requerente diretamente em hospital particular, por sua conta e risco, mesmo que o Município seja compelido a pagar o tratamento, cuja responsabilidade não lhe compete, terá que ser pela tabela do SUS, já que o atendimento público não objetiva lucros, mas apenas ressarcir os gastos realizados, atendendo aqueles que necessitam. Assim, qualquer condenação do Município ao pagamento das despesas nos valores cobrados pelo hospital, foge ao seu dever social de garantia da saúde, já que estará subvencionando hospital particular e garantindo o seu lucro, o que é inadmissível.

As instituições públicas visam garantir a saúde, sendo suas ações, de relevância pública. Entretanto, apesar do art. 199 da Constituição Federal permitir à iniciativa privada atuar na assistência à saúde, seu § 2º veda expressamente a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas, com fins lucrativos.

Apesar de o Município ter a certeza de que não tem nenhuma responsabilidade pelo débito contraído com o hospital, caso seja compelido a efetivar o pagamento, somente poderá arcar com as despesas se for aplicada a tabela do SUS, sendo vedado constitucionalmente o pagamento como particular, vez que o atendimento público à saúde não objetiva lucros.

Sendo assim, pela eventualidade, se for imposta ao Município obrigação de custear a internação e todo tratamento no Hospital Santa Clara, o que se tem como argumento, então deverá ser determinado que seja efetuado com base na tabela do SUS.

Ressalva-se, ainda, o direito da Secretaria Municipal de Saúde realizar auditoria para confirmação da veracidade dos procedimentos realizados, devendo o Hospital apresentar extrato de conta hospitalar circunstanciado, para que, em vista da preservação do interesse público, seja ressalvado à Secretaria Municipal de Saúde o direito de realizar auditoria para comprovação da efetiva realização, até porque o Hospital Santa Clara acatou a internação como sendo particular, fato incontestado.

Ora, nesta esteira de raciocínio, é inaceitável que se oponha ao Poder Público o custo e lucros exorbitantes inerentes a procedimento particular.

DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer:

a. a extinção do presente feito, sem julgamento do mérito, em razão da ilegitimidade passiva do Município de Uberlândia, nos termos do art. 485, inciso VI c/c art. 330, inciso II, ambos do Código de Processo Civil/2015, tendo em vista que esta Municipalidade não participou da relação contratual entre o nosocômio particular e



a Requerente;

b. *Ad argumentandum*, caso a preliminar supracitada não seja acatada, o que se tem por argumento, *sejam julgados improcedentes* os pedidos formulados em todos os termos e requerimentos em face do Município de Uberlândia;

c. em não sendo acatado o pedido supra, que os custos e ônus da internação do pai da Requerente no Hospital Santa Clara sejam atribuídos exclusivamente ao Estado de Minas Gerais e à União Federal, por se tratar de tratamento de média/alta complexidade;

d. por segundo e também pela eventualidade, se for imposta ao Município a obrigação de custear a internação, medicamentos e demais procedimentos realizados no Hospital Santa Clara, o que se tem como argumento, então, deverá ser determinado *o reembolso com base na tabela do SUS*, ressalvado o direito da Secretaria Municipal de Saúde realizar auditoria para confirmação da veracidade dos procedimentos apontados nos extratos de conta hospitalar, a serem apresentados pelo Hospital;

e. Por se tratar de matéria de direito e de fato, estando o processo devidamente instruído com as provas necessárias à declaração da improcedência dos pedidos iniciais em face do Município de Uberlândia requer, portanto, o julgamento antecipado do feito na forma em que se encontra, resguardando-se ao Réu o direito de contraditar outras provas produzidas no curso de processo.

Termos em que pede deferimento.

Uberlândia – MG, 18 de janeiro de 2022.

MARIA THERESA SILVA COSTA

Procuradora do Município - OAB/MG 131.188





Número: **1014032-30.2021.4.01.3803**

Classe: **PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL**

Órgão julgador: **1ª Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Uberlândia-MG**

Última distribuição : **26/10/2021**

Valor da causa: **R\$ 114.348,13**

Assuntos: **Ressarcimento do SUS**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
CENIR GOMES MATHEUS (AUTOR)		JESSICA BEATRIZ SILVA RIBEIRO (ADVOGADO)	
UNIÃO FEDERAL (REU)			
ESTADO DE MINAS GERAIS (REU)			
MUNICIPIO DE UBERLANDIA (REU)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
1069209388	10/05/2022 13:50	Sentença Tipo B	Sentença Tipo B



PODER JUDICIÁRIO
SEÇÃO JUDICIÁRIA DE MINAS GERAIS
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE UBERLÂNDIA - 1ª VARA CÍVEL E
CRIMINAL

PROCESSO Nº: 1014032-30.2021.4.01.3803

CLASSE: PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL (7)

AUTOR: CENIR GOMES MATHEUS

REU: UNIÃO FEDERAL, ESTADO DE MINAS GERAIS, MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA

S E N T E N Ç A
[Tipo B]

1. RELATÓRIO

Trata-se de ação procedimento comum ajuizada por CENIR GOMES MATHEUS objetivando a condenação da UNIÃO, do ESTADO DE MINAS GERAIS e do MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA a serem responsabilizados ao pagamento das despesas médico- hospitalares com sua internação em estabelecimento particular de saúde.

Alega que diante de quadro de insuficiência venosa crônica, com dores, edemas e varizes bilaterais, em junho de 2020 dirigiu-se ao “PS da UFU, ao qual é informada não haver vagas para realizar o procedimento devido à pandemia COVID-19”.

Alega que necessitando ser internada com urgência, “iminência de perda do membro altamente comprometido pela doença arterial obstrutiva periférica com trombose aguda”, buscou atendimento junto ao Hospital Santa Clara.



Esclarece que a conta hospitalar da internação resultou num total de R\$ 114.348,13 (cento e quatorze mil, trezentos e quarenta e oito reais e treze centavos), com o qual não tem condições de arcar.

O Estado de Minas Gerais junta sua peça de defesa tecendo considerações acerca da Política Pública Integrada, do princípio da descentralização, impessoalidade e isonomia, da impossibilidade de condenação ao ente estatal no custeio de internação em hospital particular, da responsabilidade do município pelo tratamento e atendimento do paciente, do respeito à tabela do SUS, entre outros. Ao final, pugna pela improcedência do pedido inaugural.

Em sua contestação, a União aduz não ser responsável pela omissão alegada na inicial. Tece considerações acerca de a autora, por livre e espontânea vontade, procurar por atendimento particular. Discorre sobre o sistema público de saúde e, ao final, requer a improcedência da demanda.

Por seu turno, o Município de Uberlândia apresenta sua contestação, suscitando preliminar de ilegitimidade passiva. No mérito, expõe o não cabimento do custeio de internação particular, vez que por opção da parte autora porquanto ausente a recusa do atendimento pelo Poder Público. Sustenta que o Poder Público não negou atendimento à paciente.

Réplica apresentada.

Objeto do ID 507943882 a autora requereu a produção de prova testemunhal.

É o relatório. Decido.

1. FUNDAMENTAÇÃO

Por não haver necessidade de produção de outras provas além das existentes nos autos e, em consonância com o artigo 355, I, do CPC, passo ao julgamento antecipado da lide.

2.1. Preliminar de ilegitimidade passiva

Consoante estabelece o artigo 198 da CRFB/88, possuem os réus, entes públicos federados, a legitimidade para figurarem no polo passivo de ação em que se visa a realização de um serviço de saúde, sendo que a responsabilidade é solidária entre eles. Também, a depender do caso, que adiante se enfrentará, os réus podem ser responsabilizados por despesas decorrentes de atendimento hospitalar privado, o que, pela teoria da asserção, induz o reconhecimento da legitimidade dos demandados.

O Supremo Tribunal Federal, confirmando entendimento assentado em diversos julgamentos submetidos ao Pretório, chancelou a responsabilidade solidária dos entes federados na assistência à saúde. Eis o precedente condutor:

*RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DIREITO À SAÚDE. TRATAMENTO MÉDICO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES FEDERADOS. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. REAFIRMAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. **O tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, porquanto responsabilidade solidária dos entes federados. O polo passivo pode ser composto por qualquer um deles, isoladamente, ou conjuntamente.** (RE 855178 RG, Relator Ministro Luiz Fux, julgado em 05/03/2015, processo eletrônico DJe-050, divulg. 13-03-2015, publicado em 16/03/2015 - STF)*



Assim, por ser dever de todos os entes públicos réus a prestação de saúde, possuem legitimidade para figurarem no polo passivo do presente feito.

2.2. Mérito

A pretensão deduzida em juízo cinge-se em verificar a responsabilidade dos réus em custearem as despesas hospitalares que o genitor da demandante teve com o Hospital Santa Clara no período de 29 de junho de 2020 a 13 de julho de 2020.

Antes do enfrentamento propriamente dito da questão, necessário ponderar a respeito da natureza jurídica do direito à saúde perseguido pelo *de cujus*, ao ser internado diretamente em hospital particular por sua família.

Como já exposto na decisão que apreciou o pedido de tutela de urgência, o Estado presta serviços públicos diretamente ou por meio concessão/delegação e também, excepcionalmente, serviços privados. É o que esclarece a Constituição da República (artigos 173 a 175).

Para se definir e identificar uma atividade como serviço público, os doutrinadores apontam várias teorias, como a subjetiva ou orgânica (*é serviço público a depender da pessoa quem a realiza*), material (*observa-se a importância do serviço em questão para se considerá-la como público*) e formal (*é serviço público o que seja prestado sob o regime jurídico de direito público*).

A formalista (ou escola legalista) é a teoria adotada no Brasil, em que o serviço sempre será público quanto for prestado sob **regime jurídico de direito público** (*regras intrínsecas de direito público, traçadas pelo Estado, e aplicáveis aos delegatários/concessionários*). De outra parte, quando for prestado sobre regime jurídico de direito privado ele será incontroversamente, um serviço privado. Sobre o tema, Maria Sylvia Zanella Di Pietro bem conceitua o que seja serviço público, senão vejamos:

“Serviço público é toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito administrativo*, Ed. Atlas, 2014. p. 107).

Pois bem.

O serviço de saúde é essencial e o Estado tem o dever prestá-lo (CRFB, art. 198). Não obstante a isso, e face à sua importância, a Constituição Federal não determina exclusividade na sua prestação. Ao contrário, viabiliza expressamente a participação direta das pessoas físicas e jurídicas privadas em prestar o serviço de saúde (**Art. 199 da CRFB/88. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada**).

Por isso, quando há a prestação de serviços de saúde por nosocômios particulares, e por não ser exercido em regime jurídico de direito público, **o serviço é privado**, mesmo que seja de saúde.

Assim também é o entendimento da jurisprudência a esse respeito:

DESPESAS MÉDICAS. TRATAMENTO DE SAÚDE NA REDE PRIVADA. AUSÊNCIA DE TENTATIVA DE OBTER ATENDIMENTO PELA REDE PÚBLICA. SUS. RESSARCIMENTO. IMPOSSIBILIDADE. A prestação de assistência à saúde pelo Poder Público se dá em estabelecimentos públicos ou particulares conveniados ao SUS, não se admitindo que o



administrado escolha o estabelecimento hospitalar no qual queira se tratar. Se o administrado optou por realizar o tratamento de saúde na rede particular, deve arcar com os respectivos custos, principalmente quando não há negativa do Estado em promover e garantir o referido direito constitucional. Unânime. (Ap 0046076-62.2010.4.01.3300, rel. Des. Federal Kassio Marques, em 09/10/2017 – TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO)

No caso em tela, narra a autora na inicial que fazia acompanhamento junto ao sistema público de saúde tendo procurado o pronto atendimento do HC-UFU. Entretanto, foi “informada não haver vagas para realizar o procedimento devido à pandemia COVID-19” - ID 790984979 - Pág. 5.

Ainda que seja realmente notório que o Sistema Público de Saúde encontra-se sobrecarregado devido à atual situação pandêmica, a situação não pode ser pretexto para que a paciente por sua conta procure a rede particular e imponha o ônus ao Poder Público por suas escolhas. Nota-se que a paciente foi orientada a retornar ao Pronto Atendimento da UAI Tibery em caso de alteração do quadro ou piora clínica, mas, por mera liberalidade, buscou o serviço privado de saúde – ID 890177558 - Pág. 3.

Ora, ao procurar direta e voluntariamente o Hospital Santa Clara, contratando serviço de internação, medicamentos, cuidados e exames, a requerente retirou o dever da União, do Estado e do Município, que, como ponderado, presta serviço público de saúde.

Se assim o quisesse, deveria a paciente ter procurado a unidade de saúde responsável pelo seu acompanhamento, ou mesmo, unidades hospitalares da rede pública ou, ainda, hospitais particulares conveniados com o SUS, o que não foi feito.

Ademais, observa-se que sequer houve pedido de transferência do paciente para rede pública de saúde, com inclusão no Sistema SUSFácil para a devida transferência – ID 890177558.

Portanto, não merece guarida a pretensão de custeamento quanto aos valores pagos a título de serviço privado de saúde do paciente.

3. DISPOSITIVO

Ante o exposto, e, com base no artigo 487, I do CPC, JULGO IMPROCEDENTES os pedidos formulados em inicial.

Com base no art. 85, § 2º do CPC, CONDENO a autora em custas e em honorários advocatícios, que fixo em 10% (dez por cento) sobre o valor da causa atualizado, condenação esta que deve ficar suspensa nos moldes e prazo do art. 98, § 3º do CPC.

Feito não sujeito ao duplo grau de jurisdição, nos termos do parágrafo 3º do artigo 496 do CPC.

Solicito às partes, em caso de não haver interesse em recorrer, que, em homenagem aos princípios da celeridade processual, da razoável duração do processo, da cooperação e da eficiência, manifestarem expressamente a renúncia ao prazo recursal.

Por outro lado, em havendo interposição de apelação, nos termos dos arts. 1.009 e 1.010 do CPC intime-se o apelado para apresentar contrarrazões, no prazo de 15 (quinze) dias. Na hipótese de serem suscitadas pelo apelado, nas contrarrazões, as questões referidas no § 1º do art. 1.009 do CPC, ou em caso de apresentação de apelação adesiva, intime-se o apelante para manifestação ou contrarrazões, no prazo de 15 (quinze) dias (arts. 1.009, § 2º e 1.010, § 2º, do CPC). Após cumpridas as determinações supra, remetam-se os autos ao Egrégio Tribunal Regional Federal da 1ª Região.



Transitada em julgado, dê-se baixa e arquivem-se.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Uberlândia/MG, data da assinatura.

LINCOLN RODRIGUES DE FARIA

Juiz Federal





12/09/2022

Número: **5044605-68.2022.8.13.0702**

Classe: **[CÍVEL] MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL**

Órgão julgador: **3ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia**

Última distribuição : **01/09/2022**

Valor da causa: **R\$ 50.000,00**

Assuntos: **Adjudicação**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Advogados
RN METROPOLITAN LTDA (IMPETRANTE)	
	DANIEL AUGUSTO MATOSO COSTA (ADVOGADO)
PRODAUB - PROCESSAMENTO DE DADOS DE UBERLANDIA (IMPETRADO(A))	
FUNDACAO UBERLANDENSE DO TURISMO ESPORTE E LAZER (IMPETRADO(A))	
EMPRESA MUNICIPAL DE APOIO E MANUTENCAO - EMAM (IMPETRADO(A))	
FUNDACAO DE EXCELENCIA RURAL DE UBERLANDIA (IMPETRADO(A))	
DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE AGUA E ESGOTO (IMPETRADO(A))	
Presidente da Empresa Municipal de Apoio e Manutenção - EMAM (IMPETRADO(A))	
MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA (IMPETRADO(A))	
Diretor da Fundação Uberlândense do Turismo, Esporte e Lazer (IMPETRADO(A))	
Presidente da Empresa de Processamento e Dados de Uberlândia-PRODAUB (IMPETRADO(A))	
Diretor da Fundação de Excelência Rural de Uberlândia-FERUB (IMPETRADO(A))	
Diretor Geral do Departamento Municipal de Água e Esgoto de Uberlândia - DMAE (IMPETRADO(A))	
Secretária Municipal de Administração de Uberlândia (IMPETRADO(A))	

Outros participantes			
Ministério Público - MPMG (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
9594048985	01/09/2022 14:39	Petição Inicial	Petição Inicial

**Exmo. Sr. Dr. Juiz de Direito da ____ Vara Cível/Fazenda Pública
Municipal da Comarca de Uberlândia – MG.**

Pedido de liminar - Urgente

RN METROPOLITAN LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 04.467.112/0001-08, com sede na Rua Ituiutaba nº 577, anexo nº 55, Bairro São Benedito, Uberaba, Minas Gerais, CEP 38.020-340, por seus procuradores infra-assinados, conforme instrumento de mandato (procuração e substabelecimento) anexo (**doc. 1**), vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, com fulcro nos artigos 5º, *caput* e inciso LXIX, da Constituição Federal de 1988 impetrar o presente

MANDADO DE SEGURANÇA
com pedido de liminar

contra atos ilegais praticados pela **SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO DA PREFEITURA DE UBERLÂNDIA**, Senhora *Marly Vieira da Silva Melazo* (**doc. 2**), **DIRETOR DO DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO – DMAE**, Senhor *Adicional dos Reis Cardoso*, **PRESIDENTE DA EMPRESA DE PROCESSAMENTO E DADOS DE UBERLÂNDIA – PRODAUB**, Senhor *Reginaldo Aparecido Mendes*, **PRESIDENTE DA EMPRESA MUNICIPAL DE APOIO E MANUTENÇÃO – EMAM**, Senhor *Luiz Carlos do Egypto*, **DIRETOR DA FUNDAÇÃO DE EXCELÊNCIA RURAL DE UBERLÂNDIA – FERUB**, Senhor *Carlos Henrique Costa Nazareno*, **DIRETOR DA FUNDAÇÃO UBERLANDENSE DO TURISMO, ESPORTE E LAZER**, Senhor *Edson Cesar Zanatta* e **DIRETOR DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA – IPREMU**, Senhor *André Luiz Goulart* (**doc. 9**), com endereço na Avenida Anselmo Alves dos Santos, nº 600, Santa Mônica, em Uberlândia-MG., CEP: 38.408-150, endereço eletrônico licitacoespmu@uberlandia.mg.gov.br, de acordo com os fatos e fundamentos de direito a seguir articulados:

I – DA URGÊNCIA NA DISTRIBUIÇÃO DO PRESENTE MANDAMUS

1. A teor do que preceitua o *caput* do artigo 20, da Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009, *in verbis*:

“Os processos de mandado de segurança e os respectivos recursos **terão prioridade sobre todos os atos judiciais**, salvo *habeas corpus*” - destacamos.

2. Em consequência, impõe-se a distribuição do presente *writ* com a urgência que o caso exige, nos termos da supramencionada norma legal.

II – DA ADMISSIBILIDADE DO PRESENTE WRIT

3. O presente *mandamus* se apresenta totalmente admissível, tendo em vista o que se encontra disposto no *caput* do artigo 1º da Lei nº 12.016/2009 em que “*conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física... sofrer violação... por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça*”.

4. Pontue-se ainda, Ilustre Magistrado(a), que, no caso em exame, não se afiguram presentes as exceções contidas no artigo 5º, incisos I, II e III, da Lei nº 12.016/2009 porquanto os atos dos quais aqui se busca amparo inexistem recurso administrativo com efeito suspensivo (I), não há recurso judicial dotado do mesmo efeito (II) e muito menos aqui se combate decisão judicial coberta pelo trânsito em julgado (III).

5. Ademais, consoante a recentíssima jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema:



“PEDIDO DE SUSPENSÃO DE MEDIDA LIMINAR EM MANDADO DE SEGURANÇA. ILEGALIDADE NA INABILITAÇÃO DE EMPRESA EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. AUSÊNCIA DE LESÃO AO INTERESSE PÚBLICO. Relevantes que sejam os serviços licitados, sobreleva o interesse público de um procedimento livre de ilegalidades. Hipótese em que a decisão impugnada preservou o interesse público, ressaltando a necessidade de tratamento isonômico aos participantes da licitação e de assegurar a contratação pelo menor preço. **A superveniente adjudicação não importa na perda de objeto do mandado de segurança, pois se o certame está eivado de nulidades, estas também contaminam a adjudicação e posterior celebração do contrato. Agravo regimental não provido.**” (STJ, AgRg na SS n. 2.370/PE, relator Ministro Ari Pargendler, Corte Especial, julgado em 16/3/2011, DJe de 23/9/2011, destacamos)

“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. EVENTUAL ILEGALIDADE. HOMOLOGAÇÃO DO CERTAME. PERDA DE OBJETO. INOCORRÊNCIA. RECURSO PROVIDO.I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, in casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.II - **O acórdão recorrido está em confronto com a orientação desta Corte, segundo a qual não se configura a perda de objeto do mandado de segurança o fato do certame já ter sido homologado pela autoridade competente, porquanto se o mandamus insurge contra eventual ilegalidade praticado pelo ato coator sua revogação não retira do mundo jurídico os efeitos dele decorrente.**III - O Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.IV - Agravo Interno improvido.” (STJ, AgInt no RMS n. 47.454/GO, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 14/6/2016, DJe de 23/6/2016, destacamos)

6. Pontue-se ainda que os atos coatores aqui questionados são datados a partir de 21.6.2022, o que demonstra a estrita observância do prazo legal para a impetração do presente writ (artigo 23, da Lei nº 12.016/2009).

7. Assentados estes importantíssimos aspectos, passa-se as considerações iniciais e aos fatos.

III – CONSIDERAÇÕES INICIAIS



8. A aqui impetrante é pessoa jurídica integrante do Grupo HAPVIDA, sediado em Fortaleza/CE e atua como operadora de planos de saúde em todas as regiões do país, figurando, atualmente, entre os líderes do segmento em estrutura assistencial e em número de beneficiários.

9. Em combinação de negócio realizada recentemente, o Grupo HAPVIDA se fundiu ao Grupo Notre Dame Intermédica, de modo que o Grupo totaliza mais de 10 milhões de beneficiários, quando consideradas as vertentes saúde e odontologia (para mais informações sobre o Grupo Hapvida, consultar o seguinte site <https://ri.hapvida.com.br/>), bem como 87 hospitais, 76 unidades de pronto atendimento, 323 clínicas e 270 unidades de diagnóstico por imagem e coleta laboratorial, totalizando assim 756 pontos de atendimento próprios, em todas as cinco regiões do país.

10. Em Minas Gerais, o Grupo possui um total de, aproximadamente, 850 mil beneficiários, sendo que a impetrante, de atuação mais concentrada na Região de Uberlândia e Uberaba, possui mais de 45 mil beneficiários, entre os quais figuram beneficiários servidores do Município de Uberlândia, considerando o contrato atualmente vigente, este que será sucedido pelo novo contrato que é objeto da licitação de que se trata o presente *mandamus*.

IV – DOS FATOS

11. A Prefeitura de Uberlândia, através da ora impetrados, tornou público o Edital “Pregão Eletrônico nº 060/2022” (**doc. 3**), tendo por objeto a “Contratação de empresa especializada, operadora de planos de saúde, para a prestação de serviços de Assistência à Saúde Suplementar, serviços médicos, hospitalares, obstetrícia, laboratoriais, exames complementares e serviços auxiliares de diagnóstico e terapia, na modalidade coletivo empresarial, ambulatorial-hospitalar com obstetrícia, Rede Própria e Ampla, com acomodação em enfermaria e apartamento, sem carência, para inscrição dos servidores públicos ativos, inativos vinculados ao IPREMU, contratados por tempo determinado, empregados



públicos municipais, pensionistas vinculados ao IPREMU, comissionados, função pública e agentes políticos, bem como seus respectivos dependentes” (cf. item 1.1).

12. Iniciado o mencionado procedimento licitatório, regularmente transposta a fase de credenciamento, a impetrante, observado o critério de “*Maior Percentual de Desconto Linear*”, incidente nos valores do item 19 do Termo de Referência” (item 9.1.1 do edital), sagrou-se a licitante classificada em primeiro lugar com a melhor proposta (**doc. 4**):

Licitante Classificado em primeiro lugar:
RN METROPOLITAN LTDA
Percentual de desconto negociado: 46%

13. Pontue-se que a única outra participante do certame, a *UNIMED Uberlândia Coop. Regional Trabalho Médico Ltda.*, ficou na segunda colocação por ter proposto o desconto de 40,40%.

14. Diante disso, aos 7.6.2022 a impetrante teve a sua oferta devidamente adjudicada e homologada pela 1ª impetrada (**doc. 5**), conforme ato a seguir reproduzido:





ATO DE ADJUDICAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO

Referente ao Pregão Eletrônico nº. 060/2022.

Por considerar atendidas todas as disposições legais e aplicáveis à espécie, em especial ao ato convocatório regedor do certame, estando o processo perfeito e válido, a Sra. Marly Vieira da Silva Melazo, Secretária Municipal de Administração e, resolve:

ADJUDICAR e HOMOLOGAR, para que produzam seus jurídicos e legais efeitos, os atos de julgamento e de classificação por parte do Pregoeiro, do objeto licitado, que é **contratação de empresa especializada, operadora de planos de saúde, para a prestação de serviços de assistência à Saúde Suplementar, serviços médicos, hospitalares, obstetrícia, laboratoriais, exames complementares e serviços auxiliares de diagnóstico e terapia, na modalidade coletivo empresarial, ambulatorial-hospitalar com obstetrícia, rede própria e ampla, com acomodação em enfermaria e apartamento, sem carência, para inscrição dos servidores públicos ativos, inativos vinculados ao IPREMU, comissionados, função pública e agentes políticos, bem como seus respectivos dependentes, conforme todas as especificações contidas no Edital, à empresa:**

Item:	Empresa:
01	RN METROPOLITAN LTDA

Em atendimento à **Secretaria Municipal de Administração**, onde o julgamento foi "*Maior desconto linear*", cujo valor ofertado foi declarado vencedor e adjudicado por ser vantajoso para o Município de Uberlândia.

Uberlândia, 07 de junho de 2022


MARLY VIEIRA DA SILVA MELAZO

Secretária Municipal de Saúde

15. Aos 9.6.2022, a impetrante foi convocada “*em atendimento ao item 15.3 do Edital*”, para realizar “*o encaminhamento de toda a documentação exigida como condição para assinatura do contrato*” (**doc. 6**).

16. Apresentada a mencionada documentação exigida, a autoridade coatora em 21.6.2022, **sem a oitiva prévia da impetrante**, decidiu, em síntese, o seguinte (**doc. 7**):

Ante o exposto, decido pelo cancelamento e afastamento dos efeitos do Ato de Homologação e Adjudicação concedido à empresa RN METROPOLITAN LTDA, datado de 07/06/2022.

Em ato contínuo, encaminho os autos à pregoeira para o retorno de fase e então prossecução do procedimento nos termos do §2º do artigo 48 do Decreto Municipal nº 18.333, de 2019 e artigo 4º, XVI e XXIII da Lei Federal nº 10.520 de 2002.

À Diretoria de Compras para as providências cabíveis.

Uberlândia,

Marly Vieira da Silva Melazo
Secretária Municipal de Administração

17. Inconformada com a supramencionada decisão, a ora impetrante interpôs recurso administrativo, a teor do que autoriza o artigo 44, § 1º do Decreto Municipal nº 18.333/2019, o qual, aos 4.8.2022, foi improvido pela secretária interina de administração (**doc. 8**).

18. Na sequência, aos 8.8.2022 foi expedido pelos impetrados novo “ato de adjudicação e homologação” em favor da única outra licitante – *UNIMED Uberlândia Coop. Regional Trabalho Médico Ltda.* (**doc. 9**), conforme ato a seguir reproduzido:





ATO DE ADJUDICAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO

Referente ao Pregão Eletrônico Nº 060/2022.

Por considerar atendidas todas as disposições legais e aplicáveis à espécie, em especial ao ato convocatório regedor do certame, estando o processo perfeito e válido, a Sra. Marly Vieira da Silva Melazo – Secretária Municipal de Administração, o Sr. Reginaldo Aparecido Mendes – Presidente da Empresa de Processamento de Dados de Uberlândia – PRODAUB, o Sr. Adicionaldo dos Reis Cardoso – Diretor do Departamento Municipal de Água e Esgoto – DMAE, o Sr. Luiz Carlos do Egypto – Diretor da Empresa Municipal de Apoio e Manutenção – EMAM, o Sr. Carlos Henrique Costa Nazareno – Diretor da Fundação de Excelência Rural de Uberlândia – FERUB, o Sr. Edson Cesar Zanatta – Diretor da Fundação Uberlandense do Turismo, Esporte e Lazer – FUTEL e o Sr. André Luiz Goulart – Diretor do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Uberlândia – IPREMU, resolvem:

ADJUDICAR o objeto da licitação e **HOMOLOGAR**, para que produzam seus jurídicos e legais efeitos, os atos de julgamento e de classificação por parte do Pregoeiro, do objeto licitado, que é a **contratação de empresa especializada, operadora de planos de saúde, para a prestação de serviços de Assistência à Saúde Suplementar, serviços médicos, hospitalares, obstetrícia, laboratoriais, exames complementares e serviços auxiliares de diagnóstico e terapia, na modalidade coletivo empresarial, ambulatorial-hospitalar com obstetrícia, Rede Própria e Ampla, com acomodação em enfermaria e apartamento, sem carência, para inscrição dos servidores públicos ativos, inativos vinculados ao IPREMU, contratados por tempo determinado, empregados públicos**

municipais, pensionistas vinculados ao IPREMU, comissionados, função pública e agentes políticos, bem como seus respectivos dependentes, conforme todas as especificações contidas no Edital, à empresa:

Item:	Empresa:
01	UNIMED UBERLÂNDIA COOP.REGIONAL TRABALHO MEDICO LTDA

Em atendimento à Secretaria Municipal de Administração, ao Departamento Municipal de Água e Esgoto – DMAE, à Empresa de Processamento de Dados de Uberlândia – PRODAUB, à Empresa Municipal de Apoio e Manutenção – EMAM, à Fundação de Excelência Rural de Uberlândia – FERUB, à Fundação Uberlandense do Turismo, Esporte e Lazer – FUTEL e ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Uberlândia – IPREMU, onde o julgamento foi “*Maior Desconto Linear*”, cujo valor ofertado foi declarado vencedor e adjudicado por ser vantajoso para o Município de Uberlândia.

Uberlândia, de de 2022.

19. Contudo, Ilustre Juiz(íza), o referido processo licitatório encontra-se eivado de graves e insanáveis nulidades, e, o pior, contrário ao melhor interesse público da municipalidade, conforme adiante restará detalhadamente demonstrado.

20. Portanto e em suma, o mandado de segurança ora impetrado se insurge contra os dois atos coatores, consubstanciados:

(i) **na decisão da 1ª impetrada que cancelou e afastou os efeitos da homologação e adjudicação inicialmente concedida à impetrante, datada de 21.6.2022 (doc. 7)** e

(ii) no novo “ato de adjudicação e homologação” por parte dos impetrados em favor da única outra licitante – *UNIMED Uberlândia Coop. Regional Trabalho Médico Ltda.*, datado de 8.8.2022 (**doc. 9**).

V – DA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA PARA A ADMINISTRAÇÃO

21. Conforme preceitua o artigo 3º da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*:

“Art. 3º **A licitação destina-se a garantir** a observância do princípio constitucional da isonomia, **a seleção da proposta mais vantajosa para a administração** e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos” – destacamos.

22. Sobre esta matéria, **MARÇAL JUSTEN FILHO** ensina que:

“... a maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a **prestação menos onerosa** e o particular se obrigar a realizar **a melhor e mais completa prestação**” (in Comentários à lei de licitações e contratos administrativos – 18. ed. rev., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 775).

23. Vê-se, pois, que o objetivo primordial da licitação, sob o enfoque da seleção da proposta mais vantajosa, PRINCIPALMENTE se apresenta assumir, em nome da Administração Pública, o dever de



realizar a **prestação menos onerosa**, bem como garantir que foi contratado o serviço que se apresenta a melhor e mais completa solução técnica para as necessidades do contratante.

24. Neste sentido:

“A Lei n. 8.666/1993 instituiu normas para as licitações e os contratos da administração pública. No art. 3º da referida legislação, estão dispostos os princípios constitucionais a serem observados nas licitações públicas com o objetivo de garantir isonomia entre os participantes do certame e, consequentemente, de alcançar a proposta mais vantajosa...”

(AgInt no REsp 1734348/RN, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/05/2021, DJe 03/08/2021).

25. Aqui, Ilustre Magistrado(a), que sob este aspecto, certo é que a proposta apresentada pela impetrante (46% de desconto), observado o critério de **“*Maior Percentual de Desconto Linear*”, incidente nos valores do item 19 do Termo de Referência**” (item 9.1.1 do edital), se mostra indubitavelmente menos onerosa à Administração Pública que a ofertada pela única outra licitante (desconto de 40,40%), o que, observados os valores constantes no termo de referência dá uma diferença de mais de 1 milhão e meio de reais.

26. Assentado este importantíssimo aspecto, passa-se às ilegalidades existentes no presente certame licitatório.

VI – DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO DA IMPETRANTE

V.1 – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA NÃO-SURPRESA – NULIDADE

27. Consoante aqui se verifica, a decisão que cancelou e afastou os efeitos da homologação e adjudicação inicialmente concedida à impetrante, datada de 21.6.2022 **(doc. 7) contém grave e insanável vício.**



28. Preceitua a Constituição Federal de 1988:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

*LV - **aos litigantes, em processo** judicial ou **administrativo**, e aos acusados em geral **são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes**” – destacamos.*

29. Discorrendo acerca das garantias processuais dispostas na Carta Magna, **KILDARE GONÇALVES CARVALHO** ensina:

“Como garantias processuais, destacam-se, na Constituição, a do devido processo legal, agora expressamente prevista no artigo 5º, LIV, a do contraditório e a da ampla defesa, asseguradas no artigo 5º, LV. Note-se que a Constituição estende a garantia do contraditório e da ampla defesa aos processos administrativos.

Deveras, para que se possa decidir a lide, é indispensável que sejam ouvidas as partes litigantes, sem o que não haverá julgamento justo e nem garantia das liberdades constitucionais” (Direito constitucional, 13. ed., rev. atual. e ampl. – Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 655-656).

30. Por sua vez, em estrita consonância com este importante princípio constitucional, os artigos 9º, *caput* e 10, do Código de Processo Civil, perfeitamente aplicáveis à espécie por força do art. 15 do próprio CPC, dispõem expressamente:

*“Art. 9º. Não se proferirá decisão contra uma das partes **sem que ela seja previamente ouvida.***

(...)

Art. 10. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício.” – destacamos.

31. Sobre o tema, a doutrina tem o seguinte entendimento:



“2. **Proibição da decisão surpresa. Este dispositivo, juntamente com o CPC 10, veda a chamada decisão surpresa, a qual se baseia em fatos ou circunstâncias que não eram de conhecimento da parte prejudicada pela mesma decisão.** Também esta vedação decorre logicamente do princípio do contraditório, bem como, também do princípio do due process of Law (Nery. Princípios, n. 24.3, p. 237-238). É bom lembrar que **o juiz deve zelar pela observância do contraditório (CPC 7º), razão pela qual não pode negar ou desprezar a ouvida da parte em nenhuma hipótese**, exceto nos casos especificados pelo CPC 9º (medida de urgência ou risco de perecimento de direito)” (**NELSON NERY JUNIOR** e **ROSA MARIA DE ANDRADE NERY** in Código de processo civil comentado – 16. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 221-222) – destacamos.

“O direito ao contraditório constitui a mais óbvia condição do processo justo e é inseparável de qualquer ideia de administração organizada de Justiça, funcionando como verdadeiro método de trabalho para tutela dos direitos.

(...)

Do ponto de vista do seu conteúdo, o direito ao contraditório por muito tempo foi identificado como a simples bilateralidade da instância, dirigindo-se tão somente às partes. Dentro desse quadro histórico, o contraditório realizava-se apenas com a observância do binômio conhecimento-reação. Isto é, **uma parte tinha o direito de conhecer as alegações feitas no processo pela outra e tinha o direito de querendo contrariá-las.**

(...)

Atualmente, porém, a doutrina tem identificado no direito ao contraditório muito mais do que simples bilateralidade da instância. Ao binômio conhecimento-reação tem-se oposto a ideia de cabal participação como núcleo-duro do direito ao contraditório. É lógico que o contraditório no processo civil do Estado Constitucional tem significado completamente diverso daquele que lhe era atribuído à época do Estado Legislativo. **Contraditório significa hoje conhecer e reagir, mas não só. Significa participar do processo e influir nos seus rumos. Isto é: direito de influência.**” (LUIZ GUILHERME MARINONI, SÉRGIO CRUZ ARENHART, DANIEL MITIERO in Novo Código de Processo Civil comentado – 2. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 160-161) - destacamos.

32. Sobre o princípio do contraditório, preciosa ainda é a lição de **DANIEL AMORIM ASSUMPÇÃO NEVES**:

“Tradicionalmente, considera-se ser o princípio do contraditório formado por dois elementos: informação e possibilidade de reação. Sua importância é tamanha que a doutrina moderna entende tratar-se de elemento componente do próprio conceito de processo. Nessa perspectiva, **as partes devem ser devidamente comunicadas de todos os atos processuais, abrindo-se a elas a oportunidade de reação como forma de garantir a sua participação na**

defesa de seus interesses em juízo. Sendo o contraditório aplicável a ambas as partes, costuma-se também empregar a expressão ‘bilateralidade da audiência’, representativa da paridade de armas entre as partes que se contrapõem em juízo”. (Manual de direito processual civil – Volume único, 8. ed. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, p. 115) – destacamos.

33. De fato, não se afigura justo num Estado Democrático de Direito, por força dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa – também aplicáveis em processos administrativos, inclusive em processo licitatório, proferir uma decisão contra uma das partes sem que ela seja previamente ouvida.

34. Em decorrência da natureza manifestamente constitucional do contraditório e da ampla defesa, a observância destes princípios deve se dar não apenas formalmente, mas, sobretudo pelo aspecto substancial, sendo de se considerar nulas de pleno direito todas e quaisquer decisões administrativas que não os observarem.

35. No caso, patente a nulidade do ato praticado pela 1ª impetrada consubstanciado na decisão que cancelou e afastou os efeitos da homologação e adjudicação inicialmente concedida à impetrante, datada de 21.6.2022.

36. Conforme se verifica dos autos do procedimento licitatório em discussão (**doc. 14 – inteiro teor**), constata-se que **a autoridade coatora incorreu em manifesta violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, por não ter oportunizado à impetrante, antes de proferir a decisão que cancelou e afastou os efeitos da homologação e adjudicação inicialmente concedida a seu favor, o direito de previamente se manifestar e se contrapor aos fundamentos e motivos que a levaram a praticar tal ato.**

37. Portanto, **a 1ª impetrada, ao proferir a decisão agravada sem dar à impetrante oportunidade para previamente se manifestar quanto aos fundamentos e motivos que em tese poderiam a levar cancelar e afastar os efeitos da homologação e**



adjudicação inicialmente concedida, contrariou os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, bem como, o artigo 5º, LV da Carta Magna.

38. Conforme aqui demonstrado, a sistemática constitucional e legal exige e impõe inclusive ao administrador público em certame licitatório que se respeite e se garanta a ampla defesa e o contraditório, os quais somente estarão assegurados se previamente for por ele garantida a possibilidade de contraposição a todos e quaisquer argumentos que possam ser utilizados, especialmente numa decisão que cancela e afasta os efeitos de uma homologação e adjudicação inicialmente concedida à licitante que ofereceu a proposta mais vantajosa à administração pública e o pior numa licitação pública da qual participam apenas dois licitantes.

39. Corroborando todo este entendimento, a recentíssima jurisprudência do TJMG. é firme:

“O processo licitatório deve observar estritamente as regras do edital com vias a se assegurar a isonomia entre os licitantes, a impessoalidade e a não surpresa. Liminar concedida para sustar o andamento do certame”. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.21.096468-0/001, Relator(a): Des.(a) Wagner Wilson , 19ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 10/12/2021, publicação da súmula em 16/12/2021) - destacamos.

40. O simples fato do ato consistente na decisão que cancelou e afastou os efeitos da homologação e adjudicação inicialmente concedida sem a prévia intimação da impetrante, por si só, já constitui causa de decretação de sua nulidade.

41. É o que aqui, com todo o respeito, se requer.

VI.2 – DA VEDAÇÃO LEGAL E EDITALÍCIA – EXISTÊNCIA DE SERVIDOR INTEGRANTE DA ENTIDADE CONTRATANTE – DA NECESSIDADE DE INABILITAÇÃO DA 2ª RÉ – GRAVE E



INSANÁVEL NULIDADE – DA OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, IMPESSOALIDADE E ISONOMIA

42. Preceitua a Lei nº 8.666/1993 o seguinte:

“Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

(...)

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.”

43. Certo é que o instrumento convocatório é a norma máxima do processo licitatório, vinculando tanto os licitantes quanto a própria Administração, com principal objetivo de assegurar a **garantia da isonomia entre os concorrentes** e a seleção da proposta mais vantajosa à Administração, a teor dos artigos legais acima mencionados.

44. No caso ora em discussão, consta do presente processo licitatório (**doc. 10**), bem como de consulta ao sítio da Receita Federal do Brasil (**doc. 11**) e transparência do município de Uberlândia (**doc. 12**), que o servidor Marcelo Sinício Peixoto, investido no cargo comissionado de “Coordenador do Sistema de Informação”, lotado na Secretaria Municipal de Saúde, também faz parte da alta direção da única outra licitante – *UNIMED Uberlândia Coop. Regional Trabalho Médico Ltda.*, é diretor e faz parte de seu Conselho de Administração (cuja função primordial numa sociedade anônima, na forma da lei, é a tomada de decisões de controle e o direcionamento estratégico dos negócios, de acordo com os principais interesses da organização como um todo, protegendo seu patrimônio e maximizando o retorno sobre seus investimentos – cf. art. 138 e seguintes da Lei das S/A.), o que se mostra expressamente vedado tanto pela Lei nº 8.666/93 quanto pelo Edital, *in verbis*:



Lei n 8.666/93

“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:

(...)

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

§ 3º Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários”.

Edital

“CAPÍTULO V - DA PARTICIPAÇÃO

(...)

5.2) NÃO PODERÁ PARTICIPAR DESTA LICITAÇÃO:

*5.2.1) Empresa entre cujos **dirigentes**, gerentes, sócios e responsáveis técnicos, haja alguém que seja servidor do órgão ou entidade Contratante ou responsável pela licitação”.*

45. Para uma melhor visualização, confira-se a reprodução dos documentos nas partes que interessam:

Doc. 10

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL

Referência: Pregão Eletrônico nº 60/2022
EMENTA: Direito Administrativo. Vinculação ao Edital. Sócio Integrante dos Quadros da Administração Municipal. Fundamento legal: Lei Federal nº 8.666/1993 e demais legislações pertinentes.
Solicitante: Núcleo de Contratos e Aditamentos – DC/SMA

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise e parecer provocado pela Pregoeira titular do referido processo, requerendo manifestação acerca da validade jurídica de participação da empresa UNIMED UBERLÂNDIA COOPERATIVA DE TRABALHO MÉDICO LTDA de processo licitatório cujo ordenador de despesas é a Secretária Municipal de Administração, uma vez que foi detectado no sistema SICAF, às fls. 1.750, 1.754 e 1.759 dos autos que possui sócio integrante do quadro de servidores da Secretaria Municipal de Saúde.

(...)

No caso concreto, foi constatado pela r. pregoeira que o servidor Marcelo Sinício Peixoto, investido no cargo comissionado de "Coordenador do Sistema de Informação", lotado na Secretaria Municipal de Saúde, também faz parte do quadro societário da empresa licitante, UNIMED UBERLÂNDIA COOPERATIVA DE TRABALHO MÉDICO LTDA, na composição de seu Conselho de Administração conforme apurado pela eminente pregoeira e ata de assembleia geral de fls. 1.773/1.775.

(...)

Doc. 12

uberlandia.mg.gov.br/portal-da-transparencia/servidor/

Painel Principal

2022

2021

2020

2019

2018

2017

2016

Mês de Referência

Julho 2022

Junho 2022

Maio 2022

Abril 2022

Março 2022

Fevereiro 2022

Janeiro 2022

Tipo de Cargo

☐ CARGO COMISSÃO

Empresa

Pesquisar

☐ Prefeitura Municipal de Uberlândia

Secretaria

☐ Secretaria Municipal De Saúde

Servidor

Pesquisar

Marcelo Sinício Peixoto

☒ MARCELO SINICIO PEIXOTO-21880-4

Cargo Efetivo

Todos

Cargo Comissionado

Todos

Informações do Servidor

julho de 2022

Nome:

MARCELO SINICIO PEIXOTO

Matrícula:

21880-4

Possui Adiantamento de 13º Salário

CPF:

200.***.***-40

Informações do Cargo

Data Admissão:

11/03/2011

Cargo/Função:

Cargo/Função Comissão:

COORDENADOR DO SISTEMA DE INFORMACAO EP...

Quadro:

CARGO COMISSÃO

Tipo Contrato:

ESTATUTARIO

Nível:

Empresa:

Prefeitura Municipal de Uberlândia

Secretaria:

Secretaria Municipal De Saúde

Lotação:

Núcleo Sistema De Inf. Epidemiologica

Férias:

R\$,00

Salário Bruto:

R\$ 6.257,09

Total de Desconto:

R\$ 535,30

Total Líquido:

R\$ 5.721,79

(...)

Doc. 11

Consulta Quadro de Sócios e Administradores - QSA

CNPJ: 17.790.718/0001-21
NOME EMPRESARIAL: UNIMED UBERLÂNDIA COOP. REGIONAL TRABALHO MEDICO LTDA
CAPITAL SOCIAL:

O Quadro de Sócios e Administradores(QSA) constante da base de dados do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) é o seguinte:

Nome/Nome Empresarial: SAVIO DE MORAES
Qualificação: 10-Diretor

Nome/Nome Empresarial: CHRISTIAN BERTARINI MARQUES
Qualificação: 16-Presidente

Nome/Nome Empresarial: PAULO SERGIO DE FREITAS
Qualificação: 10-Diretor

Nome/Nome Empresarial: TIAGO FEROLLA NUNES
Qualificação: 10-Diretor

Nome/Nome Empresarial: MARCELO SINICATO
Qualificação: 10-Diretor

46. Exmo.(a) Magistrado(a), o Tribunal de Contas da União juntamente com o Superior Tribunal de Justiça reiteradamente têm feito uma interpretação sistemática e analógica do art. 9º, III e §§ 3º da Lei de Licitações para *"elastecer a hipótese de vedação da participação indireta de servidor ou dirigente de órgão e entidade com o prestador de serviço"* e compreender que aquela proibição alcança tanto a participação de servidor do órgão contratante na licitação, como pessoa física, quanto de pessoas jurídicas *"cujos sócios sejam servidores do contratante, em observância aos princípios da moralidade e da impessoalidade."* (Acórdão 921/2019 – Segunda Câmara).

47. As vedações contidas no art. 9º da Lei de Licitações são derivadas dos princípios da **moralidade, impessoalidade e isonomia**.

48. Ao buscar-se o real sentido e alcance da norma em questão, verifica-se que o legislador buscou configurar espécie de impedimento à participação de determinadas pessoas na licitação,

consistente no **afastamento preventivo** daquele que, dada a situação em que se encontre, **poderia atribuir ao procedimento licitatório o caráter de suspeição**, com a consequente frustração do caráter isonômico da licitação.

49. Ora, os princípios da imparcialidade/impessoalidade e da moralidade devem orientar a realização de todo procedimento licitatório, de modo que a vedação mencionada visa evitar que se privilegie determinado servidor/empresa ou mesmo que, pelo acesso a informações privilegiadas, este se beneficie ao ofertar melhor proposta.

50. Neste mesmo sentido:

“ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. SERVIDOR INTEGRANTE DA ENTIDADE CONTRATANTE. PARTICIPAÇÃO NO CERTAME COMO RESPONSÁVEL TÉCNICO. VEDAÇÃO LEGAL. CESSÃO. PROIBIÇÃO. MANUTENÇÃO.

(...)

2. **Segundo o art. 9º, III, da Lei n. 8.666/1993, não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários "servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pelo certame."**

3. **Tal vedação visa assegurar a garantia de tratamento isonômico entre os licitantes, permitindo-lhes participar da disputa em igualdade de condições.**

(...)

5. A cessão do servidor municipal para atuar em órgão federal não tem o condão afastar aquela regra proibitiva, pois a cessão conserva o vínculo do servidor com o órgão cedente, cuja natureza definitiva é mantida, havendo apenas o desdobramento da lotação e do exercício do servidor.

6. Em situação similar, este Tribunal já entendeu que "O fato de estar o servidor licenciado, à época do certame, não ilide a aplicação do referido preceito legal, eis que não deixa de ser funcionário o servidor em gozo de licença" (REsp 1607715/AL, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/03/2017, DJe 20/04/2017).

7. A Corte de Contas, tal como a doutrina especializada, tem feito uma interpretação sistemática e analógica do art. 9º, III e §§ 3º e 4º da Lei de Licitações para "elastecer a hipótese de vedação da participação indireta de servidor ou dirigente de órgão e entidade com o prestador de serviço".



8. **A vinculação da servidora com Secretaria Municipal diversa daquela que deflagrou a disputa não esvazia o vínculo funcional apto a, em tese, restringir o caráter competitivo da disputa.**

9. *Recurso especial provido para restabelecer a sentença”.*

(REsp n. 1.629.541/MA, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 5/5/2020, DJe de 15/5/2020.)

51. Da mesma maneira, a doutrina especializada abona a interpretação expansiva das vedações insertas no referido preceito legal, confira-se:

“Nem se diga que as regras legais restritivas devem ser interpretadas restritivamente. Esse princípio de interpretação não é absoluto, mas é completado por outros princípios. O intérprete deve apurar a extensão da vontade legislativa. Mesmo quando a regra legal tem natureza restritiva, tem de reconhecer-se que abrange todas as hipóteses a que se destina regular. (...). É necessário indagar a razão que conduziu a Lei a vedar a participação ou contratação relativamente a dirigente do órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação. Certamente, não se trata da mera condição de servidor público. Tanto é verdade que a vedação não abrange todo e qualquer servidor público. Somente apanha o sujeito vinculado ao órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação”. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, págs. 229/230).

52. Na espécie, o forte e notório vínculo do servidor da licitante com a contratante (*“Coordenador do Sistema de Informação”* da Secretaria Municipal de Saúde x diretor e membro do Conselho de Administração da única outra licitante) INDIVIDUALMENTE tem o claro e nocivo potencial de restringir o caráter competitivo da disputa, posto que tal *status* lhe permitiria, em tese, ter acesso a informações de que não dispunham os outros concorrentes, entre eles, a impetrante, notadamente tratando-se de uma licitação da área de saúde (*“Contratação de empresa especializada, operadora de planos de saúde, para a prestação de serviços de **Assistência à Saúde Suplementar**, serviços médicos, hospitalares”*).

53. Esta situação, aliás, enquadra-se no conceito de *“participação indireta”* de que trata o § 3º, do art. 9º, a qual tem sua incidência também para o inciso III do mesmo artigo que preceitua



expressamente que *"considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários"*.

54. Frise-se ainda que os motivos adotados no Parecer Jurídico Referencial (**doc. 10**) acerca desta delicada e não menos importante questão (independência funcional entre a secretaria ordenadora de despesa e da qual há a vinculação do servidor - servidores de secretarias diferentes não estariam alcançados pela vedação legal e ausência de prova de interferência no certame) são aqui totalmente incapazes de afastar a incidência das vedações legal e editalícia, uma vez que, como já demonstrado, **tais órgãos integram o mesmo Município, cujos quadros o servidor e ao mesmo tempo diretor e membro do conselho de administração da licitante até agora vencedora (ambos cargos estratégicos!!!!!!)**, ainda mais guardada a pertinência subjetiva entre a área da secretaria na qual se encontra vinculado, o objeto do certame e o fato da impetrante, mesmo tendo apresentado a proposta mais vantajosa, ter sido alijada do processo. Ademais, a interpretação dos termos do Edital não pode conduzir a atos que acabem por malferir a própria finalidade do procedimento licitatório, restringindo o número de concorrentes e prejudicando a escolha da melhor proposta.

55. Neste mesmo sentido, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do TJMG. é firme:

"A referência a servidor público no art. 9º, III, da Lei n. 8.666/93 não tem o propósito de reduzir o alcance da vedação à participação em licitações. A regra do art. 9º, III compreende todo o grupo de pessoas que, integrando a qualquer título o corpo pessoal encarregado de promover o procedimento licitatório, encontre-se em posição de frustrar a competitividade em benefício próprio ou de terceiro".

(AREsp n. 1.535.119/PR, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 10/3/2020, DJe de 19/3/2020)



“2. A principiologia do novel art. 37 da Constituição Federal, impõe a todos quantos integram os Poderes da República nas esferas compreendidas na Federação, obediência aos princípios da moralidade, legalidade, impessoalidade, eficiência e publicidade.

3. O princípio da impessoalidade obsta que critérios subjetivos ou anti-isonômicos influam na escolha dos candidatos exercentes da prestação de serviços públicos, e assume grande relevância no processo licitatório, consoante o disposto no art. 37, XXI, da CF.

4. A ratio legis indicia que: "A lei configura uma espécie de impedimento, em acepção similar à do direito processual, à participação de determinadas pessoas na licitação. Considera um risco a existência de relações pessoais entre os sujeitos que definem o destino da licitação e o particular que licitará. (...) O vínculo do autor do projeto pode, inclusive, configurar-se de modo 'indireto', tal como previsto no § 3º. A regra legal é ampla e deve reputar-se como meramente exemplificativa. O texto chega a ser repetitivo, demonstrando a intenção de abarcar todas as hipóteses possíveis. Deve-se nortear a interpretação do dispositivo por um princípio fundamental; existindo vínculos entre o autor do projeto e uma empresa, que reduzam a independência daquele ou permitam uma situação privilegiada para essa, verifica-se o impedimento. Por isso, a vedação se aplicará mesmo quando se configurar outra hipótese não expressamente prevista. (Marçal Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo, Dialética, 2004, p. 124/126).”

(REsp n. 615.432/MG, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 2/6/2005, DJ de 27/6/2005, p. 230.)

“A contratação de empresa licitante cujo sócio administrador é servidor do Município indica irregularidade na contratação, pois contraria os princípios da imparcialidade e da impessoalidade, prejudicando-se a lisura do procedimento”. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.22.021104-9/001, Relator(a): Des.(a) Carlos Henrique Perpétuo Braga, 19ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 28/07/2022, publicação da súmula em 04/08/2022).

56. Portanto, impõe-se a pronta reforma da decisão proferida no processo licitatório em discussão consistente no “ato de adjudicação e homologação” em favor da licitante – *UNIMED Uberlândia Coop. Regional Trabalho Médico Ltda.*, já que caracterizada, a evidência, a situação dos autos na vedação do inciso III do art. 9º da Lei n. 8.666/93 e do item 5.2.1 do Edital por aplicação dos princípios da legalidade, vinculação editalícia, moralidade e impessoalidade, importando, em consequência, em clara violação ao direito da impetrante à isonomia.

VII – DA LIMINAR



57. É cediço que para que seja concedida medida liminar em sede de mandado de segurança, torna-se necessário que estejam presentes os seguintes requisitos: fundamento relevante e ineficácia da medida, conforme leciona **CÁSSIO SCARPINELLA BUENO**:

"(...) o inciso III do art. 7º da Lei n. 12.016/2009 exige a concorrência de dois pressupostos para concessão da liminar em mandado de segurança 'fundamento relevante' e ineficácia da medida. Ambos devem existir para legitimar a concessão da medida. É insuficiente a verificação apenas de um deles. O primeiro deles, 'fundamento relevante', deve ser aferido a partir do próprio procedimento célere e ágil do mandado de segurança, que, desde o seu 'modelo constitucional', pressupõe a existência de 'direito líquido e certo'. Ter direito líquido e certo significa a necessidade de apresentação de prova pré-constituída dos atos ou fatos alegados pelo impetrante diante da inexistência da fase instrutória no mandado de segurança, o 'fundamento relevante' deve significar altíssimo grau de probabilidade de que a versão dos fatos, tal qual narrada e comprovada pelo impetrante, não será desmentida pelas informações da autoridade coatora e pela manifestação dos demais litisconsortes.

(...)

A ineficácia da medida - usualmente referida pela expressão latina 'periculum in mora' - deve ser entendida como a necessidade da prestação da tutela jurisdicional antes do proferimento da sentença sob pena de comprometimento do resultado útil do mandado de segurança. Toda vez que o resultado do mandado de segurança, não obstante célere, ágil e expedito, mostrar-se incapaz de assegurar ao impetrante perspectiva de fruição integral, plena, e in natura do bem da vida por ele reclamado, o caso é de 'ineficácia da medida' e, pois, desde que diante de fundamento relevante, de concessão de medida liminar. É dizer, toda vez que o dano que o mandado de segurança quer evitar - para assegurar o exercício pleno do direito do impetrante - tender a ser consumar antes do proferimento da sentença, o caso é de ineficácia da medida." (in BUENO, Cássio Scarpinella. Curso Sistematizado de Direito Processual Civil. Vol. 2 Tomo III. 2010. p. 61/62).

58. Por uma simples leitura do presente mandado de segurança e da documentação que o acompanha, saltam aos olhos a **ilegalidade** de ambos os atos praticados pelos impetrados.

59. De fato, o *fumus boni iuris* decorre das **normas legais apontadas como violadas** e principalmente a farta jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do TJMG. no sentido de que o processo licitatório deve observar estritamente as regras do edital com vistas a se assegurar a isonomia entre os licitantes, a impessoalidade e a não



surpresa; segundo o art. 9º, III, da Lei n. 8.666/1993, não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários "servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pelo certame" visando assegurar a garantia de tratamento isonômico entre os licitantes, permitindo-lhes participar da disputa em igualdade de condições, sendo que a vinculação do servidor com Secretaria Municipal diversa daquela que deflagrou a disputa não esvazia o vínculo funcional apto a, em tese, restringir o caráter competitivo da disputa.

60. O *periculum in mora*, por sua vez, está mais do que patente, porquanto a impetrante está sendo ilegal e injustamente alijada de participar do certame, sendo que a licitação se encontra em fase final de conclusão e na iminência da assinatura do contrato pela única outra licitante – *UNIMED Uberlândia Coop. Regional Trabalho Médico Ltda.* na qual indubitavelmente incide na vedação do inciso III do art. 9º da Lei n. 8.666/93 e do item 5.2.1 do Edital por aplicação dos princípios da legalidade, vinculação editalícia, moralidade e impessoalidade, importando, em consequência, em clara violação ao direito da impetrante à isonomia.

61. Impõe-se, desta forma, em consequência, a título de liminar, que Vossa Excelência, **COM A URGÊNCIA QUE O CASO EXIGE:**

(i) DETERMINE IMEDIATAMENTE A SUSPENSÃO da tramitação licitação na modalidade “Pregão Eletrônico nº 060/2022”, tendo por objeto a “Contratação de empresa especializada, operadora de planos de saúde, para a prestação de serviços de Assistência à Saúde Suplementar, serviços médicos, hospitalares, obstetrícia, laboratoriais, exames complementares e serviços auxiliares de diagnóstico e terapia, na modalidade coletivo empresarial, ambulatorial-hospitalar com obstetrícia, Rede Própria e Ampla, com acomodação em enfermaria e apartamento, sem carência, para inscrição dos servidores públicos ativos,



inativos vinculados ao IPREMU, contratados por tempo determinado, empregados públicos municipais, pensionistas vinculados ao IPREMU, comissionados, função pública e agentes políticos, bem como seus respectivos dependentes”, perante a SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO DA PREFEITURA DE UBERLÂNDIA, devendo a determinação judicial determinar que a autoridade coatora se abstenha de assinar o contrato, ou, caso o mesmo já tenha sido assinado seja determinada a suspensão dos seus efeitos até o julgamento em definitivo do mérito do presente mandado de segurança.

62. Para fins de atendimento ao disposto no artigo 6º da Lei nº 12.016/2009, informa que as autoridades impetradas integram a Prefeitura de Uberlândia, sediada na Avenida Anselmo Alves dos Santos, nº 600, Prédio I Térreo, Santa Mônica, em Uberlândia – MG., CEP 38.408-150, e-mail: licitacoespmu@uberlandia.mg.gov.br.

63. Também visando atender o disposto no artigo 24 da Lei nº 12.016/2009, a impetrante indica a UNIMED UBERLANDIA COOP.REGIONAL TRABALHO MEDICO LTDA., CNPJ nº 17.790.718/0001-21 (**doc. 13**), sediada na Avenida João Pinheiro, nº 639, Centro, em Uberlândia – MG., CEP: 38.400-126, como **litisconsorte passiva necessária**, devendo a mesma também ser citada para, querendo, integrar a lide.

VIII – CONCLUSÃO

64. Com estas importantes considerações e sem maiores delongas, o direito da impetrante é líquido e certo e a sua proteção encontra amparo também nesta ação mandamental, a concessão da segurança, em caráter liminar, é medida imperativa, nos termos dos artigos 1º e 7º, inciso III, da Lei nº 12.016/2009, sob pena de ineficácia da medida, se finalmente acolhida.



65. Assim, a ora impetrante requer a Vossa Excelência:

a) a concessão **URGENTE** de medida liminar, para:

(i) determinar IMEDIATAMENTE A SUSPENSÃO da tramitação licitação na modalidade “Pregão Eletrônico nº 060/2022”, tendo por objeto a “Contratação de empresa especializada, operadora de planos de saúde, para a prestação de serviços de Assistência à Saúde Suplementar, serviços médicos, hospitalares, obstetrícia, laboratoriais, exames complementares e serviços auxiliares de diagnóstico e terapia, na modalidade coletivo empresarial, ambulatorial-hospitalar com obstetrícia, Rede Própria e Ampla, com acomodação em enfermaria e apartamento, sem carência, para inscrição dos servidores públicos ativos, inativos vinculados ao IPREMU, contratados por tempo determinado, empregados públicos municipais, pensionistas vinculados ao IPREMU, comissionados, função pública e agentes políticos, bem como seus respectivos dependentes”, perante a SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO DA PREFEITURA DE UBERLÂNDIA, devendo a determinação judicial determinar que a autoridade coatora se abstenha de assinar o contrato, ou, caso o mesmo já tenha sido assinado seja determinada a suspensão dos seus efeitos até o julgamento em definitivo do mérito do presente mandado de segurança.

Pleiteia-se, ainda, que a autoridade coatora seja intimada pelo meio mais rápido possível (eletrônico através do e-mail institucional: sma@uberlandia.mg.gov.br) da liminar concedida, ficando expressamente notificada da decisão proferida, sob pena de crime de desobediência.

b) sejam notificados os impetrados, para prestar as informações necessárias, na forma do artigo 7º, inciso I, da Lei nº 12.016/2009, bem como seja citada como litisconsorte passivo a UNIMED UBERLÂNDIA COOP.REGIONAL TRABALHO MEDICO LTDA., CNPJ nº 17.790.718/0001-21, sediada na Avenida João Pinheiro, nº 639, Centro, em Uberlândia – MG., CEP: 38.400-126, para, querendo, integrar a lide, presumindo-se verdadeiros os fatos em caso de revelia;

c) ao final, a concessão da segurança em seu mérito, para, reconhecida as ilegalidades dos atos coatores, em definitivo, de forma alternativa e nesta ordem:

c.1) declarar a nulidade da decisão que cancelou e afastou os efeitos da homologação e adjudicação inicialmente concedida à impetrante, datada de 21.6.2022 (doc. 7) e de todos os seus atos subsequentes, e o regular prosseguimento do certame, observando-se o princípio da não-surpresa, devendo ser oportunizado à impetrante, antes de proferir a decisão que cancelou e afastou os efeitos da homologação e adjudicação inicialmente concedida a seu favor, o direito de previamente se manifestar e se contrapor aos fundamentos e motivos que a levaram a praticar tal ato, no prazo legal, com a preservação do direito da impetrante de sanar e/ou se contrapor às inconsistências que levaram à sua desclassificação do certame, sem prejuízo de discuti-las a tempo e modo adequados nas vias ordinárias, se for o caso.

c.2) declarar a nulidade do novo “ato de adjudicação e homologação” em favor da única outra licitante – UNIMED Uberlândia Coop. Regional Trabalho Médico Ltda., datado de 8.8.2022 (doc. 9), com o posterior e regular prosseguimento do certame.



66. Pugna, por fim, nos termos do artigo 39, inciso I, do Código de Processo Civil, que as intimações sejam efetuadas em nome do advogado Daniel Augusto Matoso Costa, OAB/MG nº 70.272, com escritório na Alameda Oscar Niemeyer, nº 1.033, Edifício Atlanta, portaria 0, sala 808, Vila da Serra, em Nova Lima – MG., CEP: 34.006-065.

67. Atribui-se à causa, para fins meramente fiscais, o valor de R\$ 50.000,00.

Nestes termos,
Pede deferimento.

De Nova Lima para Uberlândia, 31 de agosto de 2022.

(assinado digitalmente)

P.p. Daniel Augusto Matoso Costa
OAB/MG. nº 70.272





Número: **5044605-68.2022.8.13.0702**

Classe: **[CÍVEL] MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL**

Órgão julgador: **3ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia**

Última distribuição : **01/09/2022**

Valor da causa: **R\$ 50.000,00**

Assuntos: **Adjudicação**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Advogados
RN METROPOLITAN LTDA (IMPETRANTE)	
	DANIEL AUGUSTO MATOSO COSTA (ADVOGADO)
PRODAUB - PROCESSAMENTO DE DADOS DE UBERLANDIA (IMPETRADO(A))	
FUNDACAO UBERLANDENSE DO TURISMO ESPORTE E LAZER (IMPETRADO(A))	
EMPRESA MUNICIPAL DE APOIO E MANUTENCAO - EMAM (IMPETRADO(A))	
FUNDACAO DE EXCELENCIA RURAL DE UBERLANDIA (IMPETRADO(A))	
DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE AGUA E ESGOTO (IMPETRADO(A))	
Presidente da Empresa Municipal de Apoio e Manutenção - EMAM (IMPETRADO(A))	
MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA (IMPETRADO(A))	
Diretor da Fundação Uberlândense do Turismo, Esporte e Lazer (IMPETRADO(A))	
Presidente da Empresa de Processamento e Dados de Uberlândia-PRODAUB (IMPETRADO(A))	
Diretor da Fundação de Excelência Rural de Uberlândia-FERUB (IMPETRADO(A))	
Diretor Geral do Departamento Municipal de Água e Esgoto de Uberlândia - DMAE (IMPETRADO(A))	
Secretária Municipal de Administração de Uberlândia (IMPETRADO(A))	

Outros participantes			
Ministério Público - MPMG (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
9594996936	05/09/2022 18:00	Decisão	Decisão



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Justiça de Primeira Instância

Comarca de UBERLÂNDIA / 3ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia

PROCESSO Nº: 5044605-68.2022.8.13.0702

CLASSE: [CÍVEL] MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL (120)

ASSUNTO: [Adjudicação]

IMPETRANTE: RN METROPOLITAN LTDA

IMPETRADO(A): Secretária Municipal de Administração de Uberlândia

DECISÃO

Vistos.

Trata-se de MANDADO DE SEGURANÇA impetrado por **RN METROPOLITAN LTDA.** em face da SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO DA PREFEITURA DE UBERLÂNDIA, DIRETOR DO DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO – DMAE, PRESIDENTE DA EMPRESA DE PROCESSAMENTO E DADOS DE UBERLÂNDIA – PRODAUB, Reginaldo Aparecido Mendes, do PRESIDENTE DA EMPRESA MUNICIPAL DE APOIO E MANUTENÇÃO – EMAM, Luiz Carlos do Egypto, do DIRETOR DA FUNDAÇÃO DE EXCELÊNCIA RURAL DE UBERLÂNDIA – FERUB, Carlos Henrique Costa Nazareno, do DIRETOR DA FUNDAÇÃO UBERLANDENSE DO TURISMO, ESPORTE E LAZER, Edson Cesar Zanatta e do DIRETOR DO INSTITUTO



DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA – IPREMU, André Luiz Goulart, pugnando liminarmente pela suspensão da tramitação da licitação na modalidade “pregão eletrônico nº 060/2022”, determinando-se que a autoridade coatora se abstenha de assinar o contrato ou caso já tenha firmado o referido instrumento, que seja determinada a suspensão dos seus efeitos até o julgamento em definitivo do mérito do presente mandado de segurança.

Sustenta a Impetrante, em síntese: que possui contrato com o Município de Uberlândia, o qual será sucedido pelo novo contrato que é objeto da licitação de que trata esta demanda; que a Prefeitura de Uberlândia, através dos impetrados, tornou público o Edital “Pregão Eletrônico nº 060/2022” (doc. 3), tendo por objeto a contratação de empresa especializada, operadora de planos de saúde, para a prestação de serviços de Assistência à Saúde Suplementar, serviços médicos, hospitalares, obstetrícia, laboratoriais, exames complementares e serviços auxiliares de diagnóstico e terapia, na modalidade coletivo empresarial, ambulatorial-hospitalar com obstetrícia, Rede Própria e Ampla, com acomodação em enfermaria e apartamento, sem carência, para inscrição dos servidores públicos ativos, inativos vinculados ao IPREMU, contratados por tempo determinado, empregados públicos municipais, pensionistas vinculados ao IPREMU, comissionados, função pública e agentes políticos, bem como seus respectivos dependentes.

Destaca, ainda, que iniciado o mencionado procedimento, transposta a fase de credenciamento, a Impetrante, observado o critério de “‘Maior Percentual de Desconto Linear’, incidente nos valores do item 19, do Termo de Referência” (item 9.1.1 do edital), sagrou-se classificada em primeiro lugar com a melhor proposta (percentual de desconto de 46%); que a outra participante do certame, UNIMED Uberlândia Coop. Regional Trabalho Médico LTDA., ficou na segunda colocação por ter proposto o desconto de 40,40%; que em 07/06/2022 a Impetrante teve a sua oferta adjudicada e homologada pela Primeira Impetrada; que em 09/06/2022, a Impetrante foi convocada em atendimento ao item 15.3 do Edital, para realizar “o encaminhamento de toda a documentação exigida como condição para assinatura do contrato”; que apresentada a documentação exigida, em 21/06/2022 a autoridade apontada como coatora decidiu cancelar e afastar os efeitos do ato de homologação, sem a oitiva prévia da Impetrante; que a Impetrante interpôs recurso administrativo, o qual foi improvido pela Secretária Interina de Administração em 04/08/2022; que em 08/08/2022 foi expedido pelos Impetrados novo “ato de adjudicação e homologação” em favor da única outra licitante – UNIMED Uberlândia Coop. Regional Trabalho Médico LTDA.



Assevera que os atos coatores inobservaram a garantia da seleção da proposta mais vantajosa para a administração; que a decisão que cancelou a homologação feriu os princípios do contraditório, ampla defesa, bem como não observou a vedação à decisão surpresa; que não houve prévia intimação da impetrante, o que enseja sua nulidade; que o servidor Marcelo Sinício Peixoto, investido no cargo comissionado de “Coordenador do Sistema de Informação”, lotado na Secretaria Municipal de Saúde, também faz parte da alta direção da outra licitante – UNIMED Uberlândia, na qualidade de diretor, inclusive, fazendo parte de seu Conselho de Administração; que tal fato fere os princípios da imparcialidade ou impessoalidade e da moralidade, bem como as normas da Lei 8.666/93 e do Edital do Pregão Eletrônico nº 060/2022; que existe *periculum in mora*, porquanto a impetrante está sendo ilegal e injustamente aliçada de participar do certame, sendo que a licitação se encontra em fase final de conclusão e na iminência da assinatura do contrato pela única outra licitante – UNIMED Uberlândia Coop. Regional Trabalho Médico LTDA.

É o escorço.

DECIDO.

O mandado de segurança é o remédio constitucional apto a proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando tal direito for lesado ou sofrer ameaça de lesão por ato arbitrário de autoridade.

É cediço, que o deferimento da medida liminar em sede de mandado de segurança tem como pressupostos a relevância do fundamento invocado e o perigo da decisão se tornar inócua se a segurança for concedida apenas ao final da demanda.

Portanto para a concessão de medida liminar, é necessário que haja prova pré-constituída do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

Dissertando sobre os requisitos legais para a concessão da liminar, ensina Cassio Scarpinella Bueno, *in verbis*:

O inciso III do art. 7º da nova lei, repetindo o que constava do inciso II do art. 7º da Lei n. 1.533/1951, prevê a viabilidade de o magistrado conceder liminar em favor do impetrante, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida. Fundamento relevante faz as vezes do que, no âmbito do processo cautelar, é descrito pela expressão *fumus boni iuris* e do



que, no âmbito do dever-poder geral de antecipação, é descrito pela expressão prova inequívoca da verossimilhança da alegação. Todas essas expressões a par da peculiaridade procedimental do mandado de segurança, devem ser entendidas como significativas de que, para a concessão da liminar, o impetrante deverá convencer o magistrado de que é portador de melhores razões que a parte contrária; que o ato coator é, ao que tudo indica, realmente abusivo ou ilegal. Isto é tanto mais importante em mandado de segurança porque a petição inicial, com os seus respectivos documentos de instrução, é a oportunidade única que o impetrante tem para convencer o magistrado, ressalvadas situações excepcionais como a que vem expressa no §1º do art. 6º da nova Lei (v. n. o, supra), de que é merecedor da tutela jurisdicional. A ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida, é expressão que deve ser entendida da mesma forma que a consagrada expressão latina *periculum in mora*, perigo na demora da prestação jurisdicional. No mandado de segurança, dado o seu comando constitucional de perseguir *in natura* a tutela do direito ameaçado ou violado por ato abusivo ou ilegal, é tanto maior a ineficácia da medida na exata proporção em que o tempo de seu procedimento, posto que bastante enxuto, não tenha condições de assegurar o proferimento de sentença apta a tutela suficiente e adequadamente o direito tal qual venha a reconhecer.¹

A Impetrante pretende obter a suspensão da tramitação da licitação na modalidade Pregão eletrônico nº 060/2022, determinando-se que a autoridade coatora se abstenha de assinar o contrato. E, no caso já firmado o instrumento, que seja determinada a suspensão dos seus efeitos até decisão final neste *mandamus*.

A empresa fundamenta sua pretensão na inobservância do contraditório, ampla defesa e vedação à decisão surpresa, diante da ausência de intimação quanto aos fatos descritos na decisão de ID 9594087889, bem como na ilegalidade quando à homologação e adjudicação do objeto do contrato à outra licitante, a Unimed Uberlândia Cooperativa Regional Trabalho Médico LTDA, tendo em vista suposto conflito de interesses e previsão de vedação legal e editalícia.

Compulsando o caderno probatório, vejo que após a fase de habilitação e leilão, bem como de homologação e adjudicação da Impetrante (ID 9594087889), que ocorreu o cancelamento com fundamento nos seguintes pontos, *in verbis*:

Considerando que, após análise da documentação apresentada, **verificou-se as seguintes irregularidades e pendências, das quais conclui-se pelo não cumprimento**



das condições de habilitação editalícias:

I - **Número inferior de Hospitais**, sendo exigido no mínimo 4 (quatro) - item 15.6 do Edital. **O HOLHOS - HBC Hospital Brasil Central Ltda não se encontra credenciado**, conforme notificação anexa. Ademais, **referido estabelecimento não atende ao enquadramento de Hospital Geral de acordo com o CNES – Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde, inclusive sem pronto atendimento**. Hospital/Dia-Isolado - Unidade especializada no atendimento de curta duração com caráter intermediário entre a assistência ambulatorial e a internação (Ministério da Saúde);

II - Na forma do item anterior, **a apresentação, no dia 15/06/2022, do Termo de Comprovação da Rede de Atendimento, datado de 30/03/2022, evidencia-se o intuito de comprovar referida informação inverídica;**

III - Número inferior de Hospitais, sendo exigido no mínimo 4 (quatro) - item 15.6 do Edital. **O Hospital Santa Marta não pode ser considerado, na inteligência do §1º do artigo 48 do Decreto Municipal nº 18.333, de 2019 (" ... deverão ser mantidas pelo licitante durante a vigência do contrato...), haja vista sua Notificação Extrajudicial de descredenciamento e ofício nº 11/2022, em anexo;**

IV - Da análise conjunta dos itens anteriores, observa-se o **não atendimento ao item 15.6.3 do Edital, com número de leitos de enfermaria/apartamento inferior ao mínimo exigido;**

V - Das diligências realizadas para comprovação da rede credenciada, conforme a documentação apresentada pela operadora adjudicatária, **constataram-se contrato celebrado entre a própria e mesma pessoa jurídica, telefones desatualizados, documentação e contratos sem número de telefones, clínicas e profissionais que não mais são credenciados, contratos que não são do município de Uberlândia** (fora da área de cobertura - item 15.7 do edital);

VI - Não obstante ter apresentado, como integrante da rede credenciada, hospitais, clínicas e consultórios, **não comprovou quais os profissionais médicos a eles vinculados.**

Ante o exposto, decido pelo cancelamento e afastamento do efeitos do Ato de Homologação e Adjudicação concedido à empresa RN METROPOLITAN LTDA, datado de 07/06/2022.

Em ato contínuo, encaminho os autos à pregoeira para o retorno de fase e então prossecução do procedimento nos termos do §2º do artigo 48 do Decreto Municipal nº 18.333, de 2019 e artigo 4º, XVI e XXIII da Lei Federal nº 10.520 de 2002.



(Destaques nossos)

Em relação às questões levantadas na decisão coligida, observo que existe regra específica no Edital do Pregão eletrônico nº 060/2022, encartado ao ID 9594072856, senão vejamos:

CAPÍTULO XV - DO CONTRATO E REAJUSTE

[...]

15.6) A empresa vencedora **deverá comprovar** no ato da assinatura do contrato, por meio de cópia simples, os contratos ou documento equivalente comprobatório, mantidos nesta municipalidade, com no mínimo de 4 (quatro) hospitais credenciados, **sendo imprescindível que estejam aptos, em conjunto ou individualmente**, com cobertura de cirurgias, incluindo as cirurgias cardíacas, oncológicas e ortopédicas, internações clínicas, e pronto atendimento nas especialidades clínica, pediatria, ginecologia, obstetrícia e ortopedia, dispondo de, no mínimo:

15.6.1) 40 (quarenta) leitos para UTI Geral;

15.6.2) 10 (dez) leitos para UTI Neonatal;

15.6.3) 250 (duzentos e cinquenta) leitos de enfermaria/apartamento;

15.6.4) 12 (doze) salas cirúrgicas, incluindo as obstétricas.

(Destaques nossos)

Apesar dos argumentos da Impetrante acerca da ausência de intimação para regularização dos termos do edital, em face das diversas irregularidades elencadas na decisão de ID 9594087889, noto que o cancelamento da homologação e adjudicação ocorreu pela ausência de atendimento aos pré-requisitos de habilitação previstos no Edital, os quais a licitante não teria cumprido. **Nada obstante, vejo também que a impetrante foi considerada habilitada no certame, para participar da fase de pregão.**

Embora a impetrante tenha aviado o recurso administrativo, não vislumbro em linha de princípio, o cumprimento do devido processo legal, tampouco do contraditório



e da ampla defesa no processo administrativo, que resultou na decisão recorrida.

Em relação ao conflito de interesses e da vedação da participação da empresa Unimed Uberlândia Cooperativa Regional Trabalho Médico LTDA no certame, entendo que deve ser analisada com prudência e cautela.

Neste ponto, assim dispõem o art. 9º, da Lei nº. 8.666/93 e o Edital Pregão eletrônico nº 060/2022, *ipsis litteris*:

Lei nº. 8.666/93. 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:

[…]

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

[…]

§ 3º Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.

CAPÍTULO V - DA PARTICIPAÇÃO

[...]

5.2) NÃO PODERÁ PARTICIPAR DESTA LICITAÇÃO:

5.2.1) Empresa entre cujos dirigentes, gerentes, sócios e responsáveis técnicos, haja alguém que seja servidor do órgão ou entidade Contratante ou responsável pela licitação.

No ID 9594069315, consta o “Ato de Adjudicação e Homologação Referente ao Pregão Eletrônico Nº 060/2022” em favor de Unimed Uberlândia Cooperativa Regional Trabalho Médico LTDA., que possui em seus quadros como diretor



Marcelo Sinicio Peixoto, que também figura como servidor do Município de Uberlândia, vinculado à Secretaria Municipal de Saúde (ID's 9594083404 e 959076047).

A contratação da empresa Unimed Uberlândia parece arrostar em tese, a norma, o edital e possivelmente os princípios da moralidade e da impessoalidade, que regem a atuação administrativa.

Tais pontos, fazem emergir nesta fase de cognição imediata, a presença da probabilidade do direito da empresa Impetrante.

O *periculum in mora* também se faz presente, uma vez que a efetivação da contratação poderá resultar em dano irreparável ou de difícil reparação à empresa Impetrante, assim como graves prejuízos a Administração Pública, que não se beneficiará da melhor proposta.

Lado outro, verifico que a pretensão do Impetrante, em caso de eventual concessão da segurança, poderá interferir na esfera jurídica da empresa UNIMED Uberlândia Cooperativa Regional Trabalho Médico LTDA., enquanto segunda licitante, de modo que a mesma deverá integrar o polo passivo da ação, na qualidade de litisconsorte passivo necessário, nos termos do artigo 24, da Lei nº 12.016/2009.

Nestes termos, trago a lume julgado do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. PREENCHIMENTO DE VAGA ÚNICA. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. NULIDADE CONFIGURADA. **Há litisconsórcio passivo necessário no mandado de segurança cuja pretensão possa interferir na esfera jurídica de direitos de terceiros interessados, em especial daqueles classificados em melhor colocação que a do impetrante no concurso público.** A ausência de citação do litisconsorte passivo necessário é vício intransponível, eis que eventual sentença concessiva da segurança proferida na ação mandamental ensejará a alteração de sua situação jurídica em relação ao certame. Preliminar de nulidade da sentença acolhida. Recurso conhecido e prejudicado. (TJMG - Ap Cível/Rem Necessária 1.0000.18.089391-9/001, Relator(a): Des.(a) Albergaria Costa , 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 28/02/2019, publicação da súmula em 07/03/2019) (Destaques nossos)



Nesse sentido, entendo ser o caso de emenda à petição inicial para adequação do polo passivo da demanda, na forma do artigo 321, parágrafo único, do Código de Processo Civil.

Por fim, o proveito econômico da Impetrante com o eventual prosseguimento do processo licitatório deve corresponder ao valor das propostas apresentadas, o que não verifico nesta causa.

Com tais considerações, **DEFIRO** a liminar pleiteada, para suspender o ato de homologação e adjudicação da empresa UNIMED Uberlândia, a tramitação da licitação referente ao Pregão Eletrônico nº. 060/2022, devendo os Impetrados se absterem de assinar o contrato com a referida empresa; e caso já tenha sido assinada a avença, que sejam suspensos os seus efeitos até julgamento definitivo da lide ou decisão em contrário deste Juízo.

Intime-se com urgência, via oficial de justiça, a parte Impetrada para cumprir esta decisão.

Noutro giro, **intime-se** a Impetrante para emendar a petição inicial, indicando corretamente o valor da causa, em conformidade com o disposto no art. 292, inciso II, do Código de Processo Civil, recolhendo as custas processuais complementares, bem como inserindo no polo passivo da demanda a empresa UNIMED Uberlândia, para integrar o feito na qualidade de litisconsorte passivo necessário, forte no artigo 24, da Lei nº 12.016/2009, tudo no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de extinção do feito, *ex vi* do disposto na Súmula 631, do Supremo Tribunal Federal.

Cumpridas as determinações acima, NOTIFIQUEM-SE as Autoridades apontadas como coatoras para prestarem informações no prazo legal e dê ciência do feito ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada, tudo na forma do art. 7º, incisos I e II, da Lei 12.016/09.

Cite-se a empresa UNIMED Uberlândia Cooperativa Regional Trabalho Médico LTDA., para integrar a relação processual na qualidade de litisconsorte passivo necessário e apresentar defesa, querendo, no prazo legal;

Prestadas as informações ou transcorrido o prazo para fazê-lo, dê-se vista ao Ministério Público para manifestar no prazo de 10 (dez) dias.

Findos os prazos, depois de tudo feito e certificado, venham os autos



conclusos.

P. I. C.

Uberlândia, data da assinatura eletrônica.

ALEXANDRE MAGNO MENDES DO VALLE

JUIZ DE DIREITO

¹ Scarpinella Bueno, Cássio. A Nova Lei do Mandado de Segurança, São Paulo: Saraiva, págs. 40/41.

Rua Rondon Pacheco, 6130, DO Nº 4488 AO 7070 PARES, TIBERY, UBERLÂNDIA - MG - CEP: 38405-142



À PRESIDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo nº **5044605-68.2022.8.13.0702**
Agravante Município de Uberlândia
Agravada RN Metropolitan Ltda.
Referência Agravo de Instrumento

MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o nº 18.431.321/0001-15, com sede na Av. Anselmo Alves dos Santos, nº 600, bairro Santa Mônica, vem, respeitosamente, à presença deste nobre Juízo, por sua Procuradora ao final assinada, mandato ex lege, apresentar **AGRAVO DE INSTRUMENTO COM PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO** em face da decisão que deferiu a liminar nos autos em epígrafe.

DA TEMPESTIVIDADE E DO PREPARO

A intimação do Agravante acerca da decisão recorrida ocorreu mediante ciência automática do sistema PJe em 16/09/2022. Assim, é incontestável a tempestividade do presente agravo, que também é dispensado de preparo na forma do artigo 1.007, §1º, do Código de Processo Civil/2015.

DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

O art. 1.015 do Código de Processo Civil/15 prescreve caber agravo de instrumento das decisões interlocutórias que versarem sobre tutelas provisórias.

A decisão combatida, como será demonstrado nas razões deste recurso, merece ser reformada para que a liminar pleiteada seja indeferida, uma vez que não estão presentes os requisitos da plausibilidade do direito e do perigo da demora, já que o PROCESSO LICITATÓRIO É REGULAR E SEGUE ESTRITAMENTE OS DITAMES LEGAIS APLICÁVEIS À MODALIDADE DO PREGÃO ELETRÔNICO.

Por outro lado, há evidente *periculum in mora* reverso, uma vez que A MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA PODERÁ ACARRETAR INTERRUPÇÃO DO SERVIÇO DE SEGURO SAÚDE PARA OS



SEUS QUASE 12.000 USUÁRIOS, já que o Contrato nº 258/2016, firmado com a Agravada, encerrar-se-á em 29/09/2022.

O exame da matéria por este Egrégio Tribunal de Justiça é inafastável e urgente, razão pela qual este Ente Público Agravante requer:

a) o recebimento do presente Agravo de Instrumento, cujas razões seguem anexas, determinando-se seu regular processamento com as cautelas de praxe e conferindo-lhe o EFEITO SUSPENSIVO;

b) ao final, seja dado o justo provimento ao recurso, para o fim de reformar a decisão agravada para indeferir a tutela provisória pleiteada;

c) em observância ao art. 1.016, IV, do CPC/15, passa a informar o nome e endereço completo dos Procuradores constantes do processo:

Agravante: MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA

Procuradores: Dr. Geraldo Alves Mundim Neto – OAB/MG 140.597

Dr. Luciano Vilela Nunes – OAB/MG 77.199

Dra. Maria Theresa Silva Costa – OAB/MG 131.188

Endereço: Av. Anselmo Alves dos Santos, 600, Bairro Santa Mônica, Uberlândia/MG, CEP 38.408-150.

Agravada: RN METROPOLITAN LTDA.

Advogado: Dr. Daniel Augusto Matoso Costa

Endereço: Alameda Oscar Niemeyer, nº 1.033, Portaria 0, Sala 808, Bairro Vila da Serra, Nova Lima/MG, CEP 34.006-064.

Termos em que pede deferimento.

Uberlândia – MG, 19 de setembro de 2022.

MARIA THERESA SILVA COSTA

Procuradora Municipal - OAB/MG 131.188



RAZÕES DE AGRAVO DE INSTRUMENTO

Processo nº **5044605-68.2022.8.13.0702**
Agravante Município de Uberlândia
Agravada RN Metropolitan Ltda.

EMÉRITOS DESEMBARGADORES

BREVE SÍNTESE DA AÇÃO E DO RECURSO

Em resumo, a Impetrante alega, na inicial do mandado de segurança, que participou do Pregão Eletrônico nº 060/2022, cujo objeto é a contratação de operadora de planos de saúde para inscrição dos servidores públicos ativos e inativos vinculados ao IPREMU, contratados por tempo determinado, empregados públicos municipais, pensionistas vinculados ao IPREMU, comissionados, função pública e agentes políticos, assim como seus respectivos dependentes e que, observado o critério de maior percentual de desconto linear, sagrou-se classificada em primeiro lugar. Diz que em 07/06/2022 teve sua oferta adjudicada e homologada, com a convocação, em 09/06/2022, para encaminhar a documentação exigida como condição para a assinatura do contrato.

Diz que após ter sido apresentada a documentação, em 21/06/2022, sem a sua oitiva prévia, a Secretária Municipal de Administração cancelou e afastou os efeitos do ato de homologação e adjudicação, decisão contra a qual interpôs recurso administrativo, que foi improvido.

E que na sequência, em 08/08/2022, foi expedido novo ato de adjudicação e homologação, em favor da outra licitante, a Unimed Uberlândia Cooperativa Regional Trabalho Médico Ltda., mas que o processo licitatório está eivado das seguintes nulidades:

- a. sua proposta é menos onerosa à Administração Pública que a ofertada pela outra licitante, numa diferença de mais de um milhão e meio de reais;
- b. a decisão que cancelou a homologação e adjudicação do objeto da licitação viola os princípios do contraditório e da ampla defesa por não ter oportunizado à Impetrante o direito de manifestar-se previamente;



c. haveria violação ao art. 9ª, III e §3º da Lei de Licitações e à Cláusula 5.2.1 do Edital diante da participação do servidor Marcelo Sinício Peixoto, ocupante do cargo de Coordenador do Sistema de Informação da Secretaria Municipal de Saúde e diretor e membro do Conselho de Administração da licitante vencedora Unimed Uberlândia. Tal fato violaria, ainda, os princípios da moralidade, impessoalidade e isonomia.

Com base nesses argumentos, pugna pela concessão de liminar para que seja determinada a suspensão do procedimento licitatório, para que a autoridade coatora se abstenha de assinar o contrato ou, caso já tenha sido assinado, para que seja determinada a suspensão dos seus efeitos até o julgamento definitivo do mérito da ação.

A liminar foi deferida para suspender o ato de homologação e adjudicação da empresa Unimed Uberlândia e a tramitação da licitação referente ao Pregão Eletrônico nº 060/2022, devendo os Impetrados se absterem de assinar o contrato com a referida empresa; e caso já tenha sido assinada a avença, que sejam suspensos os seus efeitos até julgamento definitivo da lide ou decisão em contrário do Juízo.

No entanto, NÃO HÁ QUALQUER DOS VÍCIOS APONTADOS NA DECISÃO que, equivocadamente, deferiu a tutela provisória de urgência. Como será demonstrado nos tópicos a seguir:

- O processo licitatório seguiu estritamente o procedimento previsto em lei para o pregão eletrônico, de modo que não houve violação ao devido processo legal ou ao princípio do contraditório;
- A despeito de ter apresentado proposta financeira menos onerosa, a Impetrante, ora Agravada, não comprovou o atendimento aos requisitos mínimos exigidos para a assinatura do contrato, especialmente quanto à capacidade de atendimento do serviço objeto da licitação;
- Não há qualquer conflito de interesse passível de ensejar violação aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade ou a regras previstas na Lei de Licitações ou no Edital do certame.
- Por outro lado, a manutenção da decisão agravada acarreta grave *PERICULUM IN MORA INVERSO*, já que o Contrato nº 258/2016, firmado com a Agravada para a prestação do serviço ora licitado, terá sua vigência encerrada no próximo dia 29 de setembro de 2022, o que coloca em situação de imensa fragilidade cerca de 12.000 usuários do plano de saúde.



DAS RAZÕES PARA A REFORMA DA DECISÃO AGRAVADA

DA REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO DO PREGÃO ELETRÔNICO

1. O que diz a decisão agravada:

Na decisão agravada, o juízo afirmou não vislumbrar, *“em linha de princípio, o cumprimento do devido processo legal, tampouco do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo”*, embora tenha constatado que a Agravada aviou recurso administrativo em face da decisão de cancelamento da homologação e adjudicação.

Ele aponta, ainda, uma aparente contradição entre o fato de que *“o cancelamento da homologação e adjudicação ocorreu pela ausência de atendimento aos pré-requisitos de habilitação previstos no Edital, os quais a licitante não teria cumprido”* apesar de que *“a impetrante foi considerada habilitada no certame, para participar da fase de pregão”*.

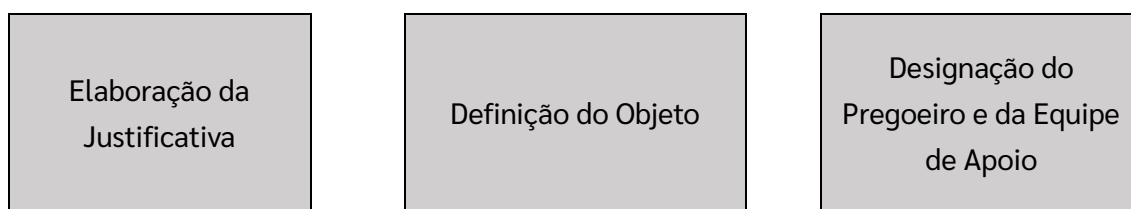
Tal conclusão, entretanto, revela-se equivocada quando se analisa o procedimento legalmente previsto para o pregão eletrônico, em que SOMENTE É CABÍVEL A INTERPOSIÇÃO DE UM ÚNICO RECURSO, APÓS A DECLARAÇÃO DO VENCEDOR, E A COMPROVAÇÃO DO ATENDIMENTO DAS CONDIÇÕES DA HABILITAÇÃO OCORRE APÓS A CONVOCAÇÃO PARA A ASSINATURA DO CONTRATO.

2. Sobre o procedimento previsto em lei para o pregão eletrônico:

A licitação na modalidade pregão está prevista na Lei nº 10.520/2002, e o pregão eletrônico está regulamentado, em âmbito federal, pelo Decreto nº 10.024/2019 e, em âmbito municipal, pelo Decreto nº 18.333/2019.

Em todos esses diplomas normativos, está previsto o procedimento a ser seguido nos processos licitatórios desse tipo, e que pode ser esquematizado na seguinte ordem:

1ª FASE: PREPARATÓRIA (Lei 10.520/2002, art. 3º)



2ª FASE: EXTERNA (Lei 10.520/2002, art. 4º)

1	Convocação dos Interessados	Por meio de publicação no diário oficial e disponibilização do edital.
2	Recebimento das Propostas	Neste momento, os interessados apresentam declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação (art. 4º, VIII).
3	Julgamento e Classificação	Examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, o pregoeiro decidirá motivadamente a respeito de sua aceitabilidade.
4	Análise da Habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta	Para verificação do atendimento das condições fixadas no edital.
5	Se habilitado, é declarado vencedor	Se a oferta não é aceitável ou se o licitante desatender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará as ofertas subsequentes e a qualificação dos licitantes, na ordem da classificação.
6	Abertura de prazo para recurso	Prazo de 3 dias, ficando os demais licitantes desde já intimados para apresentar contrarrazões.
7	Julgamento do recurso	O acolhimento do recurso importará a invalidação dos atos insuscetíveis de aproveitamento.
8	Adjudicação do objeto e Homologação	

3ª FASE: CONTRATAÇÃO (Decreto nº 10.024/2019, art. 48)

Convocação para assinatura do contrato	Comprovação das condições de habilitação previstas no edital (Habilitação diferida ou postergada)	Se não comprovar as condições de habilitação, retorna-se à etapa nº 4 da 2ª fase (acima), convocando-se o próximo na ordem de classificação
--	---	---



3. Da regularidade procedimental do Pregão Eletrônico nº 060/2022:

Tendo sido esclarecidas todas as fases do procedimento do pregão eletrônico, é facilmente compreensível que o Pregão Eletrônico nº 060/2022 seguiu regularmente todo o trâmite legal, notadamente no que tange ao atendimento do contraditório e à revogação da adjudicação do objeto à Agravada. Vejamos:

A. Da Unirrecorribilidade dos atos decisórios no Pregão:

Os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa foram atendidos porque, como muito bem registrou o juízo de 1ª instância, a Agravada teve oportunidade de apresentar o recurso cabível, que foi devidamente apreciado pela autoridade competente.

É que, como demonstrado acima, o rito do pregão eletrônico prevê uma FASE RECURSAL ÚNICA, apenas ao fim do procedimento, conforme dispõe o art. 4º, inciso XVIII, da Lei nº 10.520/2002:

Art. 4º, XVIII - **declarado o vencedor**, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contrarrazões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos;

Ao introduzir a expressão “*declarado o vencedor*”, o legislador, em homenagem ao princípio da celeridade, criou o princípio da unirrecorribilidade da fase recursal no rito do pregão, pelo qual o recurso somente poderá ser apresentado após a declaração do vencedor, ou seja, ao fim das fases de classificação (análise de propostas) e habilitação, aglutinando as duas etapas e abrindo o prazo para o inconformismo apenas uma vez.

Sobre o tema, a doutrina de Rafael Sérgio e Victor Amorim:

“Ao contrário do que ocorre nas modalidades da Lei nº 8.666/1993, tem-se no pregão a unirrecorribilidade dos atos decisórios exarados pelo Pregoeiro, havendo, portanto, apenas uma oportunidade de recurso, cuja matéria pode envolver qualquer fase, aspecto ou ocorrência da etapa externa do pregão.” (OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Pregão eletrônico: comentários ao Decreto Federal nº 10.024/2019, Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 209).

No caso do pregão eletrônico, o COMPRASNET, sistema do governo federal que é utilizado pelo Agravante para a condução dos certames licitatórios eletrônicos, sequer



permite a abertura de prazos fora das hipóteses legais, motivo pelo qual seria impossível a abertura de prazo no momento que a Agravada reputa devido, ou seja, no momento do ato de cancelamento do Ato de Homologação. O sistema só permite a abertura de novo prazo de acordo com a hipótese legal, ou seja, no momento da declaração de nova vencedora, tal como ocorreu no caso em apreço.

Assim, revela-se inaplicável o disposto no art. 9º do Código de Processo Civil, conforme invocado pela Agravada na petição inicial. Com efeito, *o CPC não regula processos administrativos licitatórios*, especialmente quanto ao trâmite recursal e exercício do contraditório e ampla defesa, uma vez que *tal matéria é regulada por leis específicas que agasalham o tema de forma exauriente e especial* (Lei Federal nº 8.666/1993, Lei Federal nº 10.520/2002, Decreto Federal nº 10.024/2019 e Decreto Municipal nº 18.333/2019) sendo incabível, portanto, no caso, a invocação do princípio da vedação à decisão surpresa.

B. Da ausência de comprovação das condições de habilitação

Na decisão agravada, ao mencionar a Cláusula 15.6 do Edital, acerca dos requisitos técnicos que a empresa vencedora deveria apresentar no ato da assinatura do contrato, o órgão julgador reconhece que *“o cancelamento da homologação e adjudicação ocorreu pela ausência de atendimento aos pré-requisitos de habilitação previstos no Edital, os quais a licitante não teria cumprido”*.

Apesar da aparente contradição apontada pelo juízo entre o cancelamento da homologação e o fato de que *“a impetrante foi considerada habilitada no certame, para participar da fase de pregão”*, a análise do procedimento legal acima detalhado demonstra claramente que não houve nenhum equívoco no cancelamento da adjudicação e homologação.

Como se vê, a comprovação das exigências para a licitação é realizada somente quando da convocação para a assinatura do contrato, ou seja, após a homologação, e o seu descumprimento enseja consequentemente a adjudicação ao próximo licitante classificado (Decreto nº 10.024/2019, art. 48 e Decreto Municipal nº 18.333/2019, art. 48).

Tal previsão consta também da mencionada Cláusula 15.6 do Edital, que prevê a necessidade de comprovação das exigências no ato da assinatura do contrato, as quais



estão dispostas naquela cláusula e na 15.7, que dispõem:

15.6) A empresa vencedora deverá comprovar no ato da assinatura do contrato, por meio de cópia simples, os contratos ou documento equivalente comprobatório, mantidos nesta municipalidade, com no mínimo de 4 (quatro) hospitais credenciados, sendo imprescindível que estejam aptos, em conjunto ou individualmente, com cobertura de cirurgias, incluindo as cirurgias cardíacas, oncológicas e ortopédicas, internações clínicas, e pronto atendimento nas especialidades clínica, pediatria, ginecologia, obstetrícia e ortopedia, dispondo de, no mínimo:

15.6.1) 40 (quarenta) leitos para UTI Geral;

15.6.2) 10 (dez) leitos para UTI Neonatal;

15.6.3) 250 (duzentos e cinquenta) leitos de enfermaria/apartamento;

15.6.4) 12 (doze) salas cirúrgicas, incluindo as obstétricas.

15.7) Comprovação da licitante, no ato da assinatura do contrato, de que atende à prestação de serviços objeto do presente certame, por meio de Clínica Médica Própria e Rede Ampla na cidade de Uberlândia - MG. Deverá constar em documentos separados para a Clínica Médica Própria e a Rede Ampla, bem como cópia dos contratos firmados com os médicos, clínicas, laboratórios e hospitais credenciados em quantidade mínima exigida no item anterior.

A decisão de cancelamento do ato de adjudicação e homologação em favor da Agravada decorreu do não atendimento dessas exigências, como transcreve o juízo de 1º grau na decisão ora recorrida. Como se vê, são requisitos atinentes à capacidade técnica da Agravada para o cumprimento do objeto do contrato e que não foram demonstrados.

É importante ressaltar que a Agravada é a atual operadora de planos de saúde dos servidores do Agravante e entes de sua Administração Indireta, por força do vigente contrato nº 258/2016, e que o descumprimento desses requisitos de capacidade de prestação do serviço contratado já está inclusive sendo discutido em processo administrativo disciplinar próprio, conforme demonstra a Portaria nº 700/2022, anexa.

A despeito disso, a Agravada ainda insiste em apresentar proposta no novo processo licitatório, mesmo ciente de que não cumpre os requisitos exigidos. E para tentar camuflar sua incapacidade técnica para contratar com a Administração Pública, vale-se da criação de vícios fictícios para tentar combater sua exclusão do certame.

Outrossim, ao contrário do que alega a Agravada na inicial, quanto a sua proposta ser menos onerosa ao Agravante por ser de valor mais baixo do que a da vencedora do certame, é certo que a proposta da Unimed ainda tem valor menor do que o do atual contrato em vigor, firmado com a Agravada, como é possível inferir da documentação acostada aos autos.



Desse modo, além da vantagem financeira, é imprescindível que se leve em conta, também, o custo irreparável que poderia ser gerado pela contratação de uma empresa com reconhecida incapacidade técnica de prestação do serviço de planos de saúde, notadamente considerando a quantidade de vidas amparadas por ele.

DA AUSÊNCIA DE CONFLITO DE INTERESSE ENTRE A LICITANTE VENCEDORA E SERVIDOR MUNICIPAL

1. O que diz a decisão agravada:

O Juízo de 1º grau afirma que, *“a contratação da empresa Unimed Uberlândia parece arrostar em tese, a norma, o edital e possivelmente os princípios da moralidade e da impessoalidade, que regem a atuação administrativa”,* uma vez que a empresa *“possui em seus quadros como diretor Marcelo Sinicio Peixoto, que também figura como servidor do Município de Uberlândia, vinculado à Secretaria Municipal de Saúde”.*

Na decisão, são mencionados os dispositivos do art. 9º da Lei nº 8.666/93 e a Cláusula 5.2.1 do Edital, que reproduz aquele texto legal, sem, contudo, justificar em que ponto teria ocorrido a violação à lei, supostamente afrontosa, ainda, aos princípios da moralidade e da impessoalidade.

2. Da correta interpretação da regra proibitiva de participação na licitação

O art. 9º, inciso III e §3º da Lei de Licitações preveem o seguinte:

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:

(...)

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

(...)

§ 3º Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.

A questão foi devidamente enfrentada no bojo do processo licitatório, em Parecer Jurídico Referencial acostado ao processo licitatório e aos autos da ação sob o ID nº



9594097968. Nele, se justifica a inexistência do alegado impedimento com base na definição de órgão público e na impossibilidade de interferência do servidor, lotado na Secretaria de Saúde, no processo licitatório completamente gerido pela Secretaria Municipal de Administração cujo objeto é atinente a recursos humanos, e não serviço público de saúde.

A seguir, colacionamos alguns trechos do referido parecer:

A Lei Municipal nº 8.814/2004, repetindo o disposto na Lei Federal nº 9.784/1994, assim conceitua as estruturas municipais:

"Art. 1º (...) § 2º Para os fins desta lei consideram-se:

- I - Órgão: a unidade de atuação integrante da estrutura da administração direta e indireta;
- II - Entidade: a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica;
- III - Autoridade: o servidor ou agente público dotado do poder de decisão."

Primeiramente, cabe atribuir aos conceitos suas respectivas incidências no âmbito municipal.

Pela Teoria do Órgão, a definição de órgão público, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello: "*os órgãos nada mais significam que círculos de atribuições, os feixes individuais de poderes funcionais repartidos no interior da personalidade estatal e expressados através dos agentes neles providos*". (MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Natureza e regime jurídico das autarquias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.)

(...)

Na Prefeitura Municipal de Uberlândia, dado seu tamanho e relevância, suas atribuições foram subdivididas em secretarias, entes também despersonalizados, todavia, dotados de certa independência funcional e financeira, possuindo, cada uma, seu secretário com poderes de ordenação financeira, em patente descentralização do poder.

Assim, entendo que as secretarias municipais deste município, tal como as câmaras municipais, devem seguir a interpretação apresentada na Súmula nº 525 do STJ, uma vez que não possuem personalidade jurídica própria, mas possuem independência financeira e funcional, eis que descentralizadas.

(...)

Cabe, portanto, analisar mais profundamente o aspecto subjetivo da teleologia da norma, quando verifica-se que, apesar de se tratar de contratação de seguros de saúde, o processo em questão é de natureza de recursos humanos e teve toda a sua documentação, incluindo Termo de Referência, respostas a esclarecimentos e impugnações, recursos, e toda a documentação técnica integralmente elaborada e conduzida pela Secretaria Municipal de Administração, órgão sem qualquer ligação funcional com a Secretaria Municipal de Saúde, onde trabalha o referido servidor.

Ademais, dada a descentralização do processo licitatório da PMU, a Diretoria de Compras, ente igualmente dotado de certa independência, foi a responsável pela elaboração do Edital, parecer jurídico, publicação e condução da fase externa, através de sua pregoeira.



Prosseguindo, para certificar-se da ausência de interferência no processo em questão, este NJ enviou o Ofício nº 2.324/2022/DC requerendo manifestação da Secretaria Municipal de Administração questionando se houve alguma participação do referido servidor na condução de qualquer fase do processo, pelo que foi devidamente respondido pelo Ofício nº 553/2022/SMA/GS nos seguintes termos:

"Em atenção aos termos do Ofício supracitado, informamos que o Sr. Marcelo Sinício Peixoto, matrícula nº 21.880-4, cargo comissionado de Coordenador do Sistema de Informação Epidemiológica, da Secretaria Municipal de Saúde, NÃO participou, influenciou, orientou, coordenou, sugeriu ou teve qualquer contato com servidores da Secretaria Municipal de Administração que atuaram na elaboração do Termo de Referência e anexos, bem como em qualquer fase da licitação, incluindo as respostas a esclarecimentos, impugnações ou recursos, ou teve qualquer interferência na condução do referido Pregão Eletrônico nº 60/2022."

Neste sentido, observa-se que não houve nenhuma participação do Sr. Marcelo Sinício Peixoto em nenhuma das etapas do processo licitatório, o que leva a crer que não poderia haver qualquer interferência do referido servidor para beneficiar ou prejudicar qualquer das partes.

(...)

Como dito, o legislador da Lei Federal nº 14.133/2021, que instituiu o novo Regime de Licitações e entrará em plena eficácia aos 01/04/2023, por sua vez, procurou privilegiar o aspecto subjetivo da questão, deixando claro que o objetivo do dispositivo, aqui, é evitar o conflito de interesses e a eventual interferência do servidor em favor da empresa a ser contratada. Vejamos:

"Art. 9º (...) § 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, **devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego**, nos termos da legislação que disciplina a matéria." (grifei)

Esta modificação de abordagem da nova Lei de Licitações vem na esteira de reformar o entendimento anterior calcado na presunção de desconfiança do servidor e promover a iniciativa privada, o empreendedorismo e a profissionalização do quadro de servidores, que entendo deva ser abraçada pela melhor técnica interpretativa atual.

Como se vê, ao deferir a tutela provisória de urgência, o Juízo não se aprofundou na análise dos conceitos atinentes à verificação da existência do conflito de interesses alegado pela Agravada. Tanto que afirma, na decisão, que a *"contratação da empresa Unimed Uberlândia PARECE ARROSTAR em tese, a norma, o edital e possivelmente os princípios da moralidade e da impessoalidade"*.

As razões acima transcritas, todavia, permitem inferir indubitavelmente que não há



qualquer vício no processo licitatório que diga respeito à adjudicação do seu objeto a empresa de cuja direção participe servidor alheio à elaboração e condução do pregão eletrônico, sem nenhuma possibilidade de interferência no processo, por ser ocupante de cargo em órgão diverso do responsável pela licitação e pelo contrato.

DA AUSÊNCIA DA PLAUSIBILIDADE DO DIREITO

Todos os argumentos acima lançados, que demonstram a perfeita regularidade do processo licitatório suspenso por força da decisão recorrida, revelam, consequentemente, a ausência da plausibilidade do direito invocado pela Agravada na inicial.

Diante da falta do requisito autorizativo da concessão da tutela provisória de urgência, previsto no art. 300 do CPC, impõe-se a reforma da decisão para que seja indeferida a liminar, garantindo-se a continuidade do processo de contratação e a manutenção do serviço de plano de saúde em favor de seus beneficiários.

DO PERICULUM IN MORA INVERSO

Além da plausibilidade do direito, está ausente no caso em apreço outro requisito necessário ao deferimento da tutela provisória de urgência: a reversibilidade da decisão.

É que deve ser levado em consideração que o Pregão Eletrônico nº 060/2022 está sendo realizado para a contratação de serviço de plano de saúde diante do iminente esgotamento da vigência do contrato anteriormente firmado com a Agravada, de nº 258/2016, que se encerrará no próximo dia 29 de setembro de 2022, o que coloca em situação de imensa fragilidade cerca de 12.000 usuários.

Como se vê, não é só pela demonstrada regularidade do processo licitatório que a decisão agravada não merece subsistir. Sua manutenção, para além disso, impõe severo prejuízo a uma quantidade enorme de pessoas que pode ficar desamparada pela falta do plano de saúde quando, por outro lado, o novo contrato já poderia ter sido firmado com uma nova empresa, vencedora em processo licitatório absolutamente regular e com comprovadas condições de fornecimento do serviço.



Isso demonstra que está presente, nesse caso, o *periculum in mora* inverso, que justifica a revogação da tutela de urgência anteriormente deferida.

Nesse sentido, é a recente jurisprudência deste E. TJMG. Vejamos:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - IMISSÃO DE POSSE - TUTELA DE URGÊNCIA - PROBABILIDADE DO DIREITO - AUSÊNCIA - RISCO DE DANO INVERSO. Conforme dispõe o art. 300, do novo Código de Processo Civil, são dois os requisitos, cumulativos, para a concessão da tutela de urgência, quais sejam: quando houver elementos nos autos que evidenciem a probabilidade do direito reclamado (*fumus boni iuris*) e/ou houver perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*). In casu, a **parte agravada não possui a probabilidade do direito, diante da ausência de notificação da alienação, bem como é notório o risco de dano inverso. Portanto, a revogação da tutela de urgência é medida que se impõe.** (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.21.198852-2/001, Relator(a): Des.(a) Antônio Bispo , 15ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 02/06/2022, publicação da súmula em 08/06/2022) (grifamos)

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA - REALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS PARA O PREENCHIMENTO DE CARGOS DO DEPARTAMENTO AUTÔNOMO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO DE SÃO JOÃO DEL-REI - DAMAE - SUPOSTA VIOLAÇÃO À REGRA DO CONCURSO PÚBLICO - IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES DE FAZER E NÃO FAZER - RISCO DE DANO INVERSO - REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA MEDIDA URGENTE - AUSÊNCIA - DECISÃO REFORMADA (...) 3. **Periculum in mora que se manifesta maior em desfavor do agravante, pois, com a suspensão das contratações temporárias, a prestação do serviço saneamento básico poderá ser prejudicada pela ausência de pessoal suficiente, circunstância que, inevitavelmente, acabaria por causar lesão também a toda coletividade.** (...) 5. Recurso provido. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.21.236342-8/001, Relator(a): Des.(a) Áurea Brasil , 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 10/03/2022, publicação da súmula em 14/03/2022) (grifamos)

AGRAVO DE INSTRUMENTO - TUTELA DE URGÊNCIA - PERICULUM IN MORA INVERSO - INDEFERIMENTO. **Quando o deferimento do pedido de tutela de urgência ofender o princípio da continuidade do serviço público e for medida mais gravosa do que o não deferimento do pleito, presente se faz o periculum in mora inverso, que acarreta no indeferimento do tutela de urgência.** (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.20.039441-9/002, Relator(a): Des.(a) Jair Varão , 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 12/03/2021, publicação da súmula em 12/03/2021) (grifamos)

A decisão liminar combatida, portanto, possui um caráter de irreversibilidade que impede a sua manutenção. Afinal, os danos que seus efeitos poderão causar aos milhares de usuários que ficarão descobertos de assistência à saúde dificilmente



poderão ser reparados mais tarde. Dessa forma, impõe-se que seja afastada a tutela provisória que determinou a suspensão da licitação para que seja dada a devida continuidade à contratação.

DA CONCESSÃO DO EFEITO SUSPENSIVO

A possibilidade de concessão de efeito suspensivo ao recurso de Agravo de Instrumento encontra-se fundamentada nos artigos 1019, I; 932, II e 955, parágrafo único, todos do CPC/2015.

No caso em tela, ante os fundamentos expostos no presente recurso, é certo que se encontram presentes os requisitos legalmente exigíveis para deferimento do efeito suspensivo, até o julgamento do presente recurso, para que sejam suspensos os efeitos da decisão agravada.

A *probabilidade do direito* é latente, haja vista a comprovação da legalidade do Pregão Eletrônico nº 060/2022 como um todo, e especialmente quanto ao cancelamento da adjudicação do objeto à Agravada.

O *perigo de dano*, na verdade, é inverso e está presente no sentido de que, caso mantida a r. decisão agravada, haverá um dano irreparável ao Poder Público e aos cerca de 12.000 usuários do plano de saúde objeto da contratação, tendo em vista a proximidade do fim da vigência do atual contrato firmado com a Agravada que, repise-se, não demonstrou possuir capacidade técnica de atendimento do serviço licitado, razão pela qual teve contra si a revogação da adjudicação do objeto.

Como demonstrado, a manutenção da liminar atenta não somente contra os requisitos necessários à concessão da tutela provisória de urgência, mas também contra vários princípios administrativos, notadamente: da legalidade, da eficiência, da vinculação ao edital, da continuidade do serviço público e do devido processo administrativo.

Além disso, a suspensão de processo licitatório regular, que comprovadamente atendeu a todos os ditames legais aplicáveis, revela indevida ingerência do Poder Judiciário em ato administrativo de competência do Poder Executivo, violando por consequência o Princípio da Separação dos Poderes.



Pelo exposto, deve ser concedido o efeito suspensivo ao presente Agravo de Instrumento até o seu julgamento final.

DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer:

a) seja recebido o presente Agravo de Instrumento, determinando seu regular processamento com as cautelas de praxe, CONCEDENDO-LHE O EFEITO SUSPENSIVO para sobrestar os efeitos da medida liminar até a decisão final do recurso;

b) a intimação da parte Agravada para, querendo, oferecer resposta ao recurso, na forma e prazos legais;

c) seja integralmente provido o recurso, para que seja reformada a decisão com o indeferimento da liminar.

Na forma do art. 1.017, § 5º do NCPC, o Agravante deixa de juntar as peças referidas nos incisos I e II do caput, por se tratar de autos eletrônicos.

Termos em que pede deferimento.

Uberlândia – MG, 19 de setembro de 2022.



MARIA THERESA SILVA COSTA

Procuradora Municipal - OAB/MG 131.188





Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.22.224705-8/001

AGRAVO DE INSTRUMENTO-CV

Nº 1.0000.22.224705-8/001

AGRAVANTE(S)

AGRAVADO(A)(S)

2ª CÂMARA CÍVEL

UBERLÂNDIA

MUNICIPIO DE UBERLANDIA

RN METROPOLITAN LTDA

DECISÃO

Trata-se de agravo de instrumento, com pedido de efeito suspensivo, interposto pelo MUNICIPIO DE UBERLANDIA, contra a r. decisão que, nos autos do “mandado de segurança”, impetrado por RN METROPOLITAN LTDA, contra atos praticados pela SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO DA PREFEITURA DE UBERLÂNDIA, DIRETOR DO DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO – DMAE, PRESIDENTE DA EMPRESA DE PROCESSAMENTO E DADOS DE UBERLÂNDIA – PRODAUB, PRESIDENTE DA EMPRESA MUNICIPAL DE APOIO E MANUTENÇÃO – EMAM, DIRETOR DA FUNDAÇÃO DE EXCELÊNCIA RURAL DE UBERLÂNDIA – FERUB, DIRETOR DA FUNDAÇÃO UBERLANDENSE DO TURISMO, ESPORTE E LAZER e DIRETOR DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA – IPREMU, deferiu a medida liminar nos seguintes termos:

Com tais considerações, DEFIRO a liminar pleiteada, para suspender o ato de homologação e adjudicação da empresa UNIMED Uberlândia, a tramitação da licitação referente ao Pregão Eletrônico nº. 060/2022, devendo os Impetrados se absterem de assinar o contrato com a referida empresa; e caso já tenha sido assinada a avença, que sejam suspensos os seus efeitos até julgamento definitivo da lide ou decisão em contrário deste Juízo. (doc. ordem n.º 138)

Em suas razões recursais, o agravante esclarece que o Pregão n.º 060/2022 visou à contratação de operadora de plano de saúde para inscrição dos “*servidores públicos ativos e inativos vinculados ao IPREMU, contratados por tempo determinado, empregados públicos*”



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.22.224705-8/001

municipais, pensionistas vinculados ao IPREMU, comissionados, função pública e agentes políticos, assim como seus respectivos dependentes”.

Defende a regularidade do processo licitatório, o qual seguiu estritamente o procedimento legal, não havendo violação ao contraditório e à ampla defesa.

Afirma que a recorrida apresentou o recurso cabível do ato que declarou o vencedor da licitação, nos termos da Lei n.º 10.520/2002.

Aduz a ausência de comprovação dos requisitos técnicos previstos no edital pela recorrida. Ressalta que “*a comprovação das exigências para a licitação é realizada somente quando da convocação para a assinatura do contrato, ou seja, após a homologação*”.

Pontua o prejuízo irreparável a ser gerado pela contratação de empresa com patente incapacidade técnica para suportar a prestação do serviço em questão.

Defende a inexistência de impedimento de participação na licitação pela empresa UNIMED Uberlândia, em razão da ausência de conflito de interesse entre a licitante e o servidor municipal Marcelo Sinício Peixoto. Salienta que o servidor ocupa cargo diverso do responsável pela licitação e pela assinatura do contrato.

Sustenta o perigo de dano inverso da suspensão da contratação, tendo em vista o término do contrato administrativo ora vigente em 29 de setembro de 2022, o que privará cerca de 12.000 usuários do serviço de plano de saúde.

Requer a concessão do efeito suspensivo e, ao final, o provimento do recurso, para que seja reformada a decisão e indeferida a liminar.

Redistribuído o feito nos termos da Portaria n.º 29/2013, vieram-me os autos conclusos.

É o relatório.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.22.224705-8/001

Conheço do recurso de agravo de instrumento, por ser próprio e tempestivo, dispensando-se o preparo, por ser o agravante isento, nos termos do artigo 10, I, da Lei nº 14.939/03.

Neste momento processual, o exame do recurso limita-se à verificação da possibilidade de concessão do efeito suspensivo, nos termos do artigo 1019, I, do Código de Processo Civil.

Em análise preliminar da matéria, verifica-se a presença do *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, requisitos necessários à concessão da medida requerida.

No presente caso, a Secretaria Municipal de Administração da Prefeitura de Uberlândia instaurou edital de licitação na modalidade de pregão eletrônico, n.º 060/2022, com o critério de julgamento de “*maior desconto linear*”, tendo como objeto a contratação de operadora de planos de saúde para a prestação de serviços médico-hospitalares “*para inscrição dos servidores públicos ativos, inativos vinculados ao IPREMU, contratados por tempo determinado, empregados públicos municipais, pensionistas vinculados ao IPREMU, comissionados, função pública e agentes políticos, bem como seus respectivos dependentes*” (doc. ordem n.º 13).

A empresa licitante RN Metropolitan foi inicialmente classificada em primeiro lugar, com o percentual de desconto de 46%, sendo-lhe solicitada a documentação exigida para assinatura do contrato após a homologação do pregão. Na oportunidade, concluiu-se pelo **não preenchimento das condições técnicas da referida empresa**, como possuir número mínimo de quatro hospitais credenciados e a ausência de especificação dos profissionais médicos vinculados, **o que culminou na revogação do ato de homologação e adjudicação a ela concedido** (doc. ordem n.º 17).

Dessa decisão, a agravada interpôs recurso administrativo, impugnando a inabilitação da RN Metropolitan e a habilitação da



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.22.224705-8/001

UNIMED, o qual, porém, restou indeferido, com a devida fundamentação (doc. ordem n.º 18 e 122/124).

Na sequência, a segunda colocada, UNIMED Uberlândia Coop. Regional Trabalho Médico LTDA, foi convocada para apresentar a documentação necessária, momento em que foi solicitada a análise de eventual impedimento da licitante.

Emitido o Parecer Jurídico, o alegado impedimento da segunda licitante - possuir como diretor um servidor municipal - **foi afastado**, visto que *“não houve nenhuma participação do Sr. Marcelo Sinício Peixoto em nenhuma das etapas do processo licitatório”* (doc. ordem n.º 20).

Foi, então, adjudicado e homologado o objeto da licitação em favor da segunda colocada, pois atendidos os requisitos técnicos (doc. ordem n.º 19).

Percebe-se, a princípio, que foi dada ciência à licitante dos atos administrativos, bem como possibilitada a interposição de recurso contra as decisões no processo licitatório, o qual foi indeferido por decisão devidamente fundamentada.

Assim, ausentes os indícios de violação ao contraditório e à ampla defesa.

Ademais, cediço que os atos administrativos apresentam presunção relativa (*iuris tantum*) de legitimidade, cabendo, portanto, àquele que pretende invalidar determinado ato administrativo no poder judiciário, demonstrar sua desconformidade com as normas legais.

Na presente hipótese, contudo, as provas até então apresentadas são **insuficientes** para afastar a presunção de legitimidade do ato que concluiu pela adjudicação e homologação do objeto em favor da segunda licitante, ancorado, dentre outros fundamentos, **na ausência de impedimento**.

Nesse cenário, ausentes indícios da relevância do fundamento em que se assenta o pedido da impetrante, ora recorrida.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.22.224705-8/001

De outro lado, evidente o risco de prejuízo à coletividade (servidores contratantes do plano de saúde) pela suspensão da assinatura do contrato com a licitante vencedora (UNIMED). Isso porque o contrato de prestação de serviços de assistência médico-hospitalar n.º 258/2016, firmado com o Município de Uberlândia pela empresa RN Metropolitan LTDA, ora vigente, **findar-se-á em 29/09/2022**, conforme aditivo contratual à ordem n.º 04.

Desta forma, e considerando a ausência de previsão ou possibilidade **concreta** de continuação do serviço de saúde ao término do contrato, temerária a suspensão da contratação da nova prestadora do serviço, vencedora da licitação.

Assim, não se verificando a comprovação dos requisitos legais para o deferimento do pedido liminar no mandado de segurança, conforme clara dicção do artigo 7º, III, da Lei 12.016/2009, prudente, ao menos por ora, a outorga do efeito suspensivo ao recurso.

Ao impulso de tais razões, **DEFIRO O PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO**, e recebo o recurso por instrumento, aguardando o pronunciamento final da Turma Julgadora.

Comunique-se com urgência à d. Magistrada de origem, facultando-lhe prestar informações.

Determino a intimação da parte agravada, para, querendo, apresentar contraminuta.

Belo Horizonte, 21 de setembro de 2022.

DESA. MARIA INÊS SOUZA
Relatora



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.22.224705-8/004

EMENTA: AGRAVO INTERNO – AGRAVO DE INSTRUMENTO – MANDADO DE SEGURANÇA – LICITAÇÃO – LEI N.º 8.666/93 – VEDAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO – SERVIDOR PÚBLICO – INABILITAÇÃO – RECONSIDERAÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA.

1. É vedada a participação na licitação de servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação, em respeito ao princípio da igualdade, independente de interferência do servidor no processo licitatório e ainda que não atue no setor de contratação (Lei n.º 8.666/93, artigo 9º, III). Precedentes do STJ.
2. Ausentes os requisitos autorizadores do efeito suspensivo, quais sejam, probabilidade do direito e perigo na demora, deve ser mantida a decisão que deferiu a medida liminar.
3. É de se impor a reconsideração da decisão agravada, para indeferir o efeito suspensivo.

AGRAVO INTERNO CV Nº 1.0000.22.224705-8/004 - COMARCA DE UBERLÂNDIA - AGRAVANTE(S): RN METROPOLITAN LTDA - AGRAVADO(A)(S): UNIMED UBERLANDIA COOPERATIVA DE TRABALHO

DECISÃO MONOCRÁTICA

Trata-se de agravo interno, com pedido de reconsideração da liminar, interposto por RN METROPOLITAN LTDA contra r. decisão proferida nos autos do agravo de instrumento n.º 1.0000.22.224705-8/002, que concedeu efeito suspensivo ao recurso.

Em suas razões recursais, a agravante sustenta o impedimento da empresa UNIMED Uberlândia em participar da licitação, nos termos do artigo 9º da Lei n.º 8.666/93.

Alega “a existência de estreito vínculo de um de seus diretores e membro de seu Conselho (Marcelo Sinício Peixoto) com o Município de Uberlândia”, vez que “está investido no cargo comissionado de “Coordenador do Sistema de Informação”, lotado na Secretaria Municipal de Saúde”.

Aduz, nesse sentido, a nulidade do ato de adjudicação e homologação do objeto da licitação em favor da recorrida.

Ressalta que nem mesmo a cessão do servidor afastaria a vedação imposta pela norma em tela.



Defende a necessidade de continuação do processo licitatório em relação à agravante, única outra licitante.

Requer seja exercido o juízo de retratação ou o provimento do recurso, para reformar a decisão agravada e indeferir o efeito suspensivo.

É o relatório.

Presentes os pressupostos legais, conheço do agravo interno interposto.

Em nova e mais detida análise da matéria, **não** se verifica a presença dos elementos que caracterizam, simultaneamente, a probabilidade do direito e o *periculum in mora*.

No presente caso, a Secretaria Municipal de Administração da Prefeitura de Uberlândia instaurou edital de licitação na modalidade de pregão eletrônico, n.º 060/2022, com o critério de julgamento de “*maior desconto linear*”, tendo como objeto a contratação de operadora de planos de saúde para a prestação de serviços médico-hospitalares “*para inscrição dos servidores públicos ativos, inativos vinculados ao IPREMU, contratados por tempo determinado, empregados públicos municipais, pensionistas vinculados ao IPREMU, comissionados, função pública e agentes políticos, bem como seus respectivos dependentes*”.

A empresa licitante RN Metropolitan foi classificada em primeiro lugar, com o percentual de desconto de 46%, sendo-lhe solicitada a documentação exigida para assinatura do contrato após a homologação do pregão. Na oportunidade, concluiu-se pelo não preenchimento das condições técnicas da referida empresa, como possuir número mínimo de quatro hospitais credenciados e a ausência de especificação dos profissionais médicos vinculados, o que culminou na revogação do ato de homologação e adjudicação a ela concedido.

Dessa decisão, a agravada interpôs recurso administrativo, impugnando, em síntese, a inabilitação da RN Metropolitan e a



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.22.224705-8/004

habilitação da UNIMED, o qual, porém, restou indeferido, com a devida fundamentação.

Na sequência, a segunda colocada, UNIMED Uberlândia Coop. Regional Trabalho Médico LTDA, foi convocada para apresentar a documentação necessária, momento em que foi solicitada a análise de eventual impedimento da licitante.

Emitido o parecer jurídico, o alegado impedimento da segunda licitante - possuir como diretor um servidor municipal - foi afastado, visto que *“não houve nenhuma participação do Sr. Marcelo Sinício Peixoto em nenhuma das etapas do processo licitatório”*.

Foi, então, adjudicado e homologado o objeto da licitação em favor da segunda colocada.

A Lei n.º 8.666/93, contudo, estabelece regra objetiva de vedação de participação da licitação de servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação, em respeito ao princípio da igualdade, *in verbis*:

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.

Como se vê, o impedimento de participação direta ou indireta aplica-se ainda que não haja interferência do servidor em questão no processo licitatório, e não atue no setor de contratação, ao contrário do



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.22.224705-8/004

que dispôs o parecer referencial utilizado no processo administrativo (doc. ordem n.º 145).

Nessa direção, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. SERVIDOR INTEGRANTE DA ENTIDADE CONTRATANTE. PARTICIPAÇÃO NO CERTAME COMO RESPONSÁVEL TÉCNICO. VEDAÇÃO LEGAL. CESSÃO. PROIBIÇÃO. MANUTENÇÃO.

1. O Plenário do STJ decidiu que "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2).

2. Segundo o art. 9º, III, da Lei n. 8.666/1993, não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários "servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pelo certame."

3. Tal vedação visa assegurar a garantia de tratamento isonômico entre os licitantes, permitindo-lhes participar da disputa em igualdade de condições.

4. Caso em que, a despeito de expressa vedação no edital, a Corte de origem assegurou a participação de empresa, ora recorrida, em licitação, da qual fora excluída por possuir em seu quadro de funcionários, como responsável técnica, servidora do Município responsável pela instauração do certame, haja vista achar-se cedida.

5. A cessão do servidor municipal para atuar em órgão federal não tem o condão afastar aquela regra proibitiva, pois a cessão conserva o vínculo do servidor com o órgão cedente, cuja natureza definitiva é mantida, havendo apenas o desdobramento da lotação e do exercício do servidor.

6. Em situação similar, este Tribunal já entendeu que "O fato de estar o servidor licenciado, à época do certame, não ilide a aplicação do referido preceito legal, eis que não deixa de ser funcionário o servidor em gozo de licença" (REsp 1607715/AL, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/03/2017, DJe 20/04/2017).

7. A Corte de Contas, tal como a doutrina especializada, tem feito uma interpretação sistemática e analógica do art. 9º, III e §§ 3º e 4º da Lei de



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.22.224705-8/004

Licitações para "elastecer a hipótese de vedação da participação indireta de servidor ou dirigente de órgão e entidade com o prestador de serviço".

8. A vinculação da servidora com Secretaria Municipal diversa daquela que deflagrou a disputa não esvazia o vínculo funcional apto a, em tese, restringir o caráter competitivo da disputa.

9. Recurso especial provido para restabelecer a sentença.

(REsp n. 1.629.541/MA, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 5/5/2020, DJe de 15/5/2020.)

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ADVOGADO CONTRATADO PELO MUNICÍPIO QUE, SIMULTANEAMENTE, DEU PARECER EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO E FORMULOU PROPOSTA COMO REPRESENTANTE DE SOCIEDADE DE ADVOGADOS. SOCIEDADE QUE SE SAGROU VENCEDORA NA LICITAÇÃO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, MORALIDADE E ISONOMIA. POTENCIAL FRUSTRAÇÃO DA CONCORRÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CARACTERIZADA.

I - Trata-se, na origem, de ação de anulação de contrato administrativo, reparação de danos ao erário e responsabilização por improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Paraná. Sustenta-se, em síntese, que, após apuração em inquérito civil, constatou-se que um dos réus, contratado pela Prefeitura do Município Cruz Machado à época dos fatos, emitiu parecer favorável em procedimento licitatório para a contratação de escritório de advocacia do qual é sócio administrador.

(...) **III - A referência a servidor público no art. 9º, III, da Lei n. 8.666/93 não tem o propósito de reduzir o alcance da vedação à participação em licitações. A regra do art. 9º, III compreende todo o grupo de pessoas que, integrando a qualquer título o corpo pessoal encarregado de promover o procedimento licitatório, encontre-se em posição de frustrar a competitividade em benefício próprio ou de terceiro.**

(...) VI - Agravo conhecido para conhecer parcialmente do recurso especial e, na parte conhecida, negar-lhe provimento.

(AREsp n. 1.535.119/PR, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 10/3/2020, DJe de 19/3/2020.) (Destaquei).



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.22.224705-8/004

A UNIMED Uberlândia possui em seu quadro o Sr. Marcelo Sinício Peixoto como conselheiro de administração e “diretor”, conforme se extrai da consulta ao quadro de sócios e administradores – QSA (doc. ordem n.º 21, dos autos n.º 1.0000.22.224705-8/001).

O Sr. Marcelo Sinício Peixoto, porém, ocupa cargo em comissão na Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura de Uberlândia, desde 11/03/2011, sendo lotada no Núcleo Sistema de Informação Epidemiológica (doc. ordem n.º 22).

Desta forma, há indícios suficientes de que a empresa UNIMED Uberlândia estaria, de fato, **impedida de participar da licitação em tela, o que tornaria nulo o ato de adjudicação e homologação da referida licitante.**

Nesse cenário, ausentes os indícios de probabilidade do direito da outrora agravante, tornando inadequada a outorga do efeito suspensivo, nos termos do artigo 1.019, I, do CPC.

Registre-se que, em que pese ao término do contrato de prestação de serviços de assistência médico-hospitalar n.º 258/2016, firmado com o município de Uberlândia pela empresa RN Metropolitan LTDA, o início das tratativas para efetivação de aditivo contratual de continuidade do serviço entre as partes citadas, comprovada nos autos do agravo de instrumento n.º 1.0000.22.224705-8/001, afastaria, em tese, os indícios de perigo de dano.

Desta forma, em juízo de retratação, indefiro o pedido de efeito suspensivo.

Ao impulso de tais razões, **RECONSIDERO A DECISÃO AGRAVADA PARA INDEFERIR O PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO, nos autos do agravo de instrumento nº 1.0000.22.224705-8/002, recebendo-o por instrumento e dando-lhe seguimento na forma legal, e, por consequência, julgo prejudicado este agravo interno.**



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.22.224705-8/004

Comunique-se, com urgência, ao MM. Juiz de Direito da instância de origem sobre o teor desta decisão, mediante envio de cópia, facultando-lhe prestar informações.

Ultimadas as providências a cargo da secretaria, junte-se cópia desta decisão ao feito principal.

Publique-se e intimem-se as partes da decisão, facultando a parte agravada a apresentar contraminuta, caso queira, e cumpra-se.

Belo Horizonte, 05 de outubro de 2022.

DESA. MARIA INÊS SOUZA
Relatora



28/09/2022

Número: **5044605-68.2022.8.13.0702**

Classe: **[CÍVEL] MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL**

Órgão julgador: **3ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia**

Última distribuição : **01/09/2022**

Valor da causa: **R\$ 50.000,00**

Assuntos: **Adjudicação**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Advogados
RN METROPOLITAN LTDA (IMPETRANTE)	
	DANIEL AUGUSTO MATOSO COSTA (ADVOGADO)
PRODAUB - PROCESSAMENTO DE DADOS DE UBERLANDIA (IMPETRADO(A))	
FUNDACAO UBERLANDENSE DO TURISMO ESPORTE E LAZER (IMPETRADO(A))	
	VALTUIR ANTONIO MARTINS (ADVOGADO)
EMPRESA MUNICIPAL DE APOIO E MANUTENCAO - EMAM (IMPETRADO(A))	
FUNDACAO DE EXCELENCIA RURAL DE UBERLANDIA (IMPETRADO(A))	
DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE AGUA E ESGOTO (IMPETRADO(A))	
Presidente da Empresa Municipal de Apoio e Manutenção - EMAM (IMPETRADO(A))	
MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA (IMPETRADO(A))	
Diretor da Fundação Uberlândense do Turismo, Esporte e Lazer (IMPETRADO(A))	
	VALTUIR ANTONIO MARTINS (ADVOGADO)
Presidente da Empresa de Processamento e Dados de Uberlândia-PRODAUB (IMPETRADO(A))	
Diretor da Fundação de Excelência Rural de Uberlândia-FERUB (IMPETRADO(A))	
Diretor Geral do Departamento Municipal de Água e Esgoto de Uberlândia - DMAE (IMPETRADO(A))	
Secretária Municipal de Administração de Uberlândia (IMPETRADO(A))	

Outros participantes	
Ministério Público - MPMG (FISCAL DA LEI)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
9617107057	28/09/2022 15:09	Informacoes assinadas - RN Metropolitan - 5044605-68.2022.8.13.0702	Informações Prestadas

AO JUÍZO DA 3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA E AUTARQUIAS DA COMARCA DE
UBERLÂNDIA/MG

Processo nº	5044605-68.2022.8.13.0702
Agravante	Município de Uberlândia
Agravada	RN Metropolitan Ltda.
Referência	Informações

Pregão eletrônico – habilitação diferida – comprovação das exigências na assinatura do contrato – incapacidade técnica da Impetrante – Teoria do Órgão – ausência de conflito de interesse com a licitante vencedora – inexistência de direito líquido e certo – denegação da segurança

A SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO DE UBERLÂNDIA, O DIRETOR DO DMAE, O PRESIDENTE DA PRODAUB, O PRESIDENTE DA EMAM, O DIRETOR DA FERUB, O DIRETOR DA FUTEL, O DIRETOR DO IPREMU, e O MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA, todos qualificados nos autos, vêm, respeitosamente, à presença deste nobre Juízo, por seus Procuradores ao final assinados, mandato *ex lege*, com fulcro no artigo 7º, inciso I da Lei 12.016/2009, prestar **INFORMAÇÕES** nos autos do Mandado de Segurança impetrado por **RN METROPOLITAN LTDA.**, expondo e requerendo o que segue.

SÍNTESE DA AÇÃO

Em resumo, a Impetrante alega, na inicial do mandado de segurança, que participou do Pregão Eletrônico nº 060/2022, cujo objeto é a contratação de operadora de planos de saúde para inscrição dos servidores públicos ativos e inativos vinculados ao IPREMU, contratados por tempo determinado, empregados públicos municipais, pensionistas vinculados ao IPREMU, comissionados, função pública e agentes políticos, assim como seus respectivos dependentes e que, observado o critério de maior percentual de desconto linear, sagrou-se classificada em primeiro lugar. Diz que em 07/06/2022 teve sua oferta adjudicada e homologada, com a convocação, em 09/06/2022, para

encaminhar a documentação exigida como condição para a assinatura do contrato.

Diz que após ter sido apresentada a documentação, em 21/06/2022, sem a sua oitiva prévia, a Secretária Municipal de Administração cancelou e afastou os efeitos do ato de homologação e adjudicação, decisão contra a qual interpôs recurso administrativo, que foi improvido.

E que na sequência, em 08/08/2022, foi expedido novo ato de adjudicação e homologação, em favor da outra licitante, a Unimed Uberlândia Cooperativa Regional Trabalho Médico Ltda., mas que o processo licitatório está eivado das seguintes nulidades:

- a. sua proposta é menos onerosa à Administração Pública que a ofertada pela outra licitante, numa diferença de mais de um milhão e meio de reais;
- b. a decisão que cancelou a homologação e adjudicação do objeto da licitação viola os princípios do contraditório e da ampla defesa por não ter oportunizado à Impetrante o direito de manifestar-se previamente;
- c. haveria violação ao art. 9ª, III e §3º da Lei de Licitações e à Cláusula 5.2.1 do Edital diante da participação do servidor Marcelo Sinício Peixoto, ocupante do cargo de Coordenador do Sistema de Informação da Secretaria Municipal de Saúde e diretor e membro do Conselho de Administração da licitante vencedora Unimed Uberlândia. Tal fato violaria, ainda, os princípios da moralidade, impessoalidade e isonomia.

Com base nesses argumentos, pugna pela concessão de liminar para que seja determinada a suspensão do procedimento licitatório, para que a autoridade coatora se abstenha de assinar o contrato ou, caso já tenha sido assinado, para que seja determinada a suspensão dos seus efeitos até o julgamento definitivo do mérito da ação.

Ao final, requer a concessão de segurança para que seja declarada a nulidade da decisão que cancelou e afastou os efeitos da homologação e adjudicação inicialmente concedida à Impetrante e de todos os seus atos subsequentes, devendo ser oportunizado a ela o direito de se manifestar para sanar e/ou se contrapor às inconsistências que levaram à sua desclassificação e, ainda, para que seja declarada a nulidade do novo ato de homologação e adjudicação em favor da Unimed Uberlândia.

A liminar foi deferida para suspender o ato de homologação e adjudicação da empresa Unimed Uberlândia e a tramitação da licitação referente ao Pregão Eletrônico nº

060/2022, devendo os Impetrados se absterem de assinar o contrato com a referida empresa; e caso já tenha sido assinada a avença, que sejam suspensos os seus efeitos até julgamento definitivo da lide ou decisão em contrário do Juízo.

SÍNTESE DA DEFESA

Não há razão para que seja concedida a segurança pleiteada. Como será demonstrado nos tópicos a seguir:

- O processo licitatório seguiu estritamente o procedimento previsto em lei para o pregão eletrônico, de modo que não houve violação ao devido processo legal ou ao princípio do contraditório;
- Apesar de ter apresentado proposta financeira menos onerosa, a Impetrante não comprovou o atendimento aos requisitos mínimos exigidos para a assinatura do contrato, especialmente quanto à capacidade de atendimento do serviço objeto da licitação;
- Não há qualquer conflito de interesse passível de ensejar violação aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade ou a regras previstas na Lei de Licitações ou no Edital do certame.
- Por outro lado, a eventual procedência do pedido acarreta grave dano ao interesse público, já que o Contrato nº 258/2016, firmado com a Agravada para a prestação do serviço ora licitado, terá sua vigência encerrada no próximo dia 29 de setembro de 2022, o que coloca em situação de imensa fragilidade cerca de 12.000 usuários do plano de saúde.
- Em sede de agravo de instrumento, a i. Desembargadora Relatora DEFERIU O EFEITO SUSPENSIVO ao recurso entendendo pela ausência de *“indícios da relevância do fundamento em que se assenta o pedido da Impetrante”* e de *“previsão ou possibilidade concreta de continuação do serviço de saúde ao término do contrato”*, pelas mesmas razões acima expostas, as quais serão desenvolvidas adiante.

NO MÉRITO

DA REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO DO PREGÃO ELETRÔNICO

1. Sobre o procedimento legal do pregão eletrônico:

Ao contrário do que alega a Impetrante, não houve, na licitação ora discutida, violação ao devido processo legal ou ao contraditório. Pelo procedimento legalmente previsto para o pregão eletrônico, SOMENTE É CABÍVEL A INTERPOSIÇÃO DE UM ÚNICO RECURSO, APÓS A DECLARAÇÃO DO VENCEDOR, E A COMPROVAÇÃO DO ATENDIMENTO DAS CONDIÇÕES DA HABILITAÇÃO OCORRE APÓS A CONVOCAÇÃO PARA A ASSINATURA DO CONTRATO.

A licitação na modalidade pregão está prevista na Lei nº 10.520/2002, e o pregão eletrônico está regulamentado, em âmbito federal, pelo Decreto nº 10.024/2019 e, em âmbito municipal, pelo Decreto nº 18.333/2019.

Em todos esses diplomas normativos, está previsto o procedimento a ser seguido nos processos licitatórios desse tipo, e que pode ser esquematizado na seguinte ordem:

1ª FASE: PREPARATÓRIA (Lei 10.520/2002, art. 3º)

Elaboração da Justificativa	Definição do Objeto	Designação do Pregoeiro e da Equipe de Apoio
-----------------------------	---------------------	--

2ª FASE: EXTERNA (Lei 10.520/2002, art. 4º)

1	Convocação dos Interessados	Por meio de publicação no diário oficial e disponibilização do edital.
2	Recebimento das Propostas	Neste momento, os interessados apresentam declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação (art. 4º, VIII).
3	Julgamento e Classificação	Examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, o pregoeiro decidirá motivadamente a respeito de sua aceitabilidade.

4	Análise da Habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta	Para verificação do atendimento das condições fixadas no edital.
5	Se habilitado, é declarado vencedor	Se a oferta não é aceitável ou se o licitante desatender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará as ofertas subsequentes e a qualificação dos licitantes, na ordem da classificação.
6	Abertura de prazo para recurso	Prazo de 3 dias, ficando os demais licitantes desde já intimados para apresentar contrarrazões.
7	Julgamento do recurso	O acolhimento do recurso importará a invalidação dos atos insuscetíveis de aproveitamento.
8	Adjudicação do objeto e Homologação	

3ª FASE: CONTRATAÇÃO (Decreto nº 10.024/2019, art. 48)

Convocação para assinatura do contrato	Comprovação das condições de habilitação previstas no edital (Habilitação diferida ou postergada)	Se não comprovar as condições de habilitação, retorna-se à etapa nº 4 da 2ª fase (acima), convocando-se o próximo na ordem de classificação
--	---	---

2. Da regularidade procedimental do Pregão Eletrônico nº 060/2022:

Tendo sido esclarecidas todas as fases do procedimento do pregão eletrônico, é facilmente compreensível que o Pregão Eletrônico nº 060/2022 seguiu regularmente todo o trâmite legal, notadamente no que tange ao atendimento do contraditório e à revogação da adjudicação do objeto à Impetrante. Vejamos:

A. Da Unirrecorribilidade dos atos decisórios no Pregão:

Os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa foram atendidos porque, como muito bem registrou o juízo de 1ª instância, a Impetrante teve

oportunidade de apresentar o recurso cabível, que foi devidamente apreciado pela autoridade competente.

É que, como demonstrado acima, o rito do pregão eletrônico prevê uma FASE RECURSAL ÚNICA, apenas ao fim do procedimento, conforme dispõe o art. 4º, inciso XVIII, da Lei nº 10.520/2002:

Art. 4º, XVIII - **declarado o vencedor**, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contrarrazões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos;

Ao introduzir a expressão “*declarado o vencedor*”, o legislador, em homenagem ao princípio da celeridade, criou o princípio da unirrecorribilidade da fase recursal no rito do pregão, pelo qual o recurso somente poderá ser apresentado após a declaração do vencedor, ou seja, ao fim das fases de classificação (análise de propostas) e habilitação, aglutinando as duas etapas e abrindo o prazo para o inconformismo apenas uma vez.

Sobre o tema, a doutrina de Rafael Sérgio e Victor Amorim:

“Ao contrário do que ocorre nas modalidades da Lei nº 8.666/1993, tem-se no pregão a unirrecorribilidade dos atos decisórios exarados pelo Pregoeiro, havendo, portanto, apenas uma oportunidade de recurso, cuja matéria pode envolver qualquer fase, aspecto ou ocorrência da etapa externa do pregão.” (OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Pregão eletrônico: comentários ao Decreto Federal nº 10.024/2019, Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 209).

No caso do pregão eletrônico, o COMPRASNET, sistema do governo federal que é utilizado pelo Município de Uberlândia para a condução dos certames licitatórios eletrônicos, sequer permite a abertura de prazos fora das hipóteses legais, motivo pelo qual seria impossível a abertura de prazo no momento que a Impetrante reputa devido, ou seja, no momento do ato de cancelamento do Ato de Homologação. O sistema só permite a abertura de novo prazo de acordo com a hipótese legal, que é o momento da declaração de nova vencedora, tal como ocorreu no caso em apreço.

Assim, revela-se inaplicável o disposto no art. 9º do Código de Processo Civil, conforme invocado pela Impetrante. Com efeito, o CPC não regula processos administrativos licitatórios, especialmente quanto ao trâmite recursal e exercício do contraditório e ampla defesa, uma vez que *tal matéria é regulada por leis específicas que agasalham o tema de forma exauriente e especial* (Lei Federal nº 8.666/1993, Lei

Federal nº 10.520/2002, Decreto Federal nº 10.024/2019 e Decreto Municipal nº 18.333/2019) sendo incabível, portanto, no caso, a invocação do princípio da vedação à decisão surpresa.

B. Da ausência de comprovação das condições de habilitação

Na decisão que deferiu a liminar, ao mencionar a Cláusula 15.6 do Edital, acerca dos requisitos técnicos que a empresa vencedora deveria apresentar no ato da assinatura do contrato, este r. Juízo reconhece que *“o cancelamento da homologação e adjudicação ocorreu pela ausência de atendimento aos pré-requisitos de habilitação previstos no Edital, os quais a licitante não teria cumprido”*.

Apesar da aparente contradição apontada pelo juízo entre o cancelamento da homologação e o fato de que *“a impetrante foi considerada habilitada no certame, para participar da fase de pregão”*, a análise do procedimento legal acima detalhado demonstra claramente que não houve nenhum equívoco no cancelamento da adjudicação e homologação.

No pregão, a comprovação das exigências para a licitação é realizada somente quando da convocação para a assinatura do contrato, ou seja, após a homologação, e o seu descumprimento enseja consequentemente a adjudicação ao próximo licitante classificado (Decreto nº 10.024/2019, art. 48 e Decreto Municipal nº 18.333/2019, art. 48).

Tal previsão consta também da mencionada Cláusula 15.6 do Edital, que prevê a necessidade de comprovação das exigências no ato da assinatura do contrato, as quais estão dispostas naquela cláusula e na 15.7, que dispõem:

15.6) A empresa vencedora deverá comprovar no ato da assinatura do contrato, por meio de cópia simples, os contratos ou documento equivalente comprobatório, mantidos nesta municipalidade, com no mínimo de 4 (quatro) hospitais credenciados, sendo imprescindível que estejam aptos, em conjunto ou individualmente, com cobertura de cirurgias, incluindo as cirurgias cardíacas, oncológicas e ortopédicas, internações clínicas, e pronto atendimento nas especialidades clínica, pediatria, ginecologia, obstetrícia e ortopedia, dispondo de, no mínimo:

- 15.6.1) 40 (quarenta) leitos para UTI Geral;
- 15.6.2) 10 (dez) leitos para UTI Neonatal;
- 15.6.3) 250 (duzentos e cinquenta) leitos de enfermaria/apartamento;
- 15.6.4) 12 (doze) salas cirúrgicas, incluindo as obstétricas.

15.7) Comprovação da licitante, no ato da assinatura do contrato, de que atende à prestação de serviços objeto do presente certame, por meio de Clínica Médica Própria e Rede Ampla na cidade de Uberlândia - MG. Deverá constar em documentos separados para a Clínica Médica Própria e a Rede Ampla, bem como cópia dos contratos firmados com os médicos, clínicas, laboratórios e hospitais credenciados em quantidade mínima exigida no item anterior.

A decisão de cancelamento do ato de adjudicação e homologação em favor da Impetrante decorreu do não atendimento dessas exigências, como transcreve o juízo de 1º grau na decisão ora recorrida. Como se vê, são requisitos atinentes à capacidade técnica da Impetrante para o cumprimento do objeto do contrato e que não foram demonstrados.

É importante ressaltar que a Impetrante é a atual operadora de planos de saúde dos servidores do Município de Uberlândia e entes de sua Administração Indireta, por força do vigente contrato nº 258/2016, e que o descumprimento desses requisitos de capacidade de prestação do serviço contratado já está inclusive sendo discutido em processo administrativo disciplinar próprio, conforme demonstra a Portaria nº 700/2022, anexa.

A despeito disso, a Impetrante ainda insiste em apresentar proposta no novo processo licitatório, mesmo ciente de que não cumpre os requisitos exigidos. E para tentar camuflar sua incapacidade técnica para contratar com a Administração Pública, vale-se da criação de vícios fictícios para tentar combater sua exclusão do certame.

Outrossim, ao contrário do que alega a Impetrante na inicial, quanto a sua proposta ser menos onerosa por ser de valor mais baixo do que a da vencedora do certame, é certo que a proposta da Unimed ainda tem valor menor do que o do atual contrato em vigor, firmado com a própria Impetrante, como é possível inferir da documentação acostada aos autos.

Desse modo, além da vantagem financeira, é imprescindível que se leve em conta, também, o custo irreparável que poderia ser gerado pela contratação de uma empresa com reconhecida incapacidade técnica de prestação do serviço de planos de saúde, notadamente considerando a quantidade de vidas amparadas por ele.

DA AUSÊNCIA DE CONFLITO DE INTERESSE ENTRE A LICITANTE VENCEDORA E SERVIDOR MUNICIPAL

O art. 9º, inciso III e §3º da Lei de Licitações preveem o seguinte:

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:

(...)

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

(...)

§ 3º. Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.

A questão foi devidamente enfrentada no bojo do processo licitatório, em Parecer Jurídico Referencial acostado aos autos da ação sob o ID nº 9594097968. Nele, se justifica a inexistência do alegado impedimento com base na definição de órgão público e na impossibilidade de interferência do servidor, lotado na Secretaria de Saúde, no processo licitatório completamente gerido pela Secretaria Municipal de Administração cujo objeto é atinente a recursos humanos, e não serviço público de saúde.

A seguir, colacionamos alguns trechos do referido parecer:

A Lei Municipal nº 8.814/2004, repetindo o disposto na Lei Federal nº 9.784/1994, assim conceitua as estruturas municipais:

"Art. 1º (...) § 2º Para os fins desta lei consideram-se:

I - Órgão: a unidade de atuação integrante da estrutura da administração direta e indireta;

II - Entidade: a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica;

III - Autoridade: o servidor ou agente público dotado do poder de decisão."

Primeiramente, cabe atribuir aos conceitos suas respectivas incidências no âmbito municipal.

Pela Teoria do Órgão, a definição de órgão público, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello: "os órgãos nada mais significam que círculos de atribuições, os feixes individuais de poderes funcionais repartidos no interior da personalidade estatal e expressados através dos agentes neles providos". (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Natureza e regime jurídico das autarquias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.)

(...)

Na Prefeitura Municipal de Uberlândia, dado seu tamanho e relevância, suas atribuições foram subdivididas em secretarias, entes também despersonalizados, todavia, dotados de certa independência funcional e financeira, possuindo, cada uma, seu secretário com poderes de ordenação financeira, em patente descentralização do poder.

Assim, entendo que as secretarias municipais deste município, tal como as câmaras municipais, devem seguir a interpretação apresentada na Súmula nº 525 do STJ, uma vez que não possuem personalidade jurídica própria, mas possuem independência financeira e funcional, eis que descentralizadas.

(...)

Cabe, portanto, analisar mais profundamente o aspecto subjetivo da teleologia da norma, quando verifica-se que, apesar de se tratar de contratação de seguros de saúde, o processo em questão é de natureza de recursos humanos e teve toda a sua documentação, incluindo Termo de Referência, respostas a esclarecimentos e impugnações, recursos, e toda a documentação técnica integralmente elaborada e conduzida pela Secretaria Municipal de Administração, órgão sem qualquer ligação funcional com a Secretaria Municipal de Saúde, onde trabalha o referido servidor.

Ademais, dada a descentralização do processo licitatório da PMU, a Diretoria de Compras, ente igualmente dotado de certa independência, foi a responsável pela elaboração do Edital, parecer jurídico, publicação e condução da fase externa, através de sua pregoeira.

Prosseguindo, para certificar-se da ausência de interferência no processo em questão, este NJ enviou o Ofício nº 2.324/2022/DC requerendo manifestação da Secretaria Municipal de Administração questionando se houve alguma participação do referido servidor na condução de qualquer fase do processo, pelo que foi devidamente respondido pelo Ofício nº 553/2022/SMA/GS nos seguintes termos:

"Em atenção aos termos do Ofício supracitado, informamos que o Sr. Marcelo Sinício Peixoto, matrícula nº 21.880-4, cargo comissionado de Coordenador do Sistema de Informação Epidemiológica, da Secretaria Municipal de Saúde, NÃO participou, influenciou, orientou, coordenou, sugeriu ou teve qualquer contato com servidores da Secretaria Municipal de Administração que atuaram na elaboração do Termo de Referência e anexos, bem como em qualquer fase da licitação, incluindo as respostas a esclarecimentos, impugnações ou recursos, ou teve qualquer interferência na condução do referido Pregão Eletrônico nº 60/2022."

Neste sentido, observa-se que não houve nenhuma participação do Sr. Marcelo Sinício Peixoto em nenhuma das etapas do processo licitatório, o que leva a crer que não poderia haver qualquer interferência do referido servidor para beneficiar ou prejudicar qualquer das partes.

(...)

Como dito, o legislador da Lei Federal nº 14.133/2021, que instituiu o novo Regime de Licitações e entrará em plena eficácia aos 01/04/2023, por sua vez, procurou privilegiar o aspecto subjetivo da questão, deixando claro que o objetivo do dispositivo, aqui, é evitar o conflito de interesses e a eventual interferência do servidor em favor da empresa a ser contratada. Vejamos:

"Art. 9º (...) § 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria." (grifei)

Esta modificação de abordagem da nova Lei de Licitações vem na esteira de reformar o entendimento anterior calcado na presunção de desconfiança do servidor e promover a iniciativa privada, o empreendedorismo e a profissionalização do quadro de servidores, que entendo deva ser abraçada pela melhor técnica interpretativa atual.

Ao deferir a tutela provisória de urgência, o Juízo não se aprofundou na análise dos conceitos atinentes à verificação da existência do conflito de interesses alegado pela Impetrante. Tanto que afirma, na decisão, que a *“contratação da empresa Unimed Uberlândia PARECE ARROSTAR em tese, a norma, o edital e possivelmente os princípios da moralidade e da impessoalidade”*.

As razões acima transcritas, todavia, permitem inferir indubitavelmente que não há qualquer vício no processo licitatório que diga respeito à adjudicação do seu objeto a empresa de cuja direção participe servidor alheio à elaboração e condução do pregão eletrônico, sem nenhuma possibilidade de interferência no processo, por ser ocupante de cargo em órgão diverso do responsável pela licitação e pelo contrato.

DO DANO AO INTERESSE PÚBLICO

Deve ser levado em consideração que o Pregão Eletrônico nº 060/2022 está sendo realizado para a contratação de serviço de plano de saúde diante do iminente exaurimento da vigência do contrato anteriormente firmado com a Impetrante, de nº 258/2016, ~~que se encerrará no próximo dia 29 de setembro de 2022, o que coloca em~~ situação de imensa fragilidade cerca de 12.000 usuários.

Como se vê, não é só pela demonstrada regularidade do processo licitatório que a segurança não merece ser concedida. A procedência dos pedidos, para além disso, impõe severo prejuízo a uma quantidade enorme de pessoas que pode ficar desamparada pela falta do plano de saúde quando, por outro lado, o novo contrato já poderia ter sido firmado com uma nova empresa, vencedora em processo licitatório absolutamente regular e com comprovadas condições de fornecimento do serviço.

DA DECISÃO DO TJMG QUE SUSPENDEU A DECISÃO QUE DEFERIU A LIMINAR

A REGULARIDADE DO PROCESSO LICITATÓRIO ORA ATACADO FOI RECONHECIDA PELO E. TJMG na decisão monocrática que deferiu o efeito suspensivo ao agravo de instrumento interposto em face da decisão que deferiu a liminar, acolhendo todos os argumentos apresentados pelo Município de Uberlândia (Agravo nº 1.0000.22.224705-8/001).
Vejamos:

[REDACTED]

Percebe-se, a princípio, que foi dada ciência à licitante dos atos administrativos, bem como possibilitada a interposição de recurso contra as decisões no processo licitatório, o qual foi indeferido por decisão devidamente fundamentada.

Assim, ausentes os indícios de violação ao contraditório e à ampla defesa.

Ademais, cediço que os atos administrativos apresentam presunção relativa (*iuris tantum*) de legitimidade, cabendo, portanto, àquele que pretende invalidar determinado ato administrativo no poder judiciário, demonstrar sua desconformidade com as normas legais.

Na presente hipótese, contudo, as provas até então apresentadas são **insuficientes** para afastar a presunção de legitimidade do ato que concluiu pela adjudicação e homologação do objeto em favor da segunda licitante, ancorado, dentre outros fundamentos, **na ausência de impedimento**.

Nesse cenário, ausentes indícios da relevância do fundamento em que se assenta o pedido da impetrante, ora recorrida.

De outro lado, evidente o risco de prejuízo à coletividade (servidores contratantes do plano de saúde) pela suspensão da assinatura do contrato com a licitante vencedora (UNIMED). Isso porque o contrato de prestação de serviços de assistência médico-hospitalar n.º 258/2016, firmado com o Município de Uberlândia pela empresa RN Metropolitan LTDA, ora vigente, **findar-se-á em 29/09/2022**, conforme aditivo contratual à ordem n.º 04.

Desta forma, e considerando a ausência de previsão ou possibilidade **concreta** de continuação do serviço de saúde ao término do contrato, temerária a suspensão da contratação da nova prestadora do serviço, vencedora da licitação.

DA AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO

Todos os argumentos acima lançados, que demonstram a perfeita regularidade do processo licitatório atacado no presente *writ*, revelam, consequentemente, a ausência

dos requisitos imprescindíveis à concessão da segurança pleiteada, consubstanciados na prática de ato coator por parte dos Impetrados e na existência do direito líquido e certo, conforme previsão do art. 1º da Lei 12.016/09.

Entende-se por Direito Líquido e Certo aquele que se apresenta cediço em sua existência, delimitado em sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração. Ou seja, o direito invocado, para ser amparado via mandamental, deverá vir expresso em norma legal e trazer para si todos os requisitos e condições de sua aplicação ao Impetrante. *Assim, se sua existência for duvidosa, se sua extensão não estiver delimitada ou se seu exercício depender de situações e fatos indeterminados, não rende ensejo à segurança.*

Portanto, a lei que regula o Mandado de Segurança exige que o direito invocado se apresente revestido de todos os requisitos para seu reconhecimento e exercício quando da impetração.

No caso dos autos, constata-se que o direito vindicado pela Impetrante carece de pronta comprovação de certeza e liquidez, retirando-lhe, portanto, o status de “direito líquido e certo”, pois não há qualquer vício que justifique a decretação da nulidade da decisão que revogou a homologação da licitação e a adjudicação de seu objeto à Impetrante.

DO PODER DE AUTOTUTELA E DA IMPOSSIBILIDADE DE INTERFERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO

No que tange à possibilidade de revisão de atos, tal como se viu no caso em apreço, em que foi revogado o ato de homologação e adjudicação do objeto em favor da Impetrante, tem-se que tal fato é perfeitamente possível, tratando-se, inclusive, de um dever da Administração Pública de rever seus próprios atos, conforme artigo 53 da Lei Municipal nº 8814, de 30 de agosto de 2004, *verbis*:

“Art. 53 A Administração deve anular seus próprios atos quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.”

Tem-se, pois, por legítima e legal a postura do Município após constatar que a Impetrante não demonstrou preencher os requisitos para a contratação ora licitada. Trata-se do poder de autotutela, em cujo exercício a Administração Pública guarda para si a possibilidade de rever seus próprios atos.

[REDACTED]

O poder de autotutela encontra-se consagrado, ainda, nas Súmulas nº 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal, as quais conferem à Administração Pública o poder de declarar nulos os seus próprios atos, quando da constatação de ilegalidade dos mesmos, ou então de revogá-los sob a égide dos critérios de oportunidade e conveniência do ato.

Tem-se, assim, que o Município de Uberlândia agiu dentro dos limites de sua competência ao cancelar a decisão de homologação e adjudicação do objeto da licitação em favor da Impetrante.

Outrossim, não cabe ao Judiciário apreciar os critérios de avaliação utilizados pela Administração, sob pena de imiscuir-se no mérito administrativo.

O controle judicial dos processos administrativos deve se limitar ao exame da legalidade e da moralidade dos atos nele praticados, eximindo-se o Judiciário de adentrar na análise de mérito do ato impugnado, sob pena de restar configurada invasão indevida na Administração Pública, em flagrante ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Nesse sentido, diante de eventual constatação de que o Processo Administrativo, no caso concreto, desenvolveu-se de forma regular, não cabe ao Judiciário a revisão do mérito da decisão. Vejamos:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - MANDADO DE SEGURANÇA - PROCESSO LICITATÓRIO - PREGÃO - LEI 10.520/2002 - ATO ADMINISTRATIVO - ANÁLISE DA LEGALIDADE - RENÚNCIA AO RECURSO ADMINISTRATIVO - AUSÊNCIA - INTEMPESTIVIDADE DO RECURSO - INEXISTÊNCIA - ILEGALIDADE DA INABILITAÇÃO - NÃO DEMONSTRADA. **Ressalta-se que a competência para realizar o processo licitatório é do Poder Executivo, não podendo o Judiciário interferir em tal mérito. Todavia, no tocante a legalidade dos atos e do procedimento o Judiciário tem o poder-dever de aferir se foram respeitadas todas as normas que permeiam tal procedimento e os princípios constitucionais de forma a impedir um abuso de poder da Administração Pública.** Não há que se falar em renúncia ao recurso administrativo quando as partes entram em acordo para consentirem a análise da documentação posteriormente pelo pregoeiro, sob pena de afronta ao princípio da ampla defesa. Quando a declaração da empresa vencedora da licitação for proferida por ato do pregoeiro, fora da sessão, não há que se falar em manifestação imediata da parte sobre o interesse em recorrer. **Deve ser indeferida a medida em liminar de mandado de segurança quando ausente a demonstração de ilegalidade no processo licitatório ou abuso de poder da Administração.** (TJMG – Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.17.006988-4/001, Relator(a): Des.(a) Ângela de Lourdes Rodrigues, 8ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 17/08/0017, publicação da súmula em 06/09/2017) grifo nosso

No caso dos autos, restou comprovada a legalidade do atos administrativo objeto do writ, de modo que não há que se falar em prática de ato coator ou abuso de autoridade,

bem como se demonstrou a iliquidez e a incerteza do direito pleiteado, revelando a inadequação da via estreita do mandado de segurança para levar a efeito o pedido da Impetrante.

Assim sendo, a denegação da segurança é medida de direito, e é o que se requer.

DOS PEDIDOS

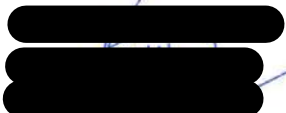
POR TODO O EXPOSTO, REQUER:

- a. seja julgado totalmente IMPROCEDENTE o pedido da Impetrante, denegando-se a segurança pleiteada.
- b. seja integrado o Município de Uberlândia no polo passivo do presente feito, devendo ser intimado em todos os atos processuais, nos termos do art. 7, II da Lei nº 12.016/09.

Termos em que pede deferimento.

Uberlândia – MG, 26 de setembro de 2022.


GERALDO ALVES MUNDIM NETO
Procurador Geral do Município


LUCIANO VILELA NUNES
Procurador Adjunto Judicial

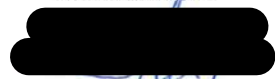

MARCOS FERNANDO R. LOPES
Coordenador Judicial

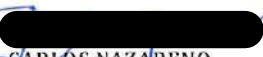

MARIA THERESA SILVA COSTA
Procuradora Municipal

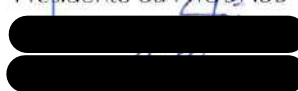

MARLY MELAZO
Secretária Municipal de
Administração

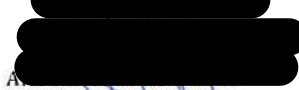

ADILSON DOS REIS
CARDOSO
Diretor Geral do DMAE


REGINALDO APARECIDO MENDES
Presidente da PRODAUB


LUIZ CARLOS DO EGYPTO
Diretor da EMAM


CARLOS NAZARENO
Diretor da FERUB


EDSON CEZAR ZANATTA
Diretor da FUTEL


Superintendente do IPREMU

À PRESIDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo nº **5044605-68.2022.8.13.0702**
Juízo de Origem 3ª Vara de Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia/MG
Requerente Município de Uberlândia
Requerida RN Metropolitan Ltda.
Referência Pedido de Suspensão de Liminar em Mandado de Segurança

MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o nº 18.431.321/0001-15, com sede na Av. Anselmo Alves dos Santos, nº 600, bairro Santa Mônica, vem, respeitosamente, à presença deste nobre Juízo, por sua Procuradora ao final assinada, mandato ex lege, apresentar **PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR** proferida no mandado de segurança em epígrafe, conforme razões a seguir expostas.

DA LIMINAR CUJA SUSPENSÃO SE PLEITEIA

Trata-se de liminar deferida pelo juízo da 3ª Vara de Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia/MG, nos autos do Mandado de Segurança nº 5044605-68.2022.8.13.0702, para

suspender o ato de homologação e adjudicação da empresa Unimed Uberlândia e a tramitação da licitação referente ao Pregão Eletrônico nº 060/2022, devendo os Impetrados se absterem de assinar o contrato com a referida empresa; e caso já tenha sido assinada a avença, que sejam suspensos os seus efeitos até julgamento definitivo da lide ou decisão em contrário do Juízo.

DO CABIMENTO DO PEDIDO DE SUSPENSÃO DA LIMINAR

RISCO DE GRAVE LESÃO À ORDEM, À ECONOMIA E AO INTERESSE PÚBLICOS - INSEGURANÇA JURÍDICA

O presente pedido encontra respaldo no art. 4º da Lei nº 8.437/92 e art. 15 da Lei nº 12.016/09, e presta-se a obter provimento deste E. TJMG sobre a suspensão de liminar que, ao impedir a assinatura de contrato com empresa administradora de plano



de saúde, lesiona direitos e coloca sob grave risco de dano uma infinidade de pessoas que dependem de tal cobertura para receberem atendimento de saúde, como será demonstrado a seguir.

A liminar combatida IMPEDE O PROSSEGUIMENTO DE UMA CONTRATAÇÃO QUE SEGUIU ESTRITAMENTE OS DITAMES DA LEGALIDADE, podendo acarretar em favorecimento a uma empresa que, indubitavelmente, não reúne condições técnicas para atender ao objeto do contrato, o que acarreta prejuízos ao atendimento dos seus beneficiários e danos ao erário.

Além disso, foram interpostos sucessivos recursos de agravo em face da decisão, em que primeiro foi deferido efeito suspensivo, autorizando a realização da contratação da empresa vencedora da licitação e que posteriormente foi revogado em sede de juízo de retratação pela i. Des. Relatora.

Nesse prazo de pouco mais de uma semana entre a concessão do efeito suspensivo no agravo e a sua revogação o contrato anterior findou seu prazo de vigência e um novo contrato foi assinado com a empresa vencedora da licitação que, repise-se, é plenamente regular.

Sendo assim, uma vez que o julgamento do presente pedido de suspensão independe dos agravos interpostos e prevalece até o trânsito em julgado da decisão de mérito do mandado de segurança, impõe-se que seja apreciado não somente PARA PRESERVAÇÃO DA ORDEM, DA ECONOMIA E DO INTERESSE PÚBLICOS, MAS TAMBÉM PARA GARANTIA DA SEGURANÇA JURÍDICA, evitando instabilidades na oferta do plano de saúde aos servidores municipais, ativos e inativos, e seus dependentes.

DA SÍNTESE DO MANDADO DE SEGURANÇA

A Requerida alega, na inicial do mandado de segurança, que participou do Pregão Eletrônico nº 060/2022, cujo objeto é a contratação de operadora de planos de saúde para inscrição dos servidores públicos ativos e inativos vinculados ao IPREMU, contratados por tempo determinado, empregados públicos municipais, pensionistas vinculados ao IPREMU, comissionados, função pública e agentes políticos, assim como seus respectivos dependentes e que, observado o critério de maior percentual de desconto linear, sagrou-se classificada em primeiro lugar. Diz que em 07/06/2022 teve sua oferta adjudicada e homologada, com a convocação, em 09/06/2022, para encaminhar a documentação exigida como condição para a assinatura do contrato.

Diz que após ter sido apresentada a documentação, em 21/06/2022, sem a sua oitiva



prévia, a Secretária Municipal de Administração cancelou e afastou os efeitos do ato de homologação e adjudicação, decisão contra a qual interpôs recurso administrativo, que foi improvido.

E que na sequência, em 08/08/2022, foi expedido novo ato de adjudicação e homologação, em favor da outra licitante, a Unimed Uberlândia Cooperativa Regional Trabalho Médico Ltda., mas que o processo licitatório está eivado das seguintes nulidades:

- a. sua proposta é menos onerosa à Administração Pública que a ofertada pela outra licitante, numa diferença de mais de um milhão e meio de reais;
- b. a decisão que cancelou a homologação e adjudicação do objeto da licitação viola os princípios do contraditório e da ampla defesa por não ter oportunizado à Impetrante o direito de manifestar-se previamente;
- c. haveria violação ao art. 9ª, III e §3º da Lei de Licitações e à Cláusula 5.2.1 do Edital diante da participação do servidor Marcelo Sinício Peixoto, ocupante do cargo de Coordenador do Sistema de Informação da Secretaria Municipal de Saúde e diretor e membro do Conselho de Administração da licitante vencedora Unimed Uberlândia. Tal fato violaria, ainda, os princípios da moralidade, impessoalidade e isonomia.

Com base nesses argumentos, pugnou pela concessão de liminar para que fosse determinada a suspensão do procedimento licitatório, para que a autoridade coatora se abstenha de assinar o contrato ou, caso já tenha sido assinado, para que seja determinada a suspensão dos seus efeitos até o julgamento definitivo do mérito da ação.

A liminar foi deferida pelo juízo de 1ª instância para suspender o ato de homologação e adjudicação da empresa Unimed Uberlândia e a tramitação da licitação referente ao Pregão Eletrônico nº 060/2022, devendo os Impetrados se absterem de assinar o contrato com a referida empresa; e caso já tenha sido assinada a avença, que sejam suspensos os seus efeitos até julgamento definitivo da lide ou decisão em contrário do Juízo.

DOS RECURSOS DECORRENTES DA LIMINAR

Após o deferimento da liminar, foram interpostos sucessivos agravos pelas partes interessadas, na seguinte ordem:



1. AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 1.0000.22.224705-8/001

Distribuído em 20/09/2022.

2ª Câmara Cível – Relatora Desa. Maria Inês Rodrigues de Souza

Agravante: Município de Uberlândia

26/09/2022: DEFERIDO O EFEITO SUSPENSIVO ao Agravo, considerando as provas insuficientes para afastar a presunção de legitimidade do ato que concluiu pela adjudicação e homologação do objeto à segunda licitante, inclusive quanto à ausência de impedimento. E ainda, pelo risco de prejuízo à coletividade pela proximidade do fim da vigência do contrato anterior, firmado com a Requerida.

2. AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 1.0000.22.224705-8/002

Distribuído em 23/09/2022.

2ª Câmara Cível – Relatora Desa. Maria Inês Rodrigues de Souza

Agravante: Unimed Uberlândia Cooperativa de Trabalho

29/09/2022: DEFERIDO O EFEITO SUSPENSIVO ao Agravo, considerando as provas insuficientes para afastar a presunção de legitimidade do ato que concluiu pela adjudicação e homologação do objeto à segunda licitante, inclusive quanto à ausência de impedimento. E ainda, pelo risco de prejuízo à coletividade pela suspensão da assinatura do contrato com a licitante vencedora, tendo em vista a proximidade do fim da vigência do contrato anterior, firmado com a Requerida.

3. AGRAVO Nº 1.0000.22.224705-8/003

Distribuído em 30/09/2022.

Recurso de Origem: Agravo de Instrumento nº 1.0000.22.224705-8/001.

2ª Câmara Cível – Relatora Desa. Maria Inês Rodrigues de Souza

Agravante: RN Metropolitan Ltda.

Ainda sem deliberação sobre o pedido de efeito suspensivo.

4. AGRAVO Nº 1.0000.22.224705-8/004

Distribuído em 03/10/2022.

Recurso de Origem: Agravo de Instrumento nº 1.0000.22.224705-8/002.

2ª Câmara Cível – Relatora Desa. Maria Inês Rodrigues de Souza

Agravante: RN Metropolitan Ltda.

05/10/2022: A i. Relatora RECONSIDEROU A DECISÃO AGRAVADA PARA INDEFERIR O EFEITO SUSPENSIVO, sob os seguintes fundamentos:

a) A Unimed Uberlândia possui em seus quadros o Sr. Marcelo Sinício Peixoto como conselheiro de administração e diretor, que também ocupa cargo em comissão na Secretaria Municipal de Saúde, indício de que a Unimed estaria impedida de participar



da licitação, tornando nulo o ato de homologação e adjudicação do objeto em seu favor;

b) Ao término do contrato de prestação de serviços nº 258/2016 firmado entre o Município e a RN Metropolitan, iniciaram-se as tratativas para efetivação de aditivo contratual para continuidade do serviço entre as partes, o que afastaria o perigo de dano.

DA ASSINATURA DO CONTRATO COM A LICITANTE VENCEDORA

A despeito de a i. Relatora do Agravo ter considerado, em suas razões de decidir para revogar o efeito suspensivo do recurso, que o Requerente e a Requerida teriam iniciado tratativas para a continuidade do serviço, o contato realizado pelo Município a respeito da prorrogação do contrato foi uma medida extraordinária, causada pela incerteza até então gerada pela liminar que tinha suspenso a contratação da nova licitante vencedora.

Nesse ponto, é importante que se leve em conta que A EVENTUAL PRORROGAÇÃO DO CONTRATO COM A REQUERIDA SERIA UMA MEDIDA ABSOLUTAMENTE EXCEPCIONAL E TEMPORÁRIA, uma vez que o Município de Uberlândia tem certeza da incapacidade técnica e estrutural da Requerida de continuar prestando o serviço, o que ficou constatado quando ela deixou de comprovar tais requisitos na nova licitação e que já vinha sendo apurado em sede de processo administrativo diante das inúmeras reclamações promovidas pelos seus clientes.

Todavia, autorizadas pela decisão que concedeu efeito suspensivo ao agravo de instrumento nº 1.0000.22.224705-8/001 e certo de que o processo que culminou na adjudicação do objeto à vencedora Unimed Uberlândia Cooperativa de Trabalho seguiu regularmente todos os trâmites legais – tal como reconhecido naquela primeira decisão suspensiva da liminar – as partes realizaram a assinatura do Contrato Digital nº 493/0/0/2022 no dia 28 de setembro de 2022.

O contrato iniciou sua vigência no dia 30 de setembro de 2022, tendo em vista o fim do prazo da avença anterior, firmada com a Requerida RN Metropolitan Ltda, no dia 29 de setembro de 2022.

Na data da assinatura, o Município de Uberlândia divulgou informação em seu *site* oficial¹, de que os servidores que utilizam o plano de saúde já poderiam fazer a

¹ <https://www.uberlandia.mg.gov.br/2022/09/28/prefeitura-de-uberlandia-assina-contrato-com-unimed-para-operacao-de-plano-de-saude-para-servidores/>



migração a partir do dia 30 de setembro, permitindo, inclusive, a adesão sem carência caso realizada no prazo de trinta dias.

Esclareceu, ainda, que *durante o período de transição, os servidores que se encaixam em especificidades como gestantes, pessoas em período de internação e em tratamentos contínuos, assim como casos de urgência e emergência, não serão afetados. Todos poderão ser atendidos, nos hospitais Santa Marta e UMC, mesmo que ainda não tenham iniciado ou concretizado o processo de adesão. Para esses casos específicos, inclusive, será dada prioridade ao processo de validação dos dados, tal qual na confecção das novas carteirinhas.*

DA INEXISTÊNCIA DOS VÍCIOS APONTADOS NO MANDADO DE SEGURANÇA

Ao contrário do que afirma o r. julgador, NÃO HÁ QUALQUER DOS VÍCIOS APONTADOS NA DECISÃO que, equivocadamente, deferiu a tutela provisória de urgência. Como será demonstrado nos tópicos a seguir:

- O processo licitatório seguiu estritamente o procedimento previsto em lei para o pregão eletrônico, de modo que não houve violação ao devido processo legal ou ao princípio do contraditório;
- Apesar de ter apresentado proposta financeira menos onerosa, a Impetrante, ora Requerida, não comprovou o atendimento aos requisitos mínimos exigidos para a assinatura do contrato, especialmente quanto à capacidade de atendimento do serviço objeto da licitação;
- Não há qualquer conflito de interesse passível de ensejar violação aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade ou a regras previstas na Lei de Licitações ou no Edital do certame.

DAS RAZÕES PARA A SUSPENSÃO DA LIMINAR

A manutenção da decisão liminar acarreta grave lesão à ordem e à economia públicas, assim como à segurança jurídica, já que o Contrato nº 258/2016, firmado com a Requerida para a prestação do serviço ora licitado, teve sua vigência encerrada

<https://www.uberlandia.mg.gov.br/2022/09/30/prefeitura-disponibiliza-pagina-e-videos-com-esclarecimentos-sobre-novo-plano-de-saude-2/>



no último dia 29 de setembro de 2022.

O novo contrato, firmado com a vencedora do novo processo licitatório, foi imediatamente assinado, autorizado por efeito suspensivo obtido em Agravo que depois foi reconsiderado. A nova contratada, inclusive, já começou a prestar atendimento aos clientes.

Além disso, a Requerida pretende que seja anulado o contrato firmado com a vencedora, alegando ter apresentado proposta orçamentária mais vantajosa, mas não reúne condições técnicas para cumprir o objeto do contrato, as quais deixou de comprovar quando foi convocada para assiná-lo.

Tudo isso coloca em situação de imensa fragilidade cerca de 12.000 usuários do plano de saúde, além de configurar enorme insegurança jurídica para todas as partes interessadas.

DA REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO DO PREGÃO ELETRÔNICO

1. O que diz a decisão liminar:

Na decisão ora atacada, o juízo afirmou não vislumbrar, *“em linha de princípio, o cumprimento do devido processo legal, tampouco do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo”*, embora tenha constatado que a Requerida aviou recurso administrativo em face da decisão de cancelamento da homologação e adjudicação.

Ele aponta, ainda, uma aparente contradição entre o fato de que *“o cancelamento da homologação e adjudicação ocorreu pela ausência de atendimento aos pré-requisitos de habilitação previstos no Edital, os quais a licitante não teria cumprido”* apesar de que *“a impetrante foi considerada habilitada no certame, para participar da fase de pregão”*.

Tal conclusão, entretanto, revela-se equivocada quando se analisa o procedimento legalmente previsto para o pregão eletrônico, em que SOMENTE É CABÍVEL A INTERPOSIÇÃO DE UM ÚNICO RECURSO, APÓS A DECLARAÇÃO DO VENCEDOR, E A COMPROVAÇÃO DO ATENDIMENTO DAS CONDIÇÕES DA HABILITAÇÃO OCORRE APÓS A CONVOCAÇÃO PARA A ASSINATURA DO CONTRATO.

2. Sobre o procedimento previsto em lei para o pregão eletrônico:

A licitação na modalidade pregão está prevista na Lei nº 10.520/2002, e o pregão eletrônico está regulamentado, em âmbito federal, pelo Decreto nº 10.024/2019 e, em âmbito municipal, pelo Decreto nº 18.333/2019.



Em todos esses diplomas normativos, está previsto o procedimento a ser seguido nos processos licitatórios desse tipo, e que pode ser esquematizado na seguinte ordem:

1ª FASE: PREPARATÓRIA (Lei 10.520/2002, art. 3º)

Elaboração da Justificativa	Definição do Objeto	Designação do Pregoeiro e da Equipe de Apoio
-----------------------------	---------------------	--

2ª FASE: EXTERNA (Lei 10.520/2002, art. 4º)

1	Convocação dos Interessados	Por meio de publicação no diário oficial e disponibilização do edital.
2	Recebimento das Propostas	Neste momento, os interessados apresentam declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação (art. 4º, VIII).
3	Julgamento e Classificação	Examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, o pregoeiro decidirá motivadamente a respeito de sua aceitabilidade.
4	Análise da Habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta	Para verificação do atendimento das condições fixadas no edital.
5	Se habilitado, é declarado vencedor	Se a oferta não é aceitável ou se o licitante desatender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará as ofertas subsequentes e a qualificação dos licitantes, na ordem da classificação.
6	Abertura de prazo para recurso	Prazo de 3 dias, ficando os demais licitantes desde já intimados para apresentar contrarrazões.
7	Julgamento do recurso	O acolhimento do recurso importará a invalidação dos atos insuscetíveis de



	aproveitamento.
8	Adjudicação do objeto e Homologação

3ª FASE: CONTRATAÇÃO (Decreto nº 10.024/2019, art. 48)

Convocação para assinatura do contrato	Comprovação das condições de habilitação previstas no edital (Habilitação diferida ou postergada)	Se não comprovar as condições de habilitação, retorna-se à etapa nº 4 da 2ª fase (acima), convocando-se o próximo na ordem de classificação
--	---	---

3. Da regularidade procedimental do Pregão Eletrônico nº 060/2022:

Tendo sido esclarecidas todas as fases do procedimento do pregão eletrônico, é facilmente compreensível que o Pregão Eletrônico nº 060/2022 seguiu regularmente todo o trâmite legal, notadamente no que tange ao atendimento do contraditório e à revogação da adjudicação do objeto à Requerida. Vejamos:

A. Da Unirrecorribilidade dos atos decisórios no Pregão:

Os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa foram atendidos porque, como muito bem registrou o juízo de 1ª instância, a Requerida teve oportunidade de apresentar o recurso cabível, que foi devidamente apreciado pela autoridade competente.

É que, como demonstrado acima, o rito do pregão eletrônico prevê uma FASE RECURSAL ÚNICA, apenas ao fim do procedimento, conforme dispõe o art. 4º, inciso XVIII, da Lei nº 10.520/2002:

Art. 4º, XVIII - **declarado o vencedor**, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contrarrazões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos;

Ao introduzir a expressão “*declarado o vencedor*”, o legislador, em homenagem ao princípio da celeridade, criou o princípio da unirrecorribilidade da fase recursal no rito



do pregão, pelo qual o recurso somente poderá ser apresentado após a declaração do vencedor, ou seja, ao fim das fases de classificação (análise de propostas) e habilitação, aglutinando as duas etapas e abrindo o prazo para o inconformismo apenas uma vez.

Sobre o tema, a doutrina de Rafael Sérgio e Victor Amorim:

“Ao contrário do que ocorre nas modalidades da Lei nº 8.666/1993, tem-se no pregão a unirecorribilidade dos atos decisórios exarados pelo Pregoeiro, havendo, portanto, apenas uma oportunidade de recurso, cuja matéria pode envolver qualquer fase, aspecto ou ocorrência da etapa externa do pregão.” (OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Pregão eletrônico: comentários ao Decreto Federal nº 10.024/2019, Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 209).

No caso do pregão eletrônico, o COMPRASNET, sistema do governo federal que é utilizado pelo Requerente para a condução dos certames licitatórios eletrônicos, sequer permite a abertura de prazos fora das hipóteses legais, motivo pelo qual seria impossível a abertura de prazo no momento que a Requerida reputa devido, ou seja, no momento do ato de cancelamento do Ato de Homologação. O sistema só permite a abertura de novo prazo de acordo com a hipótese legal, ou seja, no momento da declaração de nova vencedora, tal como ocorreu no caso em apreço.

B. Da ausência de comprovação das condições de habilitação

Na decisão liminar, ao mencionar a Cláusula 15.6 do Edital, acerca dos requisitos técnicos que a empresa vencedora deveria apresentar no ato da assinatura do contrato, o órgão julgador reconhece que *“o cancelamento da homologação e adjudicação ocorreu pela ausência de atendimento aos pré-requisitos de habilitação previstos no Edital, os quais a licitante não teria cumprido”*.

Apesar da aparente contradição apontada pelo juízo entre o cancelamento da homologação e o fato de que *“a impetrante foi considerada habilitada no certame, para participar da fase de pregão”*, a análise do procedimento legal acima detalhado demonstra claramente que não houve nenhum equívoco no cancelamento da adjudicação e homologação.

Como se vê, a comprovação das exigências para a licitação é realizada somente quando da convocação para a assinatura do contrato, ou seja, após a homologação, e o seu descumprimento enseja consequentemente a adjudicação ao próximo licitante classificado (Decreto nº 10.024/2019, art. 48 e Decreto Municipal nº 18.333/2019, art. 48).



Tal previsão consta também da mencionada Cláusula 15.6 do Edital, que prevê a necessidade de comprovação das exigências no ato da assinatura do contrato, as quais estão dispostas naquela cláusula e na 15.7, que dispõem:

15.6) A empresa vencedora deverá comprovar no ato da assinatura do contrato, por meio de cópia simples, os contratos ou documento equivalente comprobatório, mantidos nesta municipalidade, com no mínimo de 4 (quatro) hospitais credenciados, sendo imprescindível que estejam aptos, em conjunto ou individualmente, com cobertura de cirurgias, incluindo as cirurgias cardíacas, oncológicas e ortopédicas, internações clínicas, e pronto atendimento nas especialidades clínica, pediatria, ginecologia, obstetrícia e ortopedia, dispondo de, no mínimo:

15.6.1) 40 (quarenta) leitos para UTI Geral;

15.6.2) 10 (dez) leitos para UTI Neonatal;

15.6.3) 250 (duzentos e cinquenta) leitos de enfermaria/apartamento;

15.6.4) 12 (doze) salas cirúrgicas, incluindo as obstétricas.

15.7) Comprovação da licitante, no ato da assinatura do contrato, de que atende à prestação de serviços objeto do presente certame, por meio de Clínica Médica Própria e Rede Ampla na cidade de Uberlândia - MG. Deverá constar em documentos separados para a Clínica Médica Própria e a Rede Ampla, bem como cópia dos contratos firmados com os médicos, clínicas, laboratórios e hospitais credenciados em quantidade mínima exigida no item anterior.

A decisão de cancelamento do ato de adjudicação e homologação em favor da Requerida decorreu do não atendimento dessas exigências, como transcreve o juízo de 1º grau na decisão ora combatida. Como se vê, são requisitos atinentes à capacidade técnica da Requerida para o cumprimento do objeto do contrato e que não foram demonstrados.

É importante ressaltar que, à época da impetração do Mandado de Segurança, a Requerida era a operadora de planos de saúde dos servidores do Requerente e entes de sua Administração Indireta, por força do contrato nº 258/2016, vigente até 29 de setembro, e que o descumprimento desses requisitos de capacidade de prestação do serviço contratado já estava inclusive sendo discutido em processo administrativo disciplinar próprio, conforme cópias anexas.

A despeito disso, a Requerida ainda insiste em apresentar proposta no novo processo licitatório, mesmo ciente de que não cumpre os requisitos exigidos. E para tentar camuflar sua incapacidade técnica para contratar com a Administração Pública, vale-se da criação de vícios fictícios para tentar combater sua exclusão do certame.

Outrossim, ao contrário do que alega a Requerida na inicial, quanto a sua proposta ser menos onerosa ao Requerente por ser de valor mais baixo do que a da vencedora do certame, é certo que a proposta da Unimed ainda tem valor menor do que o do contrato anterior, firmado com a Requerida, como é possível inferir da documentação acostada aos autos.



Desse modo, além da vantagem financeira, é imprescindível que se leve em conta, também, o custo irreparável que poderia ser gerado pela contratação de uma empresa com reconhecida incapacidade técnica de prestação do serviço de planos de saúde, notadamente considerando a quantidade de vidas amparadas por ele.

DA AUSÊNCIA DE CONFLITO DE INTERESSE ENTRE A LICITANTE VENCEDORA E SERVIDOR MUNICIPAL

1. O que diz a decisão agravada:

O Juízo de 1º grau afirma que, “a contratação da empresa Unimed Uberlândia parece arrostar em tese, a norma, o edital e possivelmente os princípios da moralidade e da impessoalidade, que regem a atuação administrativa”, uma vez que a empresa “possui em seus quadros como diretor Marcelo Sinicio Peixoto, que também figura como servidor do Município de Uberlândia, vinculado à Secretaria Municipal de Saúde”.

Na decisão, são mencionados os dispositivos do art. 9º da Lei nº 8.666/93 e a Cláusula 5.2.1 do Edital, que reproduz aquele texto legal, sem, contudo, justificar em que ponto teria ocorrido a violação à lei, supostamente afrontosa, ainda, aos princípios da moralidade e da impessoalidade.

Esse argumento também foi utilizado pela i. relatora do Agravo para reconsiderar a decisão anterior de concessão de efeito suspensivo à liminar atacada, mas merece ser revisto, uma vez que contrário ao que diz a lei e a jurisprudência.

2. Da correta interpretação da regra proibitiva de participação na licitação

O art. 9º, inciso III e §3º da Lei de Licitações preveem o seguinte:

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:

(...)

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

(...)

§ 3º Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.



A questão foi devidamente enfrentada no bojo do processo licitatório, em Parecer Jurídico Referencial acostado ao processo e aos autos da ação sob o ID nº 9594097968. Nele, se justifica a inexistência do alegado impedimento com base na definição de órgão público e na impossibilidade de interferência do servidor, lotado na Secretaria de Saúde, no processo licitatório completamente gerido pela Secretaria Municipal de Administração cujo objeto é atinente a recursos humanos, e não serviço público de saúde.

A seguir, colacionamos alguns trechos do referido parecer:

A Lei Municipal nº 8.814/2004, repetindo o disposto na Lei Federal nº 9.784/1994, assim conceitua as estruturas municipais:

"Art. 1º (...) § 2º Para os fins desta lei consideram-se:

I - Órgão: a unidade de atuação integrante da estrutura da administração direta e indireta;

II - Entidade: a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica;

III - Autoridade: o servidor ou agente público dotado do poder de decisão."

Primeiramente, cabe atribuir aos conceitos suas respectivas incidências no âmbito municipal.

Pela Teoria do Órgão, a definição de órgão público, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello: "os órgãos nada mais significam que círculos de atribuições, os feixes individuais de poderes funcionais repartidos no interior da personalidade estatal e expressados através dos agentes neles providos". (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Natureza e regime jurídico das autarquias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.)

(...)

Na Prefeitura Municipal de Uberlândia, dado seu tamanho e relevância, suas atribuições foram subdivididas em secretarias, entes também despersonalizados, todavia, dotados de certa independência funcional e financeira, possuindo, cada uma, seu secretário com poderes de ordenação financeira, em patente descentralização do poder.

Assim, entendo que as secretarias municipais deste município, tal como as câmaras municipais, devem seguir a interpretação apresentada na Súmula nº 525 do STJ, uma vez que não possuem personalidade jurídica própria, mas possuem independência financeira e funcional, eis que descentralizadas.

(...)

Cabe, portanto, analisar mais profundamente o aspecto subjetivo da teleologia da norma, quando verifica-se que, apesar de se tratar de contratação de seguros de saúde, o processo em questão é de natureza de recursos humanos e teve toda a sua documentação, incluindo Termo de Referência, respostas a esclarecimentos e impugnações, recursos, e toda a documentação técnica integralmente elaborada e conduzida pela Secretaria Municipal de Administração, órgão sem qualquer ligação funcional com a Secretaria Municipal de Saúde, onde trabalha o referido servidor.

Ademais, dada a descentralização do processo licitatório da PMU, a Diretoria de Compras, ente igualmente dotado de certa independência, foi a responsável pela elaboração do Edital, parecer jurídico, publicação e condução da fase externa, através de sua pregoeira.



Prosseguindo, para certificar-se da ausência de interferência no processo em questão, este NJ enviou o Ofício nº 2.324/2022/DC requerendo manifestação da Secretaria Municipal de Administração questionando se houve alguma participação do referido servidor na condução de qualquer fase do processo, pelo que foi devidamente respondido pelo Ofício nº 553/2022/SMA/GS nos seguintes termos:

"Em atenção aos termos do Ofício supracitado, informamos que o Sr. Marcelo Sinício Peixoto, matrícula nº 21.880-4, cargo comissionado de Coordenador do Sistema de Informação Epidemiológica, da Secretaria Municipal de Saúde, NÃO participou, influenciou, orientou, coordenou, sugeriu ou teve qualquer contato com servidores da Secretaria Municipal de Administração que atuaram na elaboração do Termo de Referência e anexos, bem como em qualquer fase da licitação, incluindo as respostas a esclarecimentos, impugnações ou recursos, ou teve qualquer interferência na condução do referido Pregão Eletrônico nº 60/2022."

Neste sentido, observa-se que não houve nenhuma participação do Sr. Marcelo Sinício Peixoto em nenhuma das etapas do processo licitatório, o que leva a crer que não poderia haver qualquer interferência do referido servidor para beneficiar ou prejudicar qualquer das partes.

(...)

Como dito, o legislador da Lei Federal nº 14.133/2021, que instituiu o novo Regime de Licitações e entrará em plena eficácia aos 01/04/2023, por sua vez, procurou privilegiar o aspecto subjetivo da questão, deixando claro que o objetivo do dispositivo, aqui, é evitar o conflito de interesses e a eventual interferência do servidor em favor da empresa a ser contratada. Vejamos:

"Art. 9º (...) § 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, **devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego**, nos termos da legislação que disciplina a matéria." (grifei)

Esta modificação de abordagem da nova Lei de Licitações vem na esteira de reformar o entendimento anterior calcado na presunção de desconfiança do servidor e promover a iniciativa privada, o empreendedorismo e a profissionalização do quadro de servidores, que entendo deva ser abraçada pela melhor técnica interpretativa atual.

Marçal Justen Filho, em sua obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (18º ed., 2019, p. 262), esclarece que:

"As vedações do art. 9º retratam derivação dos princípios da moralidade pública e isonomia. A lei configura uma espécie de impedimento, em acepção similar à do Direito Processual, à participação de determinadas pessoas na licitação. Considera um risco a existência de relações pessoais entre os sujeitos que definem o destino da licitação e o particular que licitará. Esse relacionamento pode, em tese, produzir distorções incompatíveis com a isonomia. A simples potencialidade do dano é suficiente para que a lei se acautele. Em vez de remeter a uma investigação posterior, destinada a comprovar anormalidade da conduta



do agente, a lei determina o seu afastamento *a priori*. O impedimento consiste no afastamento preventivo daquele que, por vínculos pessoais com a situação concreta, poderia obter benefício especial e incompatível com o princípio da isonomia. **O impedimento abrange aqueles que, dada a situação específica em que se encontram, teriam condições (teoricamente) de frustrar a competitividade, produzindo benefícios indevidos ou reprováveis para si ou terceiro.”.** (grifamos)

Como se vê, ao deferir a tutela provisória de urgência, o Juízo não se aprofundou na análise dos conceitos atinentes à verificação da existência do conflito de interesses alegado pela Requerida. Tanto que afirma, na decisão, que a *“contratação da empresa Unimed Uberlândia PARECE ARROSTAR em tese, a norma, o edital e possivelmente os princípios da moralidade e da impessoalidade”*.

O entendimento é, ainda, contrário à jurisprudência do STJ. Vejamos:

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ADVOGADO CONTRATADO PELO MUNICÍPIO QUE, SIMULTANEAMENTE, DEU PARECER EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO E FORMULOU PROPOSTA COMO REPRESENTANTE DE SOCIEDADE DE ADVOGADOS. SOCIEDADE QUE SE SAGROU VENCEDORA NA LICITAÇÃO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, MORALIDADE E ISONOMIA. POTENCIAL FRUSTRAÇÃO DA CONCORRÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CARACTERIZADA. (...) III - **A referência a servidor público no art. 9º, III, da Lei n. 8.666/93 não tem o propósito de reduzir o alcance da vedação à participação em licitações. A regra do art. 9º, III compreende todo o grupo de pessoas que, integrando a qualquer título o corpo pessoal encarregado de promover o procedimento licitatório, encontre-se em posição de frustrar a competitividade em benefício próprio ou de terceiro.** (...) (STJ, Ag em REsp nº 1.535.119 – PR, Relator Ministro Francisco Falcão, DJe de 19/03/2020) (grifamos)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. SELEÇÃO PÚBLICA DE PROJETOS CULTURAIS. PARTICIPAÇÃO. ART. 9º, III DA LEI 8.666/93. IMPOSSIBILIDADE DE VEDAÇÃO A TODOS OS SERVIDORES PÚBLICOS DO GDF. AGRAVO REGIMENTAL DO DISTRITO FEDERAL DESPROVIDO.

1. Trata-se, na origem, de Mandado de Segurança em que o impetrante pretende a sua participação no certame para seleção de propostas ao Fundo de Apoio à Cultura-FAC, tendo em vista a sua condição de Servidor Público de outro órgão do Distrito Federal, não ligado à instituição promotora do concurso. 2. **Nos termos da redação do art. 9º, III da Lei 8.666/93, a vedação para a participação em procedimentos licitatórios é direcionada apenas aos Servidores ou dirigentes de órgão ou entidade contratante ou responsável pelo certame, o que não é o caso dos autos**, tendo em vista que o Impetrante não é Servidor da Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal, tampouco membro ou suplente do Conselho de Cultura e do Conselho de Administração do FAC (fls. 116). 3. Agravo Regimental do DISTRITO FEDERAL desprovido. (AgRg no REsp n. 1.195.941/DF, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 4/10/2016, DJe de 18/10/2016.) (grifamos)



As razões acima transcritas permitem inferir indubitavelmente que não há qualquer vício no processo licitatório que diga respeito à adjudicação do seu objeto a empresa de cuja direção participe servidor alheio à elaboração e condução do pregão eletrônico, SEM NENHUMA POSSIBILIDADE DE INTERFERÊNCIA NO PROCESSO, por ser ocupante de cargo em órgão diverso do responsável pela licitação e pelo contrato.

DA AFRONTA À LEGALIDADE

Todos os argumentos acima lançados, que demonstram a perfeita regularidade do processo licitatório suspenso por força da decisão recorrida, revelam, conseqüentemente, que a decisão liminar ora atacada viola a legalidade ao impedir a contratação que é fruto de um processo licitatório perfeitamente regular.

DA LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS – DA INCAPACIDADE TÉCNICA DA REQUERIDA

Deve ser levado em consideração que o Pregão Eletrônico nº 060/2022 e a contratação dele decorrente ocorreram para garantir o atendimento de plano de saúde a cerca de 12.000 usuários, diante do exaurimento da vigência do contrato anteriormente firmado com a Requerida, de nº 258/2016, no dia 29 de setembro de 2022.

E o mais importante: a Requerida pretende ver anulada a contratação da licitante vencedora alegando ter apresentado proposta mais vantajosa, mas NÃO CONSEGUIU COMPROVAR QUE PREENCHE OS REQUISITOS DE CAPACIDADE TÉCNICA PARA CUMPRIMENTO DO CONTRATO, dentre os quais o credenciamento de quatro hospitais, previsto no edital do certame.

Muito pelo contrário. A Requerida está respondendo ao **Processo Administrativo nº 124/2022**, cuja cópia está anexa, e que foi instaurado diante do descumprimento dos itens do Termo de Referência do Edital do Pregão Presencial nº 519/2016, que culminou no contrato nº 258/2016 e aditamentos posteriores. Como se depreende dos autos do mencionado processo, sua instauração decorreu de reiteradas reclamações apresentadas pelos servidores públicos beneficiários do plano e seus dependentes relativas a falhas no atendimento, em descumprimento ao que foi contratado.

Além do Processo Administrativo conduzido pelo Município de Uberlândia, os problemas de negativa de atendimento por parte da Requerida já foram levados também ao Ministério Público de Minas Gerais, antes mesmo do encerramento de seu contrato.



É o que demonstra a **Ação Civil Pública nº 5044985-91.2022.8.13.0702**, cujas cópias estão anexas, na qual o órgão ministerial atua em defesa de consumidor beneficiário que teve negada a cobertura de tratamento de câncer pela Requerida.

No mesmo sentido, a **Notícia de Fato nº MPMG-0702.22.003170-3**, anexa, em que a beneficiária Débora Corneti Silva, gestante a termo, esboçava preocupação com a cobertura de seu parto porque segundo ela, *“em contato com o setor responsável pela liberação das guias de pedidos médicos na RN Saúde, eles não me garantem que serei atendida na data do parto, mesmo com a autorização emitida”*.

Como se vê, não é só pela demonstrada regularidade do processo licitatório que a decisão liminar merece ser suspensa. Sua manutenção, para além disso, impõe severo prejuízo a uma quantidade enorme de pessoas que pode ficar desamparada pela falta do plano de saúde quando, por outro lado, o novo contrato já poderia estar em plena execução.

De se ressaltar, ainda, que mesmo com a discussão judicial do contrato, a licitante vencedora e contratada, Unimed Uberlândia, já iniciou o credenciamento dos usuários e, durante o período de transição, está atendendo aqueles servidores que se encaixam em especificidades como gestantes, pessoas em período de internação e em tratamentos contínuos, assim como casos de urgência e emergência, dando inclusive prioridade ao processo de validação dos dados nesses casos específicos, tal qual na confecção das novas carteirinhas.

Nesse espeque, cumpre informar que, de acordo com a Secretaria Municipal de Administração, no Ofício nº 800/2022-SMA-GS, anexo, 5.480 (cinco mil, quatrocentos e oitenta) vidas já estão incluídas nos planos da Unimed, foram realizados 115 atendimentos prioritários, dentre os quais partos, gestantes, atendimentos oncológicos, home care, cirurgia de emergência, tratamentos hormonais, hemodiálise, oxigênio, medicamentos de uso contínuo, fisioterapia continuada etc, além de 106 atendimentos em pronto socorro nos hospitais Santa Marta e UMC.

A decisão liminar combatida, portanto, possui um caráter de irreversibilidade que impede a sua manutenção. Afinal, os danos que seus efeitos poderão causar aos milhares de usuários que ficarão descobertos de assistência à saúde dificilmente poderão ser reparados mais tarde.

Considerando tratar-se de um universo de cerca de 12.000 pessoas, o dano ao interesse coletivo e à ordem pública é evidente, impondo-se que se a decisão seja suspensa até o final do julgamento do mérito do mandado de segurança, para preservar a prestação de serviço de saúde de qualidade aos servidores beneficiários e



seus dependentes.

DA CONCESSÃO DO EFEITO SUSPENSIVO LIMINAR

A possibilidade de concessão de efeito suspensivo ao pedido de suspensão de liminar encontra-se fundamentada no artigo 15, §4º, da Lei nº 12.016/2009.

No caso em tela, ante os fundamentos expostos, é certo que se encontram presentes os requisitos legalmente exigíveis para deferimento do efeito suspensivo.

A *plausibilidade do direito* é latente, haja vista a comprovação da legalidade do Pregão Eletrônico nº 060/2022 como um todo, e especialmente quanto ao cancelamento da adjudicação do objeto à Requerida.

O *perigo de dano*, na verdade, é inverso e está presente no sentido de que, caso mantida a r. decisão agravada, haverá um dano irreparável ao Poder Público e aos cerca de 12.000 usuários do plano de saúde objeto da contratação, tendo em vista o fim da vigência do contrato firmado com a Requerida que, repise-se, não demonstrou possuir capacidade técnica de atendimento do serviço licitado, razão pela qual teve contra si a revogação da adjudicação do objeto.

Como demonstrado, a manutenção da liminar atenta não somente contra os requisitos necessários à concessão da tutela provisória de urgência, mas também contra vários princípios administrativos, notadamente: da legalidade, da eficiência, da vinculação ao edital, da continuidade do serviço público, do devido processo administrativo e da segurança jurídica, além de ser absolutamente lesivo à ordem pública.

Além disso, a suspensão de processo licitatório regular, que comprovadamente atendeu a todos os ditames legais aplicáveis, revela indevida ingerência do Poder Judiciário em ato administrativo de competência do Poder Executivo, violando por consequência o Princípio da Separação dos Poderes.

Pelo exposto, deve ser concedido o efeito suspensivo ao presente pedido de suspensão até o seu julgamento final.

DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer:

- a) seja recebido o presente pedido de suspensão, determinando seu regular



processamento com as cautelas de praxe, CONCEDENDO-LHE O EFEITO SUSPENSIVO para sobrestar os efeitos da medida liminar até a decisão final;

b) a intimação da parte Requerida para, querendo, oferecer resposta, na forma e prazos legais;

c) a intimação do Ministério Público, nos termos do art. 4º, §2º, da Lei 8.437/92;

d) seja integralmente provido o pedido, para que seja suspensa a liminar até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal.

Termos em que pede deferimento.

Uberlândia – MG, 07 de outubro de 2022.

GERALDO ALVES MUNDIM NETO

Procurador Geral do Município
OAB/MG 140.957



MARIA THERESA SILVA COSTA

Procuradora Municipal - OAB/MG 131.188

LUCIANO VILELA NUNES

Procurador Adjunto Judicial – OAB/MG 77.199

LISTA DE DOCUMENTOS ANEXOS:

- 1) Cópia dos autos do Mandado de Segurança nº 5044605-68.2022.8.13.0702;
- 2) Agravo de Instrumento nº 1.0000.22.224705-8/001: petição inicial e decisão que deferiu efeito suspensivo;
- 3) Agravo de Instrumento nº 1.0000.22.224705-8/002: petição inicial e decisão que deferiu efeito suspensivo;
- 4) Agravo de Instrumento nº 1.0000.22.224705-8/004: petição inicial e decisão que revogou o efeito suspensivo anterior;
- 5) Contrato Digital nº 493/0/0/2022, firmado com a Unimed Uberlândia Cooperativa de Trabalho;
- 6) Notícias do site da Prefeitura de Uberlândia anunciando o novo plano de saúde;
- 7) Ofício nº 800/2022-SMA-GS
- 8) Processo Administrativo Disciplinar nº 124/2022, para apuração de infrações da RN Metropolitano ao contrato nº 258/2016;
- 9) Petição inicial e decisão liminar da ACP nº 5044985-91.2022.8.13.0702;
- 10) Notícia de Fato nº MPMG-0702.22.003170-3.





Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.22.243565-3/000

SUSP DE LIMINAR/ANT TUTEL Nº 1.0000.22.243565-3/000 -
COMARCA DE UBERLÂNDIA - REQUERENTE(S): MUNICIPIO DE
UBERLANDIA - REQUERIDO(A)(S): JUIZ DE DIREITO DA 3ª VARA
DA FAZENDA PÚBLICA E AUTARQUIAS DA COMARCA DE
UBERLÂNDIA

DECISÃO MONOCRÁTICA

Cuida-se de pedido de suspensão de liminar formulado pelo **Município de Uberlândia** em face de decisão proferida pelo Juiz de Direito da 3ª Vara da Fazenda Pública da comarca de Belo Horizonte consistente na concessão de liminar em ação de mandado de segurança impetrado por RN Metropolitan Ltda.

A tutela de urgência originou-se do fato de não haver sido adjudicado à impetrante um contrato de prestação de serviços de saúde que abrangeria os interesses dos servidores municipais, haja vista que não teriam sido cumpridos os requisitos especificados no edital do pregão.

Em consequência, adjudicou-se à segunda concorrente – Unimed Uberlândia Ltda – o direito de prestar os serviços descritos no pregão.

Todavia, a empresa RN Metropolitan Ltda ingressou com mandado de segurança e obteve a medida liminar cujo fundamento principal circunscreveu-se ao fato de que teria ocorrido participação indireta de servidor público municipal que integra o corpo diretivo da Unimed Uberlândia, vencedora do certame.

Inicialmente, a e. Desª Maria Inez, integrante da 2ª Câmara Cível, concedeu o efeito suspensivo requerido pela Unimed Uberlândia Ltda. Todavia, em face de agravo interno manejado pela RN Metropolitan Ltda, reconsiderou a decisão outrora proferida e indeferiu o pedido de efeito suspensivo de modo a restabelecer o conteúdo da decisão proferida na primeira instância.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.22.243565-3/000

Sob a ótica da Municipalidade de Uberlândia a concessão da medida liminar causa distúrbio à ordem e economia públicas porque a revogação temporária da adjudicação expõe a risco mais de doze mil servidores públicos e suas famílias em razão do término do contrato anteriormente celebrado com RN Metropolitan Ltda.

Outrossim, a impetrante não demonstrou, mesmo após sua exclusão do certame, que reuniria as condições necessárias para prestar o serviço de saúde privada a este número elevado de servidores.

Enfatizou, ainda, que a concessão da liminar expõe a risco de vida severo um número considerável de servidores em razão da inexistência de uma operadora de saúde que tenha condições de acolhê-los da forma devida.

Esclareceu, por fim, que a Unimed Uberlândia Ltda já iniciou, a partir de 30 de setembro de 2022, o processo de cadastramento dos servidores interessados em aderir aos seus serviços – atualmente, cerca de seis mil pessoas – sendo possível afirmar que já está ocorrendo atendimento de urgência e emergencial a alguns deles.

Decido.

Destaco, inicialmente, que a circunstância de haver sido interposto recurso de agravo de instrumento por terceiro interessado – e litisconsorte passivo necessário – não inibe o poder público de requerer a suspensão da liminar em mandado de segurança, a teor do que dispõe o art. 15, § 3º, da Lei nº 12.016/2009.

A postulação feita pela Municipalidade encontra fundamento no art. 15, da Lei nº 12.016/2009, segundo o qual

“Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada ou do Ministério Público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em decisão fundamentada, a execução da liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo,



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.22.243565-3/000

sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição.”

Sob a ótica da jurisprudência construída no STF e no STJ, o pedido de suspensão de liminar deve-se ater a uma análise superficial da questão federal ou constitucional invocada pelo requerente, bem como averiguar a existência de grave lesão à ordem, à saúde, segurança e economia públicas.

Na espécie em exame, está em discussão o possível impacto que a regra do art. 9º, III e § 3º da Lei de Licitações teria sobre o pregão e a adjudicação feita à Unimed Uberlândia.

Neste particular, o referido dispositivo prescreve:

“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:

(...)

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

(...)

§ 3º Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.”

A cognição superficial relativa a este dispositivo e sua aplicação à situação fática descrita no mandado de segurança permite dizer que não há prova pré-constituída a demonstrar que o médico e servidor público municipal Marcelo Sinício Peixoto tenha tido qualquer espécie de participação direta ou indireta no procedimento licitatório que adjudicou à Unimed Uberlândia Ltda o direito de atuar como operadora de saúde dos servidores municipais.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.22.243565-3/000

Por certo, a circunstância de Marcelo Sinicio integrar o corpo diretivo da Unimed Uberlândia Ltda parece não constituir fato preponderante na adjudicação questionada no mandado de segurança.

Com efeito, se houvesse interferência direta ou indireta do referido servidor no contexto do certame, a Unimed Uberlândia Ltda sairia vencedora logo após a conclusão do pregão. Todavia, isto não ocorreu porque a empresa beneficiada, com o menor preço, foi a RN Metropolitan Ltda.

O êxito da Unimed Uberlândia em obter para si o contrato deu-se por conta da incapacidade técnica de RN Metropolitan Ltda de oferecer estrutura de atendimento compatível com o volume de servidores municipais que precisam contar com o atendimento médico privado.

Por isso, a interpretação a ser dada ao citado dispositivo não pode ser literal, haja vista que seria necessário indicar elementos objetivos sensíveis que demonstrassem que o referido servidor teria a capacidade de interferir no procedimento licitatório a ponto de viabilizar, num segundo momento, a vitória da Unimed Uberlândia.

É conveniente salientar que este tema foi objeto de análise pela Comissão de Licitação, e, mediante avaliação interna, formou-se convicção em sentido oposto haja vista que o referido servidor encontra-se vinculado a uma área específica da Secretaria Municipal de Saúde, enquanto que o procedimento licitatório foi realizado por uma outra Secretaria Municipal de Administração.

Sobre o tema, é conveniente destacar que há um ofício mencionado neste requerimento de suspensão no qual é destacada a inexistência de qualquer espécie de interferência do servidor no procedimento de escolha da operador de plano de saúde.

Por isso, se não ficou provada, de forma idônea para fins de concessão de liminar, a atuação do servidor para frustrar a competitividade do certame, não é possível estabelecer linha de



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.22.243565-3/000

raciocínio no sentido de que, por ser também integrante do corpo diretivo da Unimed Uberlândia, teria sido ela beneficiada ilegalmente.

Nesse sentido, reporto-me aos julgados do STJ sobre o tema, especialmente o AREsp nº 1.535.119, rel. Ministro Francisco Falcão, DJe de 19/03/2020 e o AgRg no REsp n. 1.195.941, rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 18/10/2016.

Assim, o argumento desenvolvido pela Municipalidade é juridicamente relevante em razão de o mencionado servidor, na época do pregão, integrar outro órgão da Administração e distinto daquele que realizou todo o procedimento licitatório que, somente em um segundo momento, beneficiou a Unimed Uberlândia Ltda com a adjudicação do contrato em razão da incapacidade técnica de RN Metropolitan Ltda de prestar o serviço licitado.

É necessário examinar, agora, a possível ofensa à ordem pública causada pela concessão da liminar.

Neste particular, considero que existe risco de grave ofensa à ordem pública – considerada em termos de ordem administrativa – a determinação judicial que suspende, sem considerar as consequências que o pronunciamento judicial projetou sobre a esfera dos interesses da Municipalidade.

Na realidade, a descontinuidade da prestação do serviço pela Unimed Uberlândia Ltda gera uma situação de desorganização administrativa no âmbito das relações estabelecidas entre o Município e seus servidores no que concerne ao interesse público de lhes garantir uma melhor qualidade de vida. A decisão impede a Administração de desenvolver medidas administrativas que objetivem implementar uma política de atendimento específico a seus servidores.

Com efeito, na medida em que a Administração Pública direciona esforços concretos para viabilizar um serviço de saúde para um número considerável de servidores, a suspensão dos efeitos da adjudicação à Unimed Uberlândia Ltda cria uma sensação de



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Nº 1.0000.22.243565-3/000

insegurança extrema em área sensível e pode, ainda, gerar dano concreto à econômica pública.

Sim, porque isto irá gerar o desembolso de quantia significativa de recursos para proporcionar a cobertura securitária de saúde dos servidores públicos que somam mais de quinze mil.

E, ainda, há um perigo de dano inverso na medida em que a concessão da liminar pode gerar a obrigação da Administração de efetuar contratação temporária na qual os custos serão elevados porque a parte contratada, sabedora da limitação temporal do contrato, poderá exigir uma contraprestação mais vultosa do contratante

Por conseguinte, a ordem e a economia públicas encontram-se sob risco e é necessário suspender a eficácia da medida liminar concedida na primeira instância.

Fundado nessas razões, suspendo a eficácia da medida liminar concedida no mandado de segurança interposto por RN Metropolitan Ltda pelo Juiz de Direito da 3ª Vara da Fazenda Pública da comarca de Uberlândia.

Comunique-se.

Publique-se.

Belo Horizonte, 14 de outubro de 2022.

DES. ALBERTO VILAS BOAS
Relator



Número: **5044605-68.2022.8.13.0702**

Classe: **[CÍVEL] MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL**

Órgão julgador: **3ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia**

Última distribuição : **01/09/2022**

Valor da causa: **R\$ 15.223.885,91**

Assuntos: **Adjudicação**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Advogados
RN METROPOLITAN LTDA (IMPETRANTE)	
	DANIEL AUGUSTO MATOSO COSTA (ADVOGADO)
UNIMED (IMPETRADO(A))	
	JOSE FRANCISCO DE OLIVEIRA SANTOS (ADVOGADO) GUILHERME DE CASTRO FARIA (ADVOGADO) VANESSA DE MELO FERREIRA RIBEIRO (ADVOGADO) CAROLINA BRAZ GOMES (ADVOGADO)
PRODAUB - PROCESSAMENTO DE DADOS DE UBERLANDIA (IMPETRADO(A))	
FUNDACAO UBERLANDENSE DO TURISMO ESPORTE E LAZER (IMPETRADO(A))	
	VALTUIR ANTONIO MARTINS (ADVOGADO)
EMPRESA MUNICIPAL DE APOIO E MANUTENCAO - EMAM (IMPETRADO(A))	
FUNDACAO DE EXCELENCIA RURAL DE UBERLANDIA (IMPETRADO(A))	
DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE AGUA E ESGOTO (IMPETRADO(A))	
Presidente da Empresa Municipal de Apoio e Manutenção - EMAM (IMPETRADO(A))	
MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA (IMPETRADO(A))	
Diretor da Fundação Uberlândense do Turismo, Esporte e Lazer (IMPETRADO(A))	
	VALTUIR ANTONIO MARTINS (ADVOGADO)
Presidente da Empresa de Processamento e Dados de Uberlândia-PRODAUB (IMPETRADO(A))	
Diretor da Fundação de Excelência Rural de Uberlândia- FERUB (IMPETRADO(A))	
Diretor Geral do Departamento Municipal de Água e Esgoto de Uberlândia - DMAE (IMPETRADO(A))	
Secretária Municipal de Administração de Uberlândia (IMPETRADO(A))	

Outros participantes	
Ministério Público - MPMG (FISCAL DA LEI)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
9697749192	18/01/2023 17:20	Sentença	Sentença



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Justiça de Primeira Instância

Comarca de UBERLÂNDIA / 3ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Uberlândia

PROCESSO Nº: 5044605-68.2022.8.13.0702

CLASSE: [CÍVEL] MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL (120)

ASSUNTO: [Adjudicação]

IMPETRANTE: RN METROPOLITAN LTDA

IMPETRADO(A): Secretária Municipal de Administração de Uberlândia e outros (11)

SENTENÇA

5044605-68.2022.8.13.0702

Vistos, etc…



RN METROPOLITAN LTDA impetrou mandado de segurança com pedido liminar em face da SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO DA PREFEITURA DE UBERLÂNDIA, DIRETOR DO DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO – DMAE, PRESIDENTE DA EMPRESA DE PROCESSAMENTO E DADOS DE UBERLÂNDIA – PRODAUB, PRESIDENTE DA EMPRESA MUNICIPAL DE APOIO E MANUTENÇÃO – EMAM, DIRETOR DA FUNDAÇÃO DE EXCELÊNCIA RURAL DE UBERLÂNDIA – FERUB, DIRETOR DA FUNDAÇÃO UBERLANDENSE DO TURISMO, ESPORTE E LAZER e do DIRETOR DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA – IPREMU, pelos fatos e fundamentos lançados na proemial, que veio acompanhada de documentos.

Na peça vestibular alegou em síntese: que o Município de Uberlândia tornou público o Edital “Pregão Eletrônico nº 060/2022”, tendo por objeto a contratação de empresa especializada, operadora de planos de saúde, para a prestação de serviços de Assistência à Saúde Suplementar, serviços médicos, hospitalares, laboratoriais, dentre outros, aos servidores públicos ativos, inativos, contratados por tempo determinado, empregados públicos municipais, pensionistas, comissionados, função pública e agentes políticos, bem como seus respectivos dependentes; que observado o critério de “‘Maior Percentual de Desconto Linear’, sagrou-se classificada em primeiro lugar com a melhor proposta (percentual de desconto de 46%); que a única outra participante do certame, UNIMED Uberlândia Coop. Regional Trabalho Médico LTDA., ficou na segunda colocação por ter proposto o desconto de 40,40%; que em 07/06/2022 sua oferta foi adjudicada e homologada; que em 09/06/2022 foi convocada para realizar o encaminhamento de toda a documentação exigida como condição para assinatura do contrato; que em 21/06/2022 a autoridade apontada como coatora decidiu cancelar e afastar os efeitos do ato de homologação, sem a oitiva prévia da Impetrante; que interpôs recurso administrativo, o qual foi improvido e, na sequência, expedido novo “ato de adjudicação e homologação” em favor da única outra licitante.

Assevera que os atos coatores inobservaram a garantia da seleção da proposta mais vantajosa para a administração; que a decisão que cancelou a homologação sem a prévia intimação da impetrante feriu os princípios do contraditório e da ampla defesa, o que enseja sua nulidade; que o servidor Marcelo Sinício Peixoto, investido no cargo comissionado de “Coordenador do Sistema de Informação”, lotado na Secretaria Municipal de Saúde, também faz parte da alta direção da outra licitante – UNIMED Uberlândia, na qualidade de diretor, inclusive, fazendo parte de seu Conselho de Administração, razão pela qual a Unimed estaria impedida de participar no certame.

Ao final, pugnou liminarmente pela suspensão da tramitação da licitação na modalidade “pregão eletrônico nº 060/2022”, determinando-se que a autoridade coatora se abstenha de assinar o contrato ou caso já tenha firmado o referido instrumento, que seja determinada a suspensão dos seus efeitos até o julgamento em definitivo do mérito do presente mandado de segurança.

No mérito, requereu seja declarada a nulidade da decisão que cancelou e afastou os efeitos da homologação e adjudicação inicialmente concedida à impetrante e de todos os seus atos subsequentes, com o regular prosseguimento do certame, devendo ser oportunizado à Impetrante o direito



de previamente se manifestar e se contrapor aos fundamentos e motivos que levaram a tal ato. Pugnou ainda pela declaração de nulidade do novo ato de adjudicação e homologação em favor da única outra licitante – UNIMED Uberlândia Coop. Regional Trabalho Médico Ltda, com o regular prosseguimento do certame.

Liminar deferida na decisão de ID 9594996936.

Informações prestadas no ID 9617107057 pugnando pela denegação da segurança.

Emenda a inicial apresentada, adequando o valor da causa e incluindo a Unimed no polo passivo da ação.

Deferido o pedido de efeito suspensivo aos Agravos de Instrumentos interpostos pela Unimed e Município de Uberlândia.

Contestação apresentada pela Unimed, pugnando pela denegação da segurança.

Em sede de Agravo Interno, a decisão foi reconsiderada para indeferir o pedido de efeito suspensivo, restabelecendo integralmente a decisão proferida por este Juízo.

Na sequência, foi proferida decisão nos autos da Suspensão de Liminar nº 2435653-58.2022.8.13.0000 (ID 9633937457), determinando a suspensão da eficácia da medida liminar concedida nestes autos.

Parecer do Ministério público ao ID 9661125857, manifestando pela denegação da segurança.

É o escorço.

DECIDO.

No mandado de segurança, é imprescindível a prova pré-constituída de ameaça concreta ao direito líquido e certo, que se apresenta de forma manifesta em sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercido, sem qualquer condicionante, no momento da impetração do *mandamus*.

De acordo com a decisão de ID 9594100992, a Impetrante não teria atendido os requisitos do item 15.6 e 15.7 do edital para a assinatura do contrato, razão pela qual foi cancelada a homologação e adjudicação do certame em seu favor.

Sustenta a Impetrante que a referida decisão administrativa, descredenciando-a do certame, foi proferida sem a sua intimação prévia, o que ofenderia os princípios do contraditório e da ampla defesa.

No entanto, observo que a licitante tomou ciência da decisão proferida pela autoridade coatora, tendo inclusive aviado o recurso competente (ID 9594109191), cujos argumentos foram integralmente apreciados e rejeitados pela Administração, em decisão devidamente fundamentada.



Nesse passo, melhor analisando os autos, tenho que a apresentação do recurso pela Impetrante e sua apreciação pela autoridade administrativa expressa o próprio exercício do contraditório e da ampla defesa, não havendo que se falar em ofensa a tais princípios.

Ademais, não há imposição legal de que a licitante seja previamente intimada antes de decisões proferida em sede de procedimento licitatório, conquanto lhe seja assegurado o direito de se contrapor posteriormente, através da via adequada, ocasião em que o contraditório e a ampla defesa estarão presentes. Oportuno destacar que a intimação prévia *in casu*, em nada modificaria a decisão administrativa, que rejeitou integralmente as razões recursais da Impetrante.

Lado outro, a parte Autora sustenta a nulidade da adjudicação e homologação do certame em favor da empresa Unimed, sob o argumento de que um dos diretores da empresa licitante, Sr. Marcelo Sinício Peixoto, ocupa também o cargo comissionado de Coordenador do Sistema de Informação, na Secretaria Municipal de Saúde, o que seria vedado pelo artigo 9º, da Lei nº 8.666/93, *inverbis*:

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.

§ 1º É permitida a participação do autor do projeto ou da empresa a que se refere o inciso II deste artigo, na licitação de obra ou serviço, ou na execução, como consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço da Administração interessada.

§ 2º O disposto neste artigo não impede a licitação ou contratação de obra ou serviço que inclua a elaboração de projeto executivo como encargo do contratado ou pelo preço previamente fixado pela Administração.

§ 3º Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.

§ 4º O disposto no parágrafo anterior aplica-se aos membros da comissão de licitação. (Grifo nosso)



Na visão deste Julgador, a interpretação mais adequada a ser dada ao dispositivo mencionado, é no sentido que deve ser vedada a participação no certame dos licitantes que tenham vinculação com algum servidor ou dirigente capaz de interferir ou influenciar no procedimento licitatório.

Sobre o tema, destaco trecho do voto proferido pelo Min. Relator Benjamin Zynler, do Tribunal de Contas da União, em caso análogo, relacionado ao Acórdão 2099/2022 (Processo 012.160/2022-9) ¹, *verbis*:

[...]

16 . Como se vê, o atual estatuto licitatório – em vias de ser definitivamente revogado pela Lei 14.133/2021 – proibiu a participação indireta de servidor em licitação promovida pelo órgão ao qual estava vinculado, mas não disciplinou como essa participação indireta seria configurada. Pela literalidade da norma, o § 3º somente se aplica ao autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e aos membros da comissão de licitação, neste caso, por força do § 4º.

17. Dito de outra forma, a lei não é clara se um servidor do órgão contratante, que não seja membro da comissão de licitação e que possua vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista com uma empresa contratada, a exemplo de alguém que seja sócio cotista desta, incorre na vedação do art. 9º, **caput** c/c o inciso III, da Lei 8.666/1993.

18. Nesse cenário, a definição do que vem a ser participação indireta, no caso do servidor do órgão contratante, merece interpretação. Em minha visão, **o art. 9º da referida norma quis evitar situações que pudessem caracterizar conflito de interesses em contratações públicas. Dito de outra forma, ele buscou afastar do certame e da execução do contrato todos os licitantes que tivessem alguma vinculação com alguém capaz de influenciar o resultado da licitação ou com atribuições ligadas à gestão ou à fiscalização do ajuste. Em suma, o dispositivo almejou atender aos princípios da isonomia, da competitividade, da moralidade e da impessoalidade.**

19. **Tal interpretação parece coerente com o inciso V do art. 14 da Lei 14.133/2021**, que vem a ser o dispositivo equivalente ao que ora se analisa. Conforme a referida disposição, não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:

“V - aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação;”

20. Embora não seja adequado interpretar o alcance da lei anterior com base no texto da nova, a comparação entre os dispositivos sugere uma certa evolução do legislador, no sentido de tornar mais clara a hipótese de conflito de interesses no âmbito das contratações públicas. Por essa razão, compreendo que o novel estatuto



pode ser usado como inspiração para a solução do presente caso concreto, por revelar uma solução razoável.

21. Assim, considerando que, durante o período de suposta ocorrência da ilegalidade, o Sr. José Eduardo Milori Cosentino esteve vinculado à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, unidade administrativa completamente distinta da que promoveu a licitação e geriu o contrato, qual seja, a Superintendência da Diretoria de Administração e Logística, integrante da estrutura da Secretaria de Gestão Corporativa (SGC), ambas do Ministério da Economia, evoluo o entendimento inicial e concluo que não restou configurada a vedação catalogada no art. 9º, **caput**/c o inciso III, da Lei 8.666/1993. (Destaques nossos)

Neste sentido, trago a colação precedentes do Superior Tribunal de Justiça, senão vejamos:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. SELEÇÃO PÚBLICA DE PROJETOS CULTURAIS. PARTICIPAÇÃO. ART. 9º., III DA LEI 8.666/93. IMPOSSIBILIDADE DE VEDAÇÃO A TODOS OS SERVIDORES PÚBLICOS DO GDF. AGRAVO REGIMENTAL DO DISTRITO FEDERAL DESPROVIDO. 1. Trata-se, na origem, de Mandado de Segurança em que o impetrante pretende a sua participação no certame para seleção de propostas ao Fundo de Apoio à Cultura-FAC, tendo em vista a sua condição de Servidor Público de outro órgão do Distrito Federal, não ligado à instituição promotora do concurso. 2. **Nos termos da redação do art. 9º., III da Lei 8.666/93, a vedação para a participação em procedimentos licitatórios é direcionada apenas aos Servidores ou dirigentes de órgão ou entidade contratante ou responsável pelo certame, o que não é o caso dos autos, tendo em vista que o Impetrante não é Servidor da Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal, tampouco membro ou suplente do Conselho de Cultura e do Conselho de Administração do FAC** (fls. 116). 3. Agravo Regimental do DISTRITO FEDERAL desprovido. (AgRg no REsp n. 1.195.941/DF, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 4/10/2016, DJe de 18/10/2016.) (Destaques nossos)

No mesmo sentido vide: AREsp n. 1.535.119/PR, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 10/3/2020, DJe de 19/3/2020.

No caso em exame, o servidor Sr. Marcelo Sinício Peixoto encontra-se lotado na Secretaria Municipal de Saúde, órgão este distinto daqueles responsáveis pela realização do procedimento licitatório.

Deste modo, a demonstração da incompatibilidade da empresa Ré em participar da licitação demandaria produção probatória a fim de aferir se houve atuação, direta ou indireta, do servidor e sócio da licitante para beneficiá-la na licitação objeto dos autos, frustrando a competitividade do



certame, o que não é possível pela via eleita, que demanda a existência de prova pré-constituída.

Por fim, não há que se falar em prejuízo a Administração Pública pela não observância da proposta mais vantajosa. Isto porque a proposta mais vantajosa no caso em tela, não é apenas a menos onerosa, mas também a que apresenta uma rede de atendimento compatível com a exigência prevista em edital e com o número de servidores e dependentes, a fim de que o serviço seja prestado de forma adequada aos consumidores finais.

Com tais considerações, **DENEGO A SEGURANÇA** impetrada por RN METROPOLITAN LTDA.

Condeno a Impetrante ao pagamento das custas processuais.

Deixo de condenar em honorários, vez que incabíveis na espécie (art. 25, da Lei 12.016/09 e Súmula 512, do STF).

Oficie-se a relatoria dos Agravos de Instrumento 1.0000.22.224705-8/001, 1.0000.22.224705-8/002 e da Suspensão de Liminar nº 1.0000.22.243565-3/000 acerca da presente decisão.

Decisão não sujeita ao duplo grau de jurisdição (art. 10, § 1º, da Lei 12.016/09 e artigo 496, §4º, II, do Código de Processo Civil).

Decorridos os prazos e cumpridas todas as determinações, certifique-se o trânsito em julgado e arquivem-se os autos com baixa.

P. I. C.

Uberlândia, data da assinatura eletrônica.

ALEXANDRE MAGNO MENDES DO VALLE

JUIZ DE DIREITO

¹Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2553059%>



Rua Rondon Pacheco, 6130, DO Nº 4488 AO 7070 PARES, TIBERY, UBERLÂNDIA
- MG - CEP: 38405-142



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CATALÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO ORGANIZACIONAL
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO ORGANIZACIONAL

MARIA THERESA DE FÁTIMA SILVA COSTA

**DIREITO À PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS: O ESTADO DA ARTE E UMA
ANÁLISE DE SUA EFETIVIDADE SOB O ASPECTO DO *LEGAL DESIGN* E DA
EXPERIÊNCIA DO USUÁRIO**

CATALÃO

2022

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CATALÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO ORGANIZACIONAL
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO ORGANIZACIONAL

MARIA THERESA DE FÁTIMA SILVA COSTA

**Direito à Proteção de Dados Pessoais: O Estado da Arte e Uma
Análise de sua Efetividade Sob o Aspecto do *Legal Design* e da
Experiência do Usuário**

Projeto de Pesquisa apresentado à Universidade Federal de Catalão (UFCAT) como requisito parcial para Qualificação no Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional, sob a orientação do Prof. Dr. André Vasconcelos da Silva.

CATALÃO
2022

Resumo: O tema do presente estudo, que começou a ser elaborado tão logo entrou em vigor a Lei Geral de Proteção dos Dados Pessoais (Lei Federal nº 13.709/2018), é a regulação do direito à proteção de dados a partir de uma visão social e econômica, de quais valores têm tangenciado o governo na criação das normas jurídicas protetivas e das organizações ao implementarem seus programas de proteção de dados. É uma pesquisa documental cuja questão norteadora é: como a proteção de dados tem sido abordada por acadêmicos, formadores de opinião e juristas? Objetiva-se caracterizar a concepção disseminada por especialistas acerca do modelo de regulação do tratamento dos dados pessoais e, especificamente: a) descrever como a produção científica expressa em periódicos e bases científicas de grande repercussão nacional compreende a LGPD em seus aspectos definidores como garantia de eficácia do direito fundamental à proteção de dados em âmbito nacional; b) identificar e analisar as representações e enquadramentos dos editoriais, dos artigos de opinião e notícias das bases Jota.Info e Conjur e das decisões dos tribunais quanto ao tema; e c) analisar o processo de implementação da LGPD nos Municípios de Uberlândia/MG e de Catalão/GO a partir de seus documentos e a efetividade do direito à proteção de dados pessoais com base nos preceitos do *design thinking*, do *privacy by design*, do *legal design* e da experiência do usuário. A dissertação será construída em um modelo de produção de artigos independentes, mas vinculados em relação ao objeto investigado. Espera-se que os resultados permitam estabelecer um panorama atual acerca do direito à proteção de dados pessoais e desenvolver uma proposta de adequação de instrumentos que garantam a sua efetividade.

Palavras-chave: revisão de literatura; análise de editoriais; tratamento de dados pessoais; direitos fundamentais; proteção de dados; dados pessoais.

Abstract: *The subject of the present study, which began to be elaborated as soon as the General Law for the Protection of Personal Data (Federal Law nº 13.709/2018) came into force, is the regulation of the right to data protection from a social and economic point of view. , which values the government has tangential in creating protective legal norms and organizations when implementing their data protection programs. It is a documentary research whose guiding question is: how has data protection been approached by academics, opinion makers and jurists? The objective is to characterize the conception disseminated by specialists about the model of regulation of the treatment of personal data and, specifically: a) to describe how the scientific production expressed in periodicals and scientific bases of great national*

repercussion comprises the LGPD in its defining aspects as a guarantee of effectiveness of the fundamental right to data protection at the national level; b) identify and analyze the representations and frameworks of editorials, opinion articles and news from the Jota.Info and Conjur databases and court decisions on the subject; and c) analyze the process of implementing the LGPD in the Municipalities of Uberlândia/MG and Catalão/GO from their documents and the effectiveness of the right to protection of personal data based on the precepts of design thinking, privacy by design, legal design and user experience. The dissertation will be built in a model of production of independent articles, but linked in relation to the investigated object. It is expected that the results will allow us to establish a current panorama about the right to the protection of personal data and to develop a proposal for the adequacy of instruments that guarantee its effectiveness.

Keywords: *literature review; editorial analysis; personal data processing; fundamental rights; data protection; personal data.*

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO.....	5
2. INTRODUÇÃO.....	7
3. PROBLEMA.....	9
4. JUSTIFICATIVA.....	9
5. OBJETIVOS.....	10
6. METODOLOGIA.....	11
7. REFERENCIAL TEÓRICO.....	12
7.1. Questões introdutórias.....	12
7.2. A vulnerabilidade do titular de dados pessoais.....	13
7.3. A Economia Comportamental.....	14
7.4. A Análise Econômica do Direito (AED).....	15
7.5. O Paternalismo Libertário.....	16
7.6. <i>Legal Design</i> e Experiência do Usuário.....	18
8. ESTUDOS PROPOSTOS.....	20
8.1. ESTUDO 1: A Lei Geral de Proteção de Dados como Garantia Fundamental: Uma Revisão Integrativa de Literatura.....	20
9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	49

1. APRESENTAÇÃO

Meu nome é Maria Theresa, sou mestranda em Gestão Organizacional pela Universidade Federal de Catalão/GO, e sob orientação do Professor Dr. André Vasconcelos da Silva, estamos desenvolvendo um projeto de pesquisa para elaboração de dissertação cujo título é Direito à Proteção de Dados Pessoais: O Estado da Arte e Uma Análise de sua Efetividade Sob o Aspecto do Legal Design e da Experiência do Usuário.

O mestrado tem se revelado, para mim, uma grande oportunidade de aprimoramento e evolução pessoal e profissional, que surgiu em um contexto temporal muito peculiar que é a pandemia da Covid-19. Digo isso, porque a pandemia intensificou os processos de ensino à distância e de trabalho remoto, o que permitiu que tivéssemos flexibilidade no tempo e no espaço para estudar e trabalhar, além de acesso a uma infinidade de cursos, apresentações, reuniões e materiais que passaram a estar disponíveis no ambiente virtual.

O momento histórico da pandemia, a onipresença das redes sociais no cotidiano das pessoas do mundo inteiro, e a disseminação ininterrupta de informação, sobretudo pelos meios digitais, revelou, ainda, a necessidade e a urgência em se divulgar e produzir ciência de qualidade. No meu caso, ao ser atraída por todo esse contexto, o mestrado se revelou, mais que um meio de ascensão profissional, uma oportunidade de aquisição de conhecimento e de criação de uma identidade intelectual para muito além da minha formação e prática profissional.

Sou graduada em Direito pela na Universidade Federal de Uberlândia, pós-graduada em Direito Público, e toda a minha atividade profissional eu exerci no serviço público. Antes mesmo de me formar na graduação, tomei posse como Oficial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, e fui lotada na Secretaria das Promotorias de Justiça de Família, onde trabalhei por três anos.

Mais tarde, fui aprovada em alguns concursos de Procuradorias Municipais. A primeira onde tomei posse foi a de Patrocínio/MG, minha terra natal. Lá, até então, não existia uma organização administrativa com divisão de atribuições entre os Procuradores, então eu trabalhei com as mais diversas matérias: elaboração de atos normativos, projetos de lei, decretos, pareceres, processos administrativos disciplinares, assessoria jurídica para os órgãos de assistência social e processos judiciais em geral.

Um ano depois, fui nomeada para o cargo de Procuradora do Município de Uberlândia, onde trabalho até hoje. Este último é um órgão grande e com estrutura organizacional complexa, dividida por competências: Legislativa, Administrativa, Fiscal e Judicial. Nesses dez anos de trabalho, exerci minhas funções predominantemente na Procuradoria Adjunta Judicial,

especialmente no Núcleo Urbanístico e Ambiental, que detém competência para exercer a defesa do Município de Uberlândia nas demandas cuja matéria seja o Direito Urbanístico e o Ambiental, mas também é o responsável pela atuação do Município no polo ativo das demandas, mediante o ajuizamento das ações judiciais em que o Ente figure como Autor; no Núcleo de Ações Coletivas, do qual fui, inclusive, Coordenadora, exercendo função de confiança por aproximadamente dois anos; depois no Núcleo de Ações Judiciais de Saúde e, atualmente, no Núcleo de Ações Judiciais Diversas, em que atendo às demandas de competência residual, que não se encaixam nas atribuições dos demais núcleos especializados, o que demanda conhecimento amplo nas mais diversas áreas do Direito.

A Advocacia Pública me realiza profissionalmente. A Procuradoria Geral do Município de Uberlândia é uma escola e, ao mesmo tempo, um lar que me acolheu e para o qual eu quero contribuir cada dia mais. Como disse antes, o mestrado se revela, nesse contexto, um meio de ascensão na carreira mas, muito mais que isso, uma oportunidade de crescimento pessoal e de formação de uma identidade intelectual própria, que certamente enriquecerá a instituição para a qual eu sirvo.

Dito isso, é importante ressaltar, ainda, que a escolha do tema da pesquisa também passa por esse aspecto de definição identitária dessa pesquisadora iniciante. A oportunidade de cursar o mestrado surgiu concomitantemente a um interesse incipiente no tema do direito à proteção dos dados pessoais, que também ganhou uma visibilidade maior no contexto da pandemia e da então proximidade da vigência de uma lei brasileira de proteção de dados pessoais.

Já no curso do programa, com o delineamento da pesquisa nos moldes em que apresento agora, o estudo foi ganhando ainda mais robustez a partir do estabelecimento do seu referencial teórico, por influência de meu professor orientador, pela linha da Economia Comportamental e da Análise Econômica do Direito, sobretudo a partir dos estudos de Daniel Kahneman e Cass R. Sunstein, dentre outros.

A vastidão do campo de conhecimento das ciências comportamentais revelou, ainda, uma novidade, ao lançar luz sobre a ideia da arquitetura de escolhas e sua aplicabilidade conjunta com os princípios de *design* em benefício da melhor experiência do usuário, o que, por certo, poderá ser inserido num contexto não somente de empoderamento do titular dos dados pessoais e diminuição de sua vulnerabilidade ante a magnitude do *big data*, das *big techs* e da situação de vigilância generalizada a que todos estamos expostos, mas também de promoção da adequação das organizações a essas novas demandas sociais.

Para mim, a conjunção dos três temas revelou uma linha de pensamento absolutamente nova, um conhecimento atual e necessário para o presente momento histórico. Além disso, o estudo, formulado nesses moldes, se encaixa perfeitamente na área de concentração do programa de pós-graduação *stricto sensu* em que se insere. A pesquisa está sendo desenvolvida no mestrado em gestão organizacional da Universidade Federal de Catalão, especificamente na Linha de Pesquisa II: Indivíduo, Organização, Trabalho e Sociedade, cujo objetivo é justamente *identificar as relações entre indivíduo, organizações públicas e privadas e a sociedade, considerando questões referentes ao desenvolvimento*.

Nesse esboço, o estudo possibilitará o desenvolvimento de uma análise que certamente poderá amparar trabalhos futuros nas áreas de proteção de direitos e garantias fundamentais e eficiência organizacional, tanto nos âmbitos público quanto privado, cumprindo não somente seu papel na realização pessoal e profissional de sua autora, mas contribuindo para o desenvolvimento do pensamento científico num contexto em que ele se mostra primordial.

2. INTRODUÇÃO

O mundo contemporâneo contempla diariamente o desenvolvimento de novas tecnologias aplicáveis às mais diversas áreas do conhecimento e facilmente inseridas no cotidiano das pessoas. Diante da infindável quantidade de informações geradas todos os dias e da velocidade com que elas são processadas, houve uma popularização do termo *Big Data*, que diz respeito ao trabalho de alta performance e relacionamento de dados de origem diversa para a tomada de decisões, assim como a descoberta de novos padrões e análise dos já existentes, trazendo soluções para o presente e para o futuro (SIQUEIRA, 2019).

Por outro lado, a enorme quantidade de dados tratados nessas atividades, sobretudo aqueles que dizem respeito às pessoas titulares desses dados, fez nascer uma discussão acerca dos reflexos dessa realidade em seus mais fundamentais direitos de personalidade, demandando especial proteção jurídica.

Barreto (2019) sintetiza a importância da informação como ativo na economia digital e como isso se concretiza mediante a captura e rentabilização dos dados pessoais. De acordo com a autora, *a mercadoria é você, seus hábitos de consumo, preferência, geolocalização. Rastros de nossas pegadas digitais que marcamos a cada navegação. Daí a importância da efetiva tutela jurídica de proteção dos direitos e garantias individuais*.

Diante disso, o presente estudo propõe-se a investigar o direito fundamental à proteção de dados pessoais em três aspectos: como ele vem sendo regulado, o que vem sendo dito sobre

ele nos meios acadêmico e jurisdicional, e como ele pode ser garantido a partir de um ponto de vista comportamental, tanto sob o ponto de vista dos titulares quanto das organizações.

Segundo Rudder (2015), a discussão pública sobre os dados sempre foi concentrada especialmente em espionagem governamental e oportunidades comerciais. Contudo, para além das redes sociais e das fixações de preferências dos usuários da internet, o *big data* exerce influência em outras áreas. São redes de farmácias e drogarias que armazenam dados sobre medicamentos adquiridos pelos clientes, sistemas de hospitais e planos de saúde que gerem prontuários médicos com informações dos pacientes, grandes redes varejistas com históricos de compras e buscas em sites e lojas físicas, empresas que reúnem dados de contratantes, usuários de serviços e empregados, companhias aéreas com dados de qualificação pessoal e histórico de viagens de clientes e, ainda, dados mantidos em bases de dados governamentais em suas mais diversas áreas de atuação: saúde, educação, assistência social, habitação, planejamento urbano, trânsito, dentre outras.

Os algoritmos, que são normas de procedimentos escritas em linguagem digital em uma estrutura de programação, podem ser usados como meios de controle do comportamento das pessoas, além de permitirem predizer necessidades e ações futuras, com base nos dados coletados. Sua utilização vem acompanhada de riscos e vulnerabilidades de pessoas e organizações, demandando *ajuste correto entre o espírito de inovação e a responsabilidade pela inovação* (HOFFMAN-RIEM, 2019).

Na qualidade de ciência social e diante da necessidade de acompanhar esse novo paradigma de vivência coletiva, o Direito vem se adaptando aos ditames da sociedade digital, criando novos institutos de salvaguarda das relações humanas no âmbito virtual. Fala-se, assim, em Direito Digital, uma crescente vertente da ciência jurídica cujo estudo e aplicação já são parte do dia a dia dos operadores, não somente de modo isolado, como disciplina independente, mas também guardando interseção com as mais diversas áreas, nos campos do Direito Civil, Penal, Empresarial, dentre outros.

Em comunhão com o Direito Constitucional, há muito se falava na proteção de dados pessoais como extensão dos direitos fundamentais à liberdade e à privacidade. Nesse aspecto, os dados pessoais são tomados como parte da personalidade dos indivíduos e, como tal, merecem ser resguardados. Diante disso, foi promulgada, em fevereiro de 2022, a Emenda à Constituição nº 115, que incluiu no art. 5º da Constituição Federal o inciso LXXIX, segundo o qual *é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais*, incluindo a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais

e fixando a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais.

Essa perspectiva surge no fluxo de uma mudança mundial, inspirada no Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia (*General Data Protection Regulation* – GDPR), publicado em 2016 e em vigor desde maio de 2018.

Seguindo essa tendência, o Direito Brasileiro cuidou de elaborar uma legislação própria, a partir da promulgação da Lei nº 13.709/2018, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), em 14 de agosto de 2018, com vigência a partir de 18 de setembro de 2020 e que, nos termos de seu art. 1º, *dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou pessoa jurídica de direito público ou privado.*

A lei está vigente há pouco mais de um ano, e suas sanções estão sendo aplicadas desde agosto de 2021. Desde sua promulgação, especialistas vêm apresentando discussões sobre sua aplicabilidade, seus fundamentos e a regulamentação do direito à proteção dos dados pessoais. Ao mesmo tempo, as universidades e centros acadêmicos vêm incluindo a disciplina de direito digital e proteção de dados em seus cursos de Direito, e também vêm instituindo programas de formação nessas áreas, seja em cursos de extensão ou programas de pós-graduação *lato* ou *stricto sensu*. A Agência Nacional de Proteção de Dados, cuja criação estava prevista na LGPD, foi instituída e já está apresentando produção normativa.

Com isso, as organizações públicas e privadas devem se adequar aos novos paradigmas normatizados e, mais que isso, deve ser estabelecida uma cultura de proteção de dados nas organizações e na sociedade em geral.

3. PROBLEMA

A partir do contexto descrito anteriormente, apresenta-se o seguinte problema de pesquisa: de que modo a proteção dos dados pessoais tem sido abordada por acadêmicos, formadores de opinião e juristas?

4. JUSTIFICATIVA

A Lei Geral de Proteção de Dados é uma norma de vigência recente e sua implementação está gerando impactos para as mais diversas organizações e para os titulares, além de estar instituindo uma nova matéria no estudo do Direito. Por esse motivo, o presente estudo aborda não somente a regulamentação do direito à proteção de dados pessoais com vistas a estabelecer um panorama atualizado sobre o tema, baseado no que vem sendo publicado pela

academia em artigos, dissertações e teses, pelos especialistas e formadores de opinião nos canais de comunicação jurídicos e pelos Tribunais em suas respectivas jurisprudências, mas também analisando a efetividade do direito a partir de um ponto de vista comportamental.

A relevância social do estudo é lançar luz ao que se tem dito e feito sobre proteger dados pessoais, partindo-se do princípio de que o titular de dados pessoais, frente à magnitude do *Big Data*, é sujeito vulnerável e merece proteção. Fala-se, aqui, do cenário que Bioni (2021) denominou de *economia de vigilância*, em que há observação permanente do comportamento dos indivíduos e as informações pessoais são matéria-prima para geração de riqueza, numa situação de *varejo dos dados pessoais*.

Aborda-se também o direito à proteção de dados em um aspecto econômico, de análise do ambiente de tomada de decisão tanto do governo, que deve instituir e regulamentar a obrigação de proteção de dados pessoais mediante a edição e aplicação de normas jurídicas, quanto das organizações, que são destinatárias dessas normas e estão concretizando o direito à proteção de dados por meio de seus respectivos planos de tratamento. Nesse sentido, também é importante ressaltar que o estudo tem relevância acadêmica uma vez que está inserido em um programa interdisciplinar de pós-graduação *strictu sensu* em Gestão Organizacional.

5. OBJETIVOS

Objetivo geral: caracterizar a concepção disseminada por acadêmicos, formadores de opinião e juristas acerca do modelo de regulação do tratamento dos dados pessoais e analisar o processo de implementação da Lei Geral de Proteção de Dados em Municípios de médio e grande porte.

Objetivos específicos:

a) descrever como a produção científica expressa em periódicos e bases científicas de grande repercussão nacional tem compreendido a Lei Geral de Proteção de Dados em seus aspectos definidores como garantia de eficácia do direito fundamental à proteção de dados em âmbito nacional.

b) identificar e analisar as representações e enquadramentos dos editoriais, dos artigos de opinião e notícias das bases Jota.Info e Conjur e das decisões dos tribunais a partir da plataforma Painel LGPD nos Tribunais.

c) analisar o processo de implementação da LGPD nos Municípios de Uberlândia/MG e de Catalão/GO a partir de seus documentos e a efetividade do direito à proteção de dados

peçoais com base nos preceitos do *design thinking*, do *privacy by design*, do *legal design* e da experiência do usuário.

6. METODOLOGIA

De um modo geral, o presente trabalho consistir-se-á em um estudo exploratório, que visa, nas palavras de GIL (2017), *proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torna-lo mais explícito*. Afinal, seu objetivo geral é caracterizar a concepção disseminada por acadêmicos, formadores de opinião e juristas acerca do modelo de regulação do tratamento dos dados pessoais e analisar a efetividade do direito fundamental à proteção dos dados pessoais de um ponto de vista comportamental.

O estudo é delineado como pesquisa bibliográfica, uma vez que será elaborado com base em material já publicado, notadamente publicações acadêmicas disponíveis em bancos de artigos, teses e dissertações, editoriais, notícias e colunas de portais jurídicos e jurisprudências de Tribunais.

A dissertação será construída a partir da produção de artigos independentes, mas vinculados em relação ao problema de pesquisa e, portanto, complementares. A escolha pelo modelo de artigos deve-se ao fato de que cada um deles corresponderá ao estudo que, respectivamente, atenderá aos objetivos específicos do trabalho.

O Estudo 1 consiste em uma pesquisa bibliográfica intitulada “A Lei Geral de Proteção de Dados como garantia fundamental: uma revisão integrativa de literatura”, cujo objetivo é descrever como a produção científica expressa em periódicos e bases científicas de grande repercussão nacional tem compreendido a Lei Geral de Proteção de Dados em seus aspectos definidores como garantia de eficácia do direito fundamental à proteção de dados em âmbito nacional.

Na sua elaboração, realizou-se um trabalho de identificação, compilação, análise e interpretação das referências bibliográficas de artigos publicados nos Anais do Enanpad (base de dados de artigos completos), Base de dados da SCIELO, *Annual Reviews*, e das dissertações e teses indicados no Banco de Teses e Dissertações da CAPES. Serão utilizados os descritores “Lei Geral de Proteção de Dados” e “proteção de dados”, e excluídos o excedente de materiais repetidos e estudos fora do contexto do tema, mediante análise feita a partir dos resumos.

O Estudo 2 também seguirá o delineamento de pesquisa bibliográfica, e terá por objetivo identificar e analisar as representações e enquadramentos dos editoriais, dos artigos de opinião e notícias das bases Jota.Info e Conjur e das decisões dos tribunais a partir da plataforma

Painel LGPD nos Tribunais. Para tanto, far-se-á um levantamento do que foi publicado nas bases de dados mencionadas a partir da vigência da Lei Geral de Proteção de Dados, ou seja, 18 de setembro de 2020. O material coletado será separado em categorias, a partir do ponto de vista abordado, as quais serão definidas no decorrer da análise dos dados.

d) O Estudo 3 corresponderá a uma análise do processo de implementação da LGPD nos Municípios de Uberlândia/MG e de Catalão/GO a partir do estudo de documentos produzidos em seus respectivos órgãos. Será analisada, ainda, a efetividade da garantia do direito à proteção de dados nesses documentos a partir dos princípios do *design thinking*, do *privacy by design*, do *legal design* e da experiência do usuário.

7. REFERENCIAL TEÓRICO

7.1. Questões introdutórias

A proteção dos dados pessoais vem sendo encarada como direito merecedor de regulação há muitos anos. No Brasil, os esforços legislativos para sua garantia já vinham sendo vistos, de forma mais contundente, desde a promulgação da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011)¹ e do Marco Civil da Internet (Lei Federal nº 12.965, de 23 de abril de 2014)².

Veronese e Melo (2018), estudando as normas e conceitos jurídicos em uso no Brasil para a proteção dos dados pessoais antes da promulgação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, revelaram que o maior problema do Brasil era a fragmentação das normas que regulavam o direito e a *desconcatenação de esforços em produzir cooperação entre diferentes atores sociais para firmar padrões de comportamento, inclusive no campo da proteção de dados pessoais*. Na ocasião, os autores já identificavam o atraso do país na regulação do direito e o grande desafio consistente em aprovar uma legislação que fosse aplicável tanto ao setor público quanto ao privado.

Além disso, é importante atentar para a *dupla função* das legislações de proteção de dados pessoais de garantia da inviolabilidade da vida privada e fomento do desenvolvimento econômico, considerando que a utilização dessas informações é estratégica na maior parte dos atuais modelos de negócios. Trata-se de verdadeira compatibilização entre os princípios

¹Art. 6º. Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a: (...) III – proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

² Art. 3º. A disciplina do uso da internet no Brasil tem os seguintes princípios: (...) II – proteção da privacidade; III – proteção dos dados pessoais, na forma da lei.

constitucionais da dignidade da pessoa humana e os da ordem econômica, especialmente o da livre iniciativa (BIONI, 2021).

A Lei Geral de Proteção de Dados contempla todos esses aspectos. Com efeito, o artigo 1º da Lei nº 13.709/2018 estabelece sua incidência sobre agentes de tratamento de dados pessoais dos âmbitos público e privado, e o seu objetivo de *proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural*. Além disso, o artigo 2º elenca em seus incisos os seguintes fundamentos da disciplina da proteção de dados pessoais:

- I - o respeito à privacidade;
- II - a autodeterminação informativa;
- III - a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião;
- IV - a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem;
- V - o desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação;
- VI - a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e
- VII - os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais.

Como se vê, a lei abarca dentre os preceitos fundamentais da proteção de dados pessoais o fomento ao desenvolvimento econômico e tecnológico, livre iniciativa e livre concorrência, mas também a garantia de direitos fundamentais dos sujeitos, como o livre desenvolvimento da personalidade, o respeito à privacidade, a autodeterminação informativa e o exercício da cidadania.

Dito isso, é importante registrar que o presente estudo promoverá análises sobre o atual estado da arte do direito à proteção dos dados pessoais, tanto do ponto de vista da regulação quanto da sua implementação, para, em seguida, amparado em abordagens de teorias comportamentais, estabelecer modelos instrumentais de garantia da efetividade do direito, com vistas a reduzir as vulnerabilidades dos titulares de dados e promover a adequação das organizações aos novos ditames sociais de resguardo da privacidade.

7.2. A vulnerabilidade do titular de dados pessoais

Bioni (2021) trata do desafio da privacidade informacional decorrente do cenário de vigilância constante utilizando-se da definição de *vigilância líquida* trazida pelos sociólogos Zygmunt Bauman e David Lyon, segundo os quais a vigilância *está diluída no arranjo socioeconômico contemporâneo no qual os dados fluem por inúmeros atores e sensores*. Segundo aquele autor, ela está distribuída em um movimento descentralizador e plural, onde estão presentes diversos observadores e onde penetram inúmeras e novas tecnologias, uma

verdadeira rede onde trafegam dados e informações são compartilhadas para o alcance de uma finalidade comum.

Nesse contexto, Hoffman-Riem (2019) fala na constituição de um novo tipo de mundo, para além do *on line* e do *off line*: o mundo *on-life*, em que computadores passar a substituir as pessoas na tomada de decisão, intervindo nas suas manifestações de vontade, anulando suas reflexões conscientes e fragilizando o exercício de sua autonomia.

Volta-se à já mencionada constatação da vulnerabilidade do titular de dados, que não tem consciência de todos os atores e práticas envolvidos nessa rede, ficando impossibilitado de gerenciar plenamente suas informações pessoais. Além da magnitude desse sistema de vigilância, a capacidade de gerenciamento dos dados pessoais pelo titular fica, ainda, restringida pelas próprias limitações da racionalidade humana, as barreiras psicológicas que exercem influência no processo de tomada de decisão das pessoas (BIONI, 2021).

7.3. A Economia Comportamental

Nesse cenário de influência dos sistemas de vigilância e de interferência algorítmica, destaca-se a abordagem da Economia Comportamental, também denominada Behaviorismo, que surgiu na década de 1970 como um movimento teórico que questiona o princípio econômico clássico de que os indivíduos agem de forma estritamente racional e realizam escolhas satisfativas do próprio interesse, visando à obtenção de máxima utilidade. É uma disciplina recente que se apropria de conhecimentos da psicologia e da sociologia para analisar o comportamento humano na tomada de decisão.

O embrião da Economia Comportamental surgiu com Amos Tversky, na década de 1960, quando ao realizar estudos empíricos para comprovar cientificamente a tradicional Teoria Subjetiva da Utilidade, observou que a Teoria Econômica dominante não respondia a todas as questões comportamentais que influenciavam a tomada de decisão dos indivíduos, de modo que as questões cognitivas também deveriam ser consideradas. Daniel Kahneman, também na década de 1960, ao estudar a Psicologia Cognitiva constatou que fatores cognitivos levam os indivíduos ao cometimento de erros sistemáticos de julgamento. A parceria de ambos os estudiosos levou à formação das bases da Economia Comportamental, um trabalho vencedor do Prêmio Nobel de Economia do ano de 2002. Tversky e Kahneman instituíram o que se denominam heurísticas, que são esses fatores cognitivos individuais nos quais as pessoas se apoiam para simplificar a tomada de decisão, e vieses, os erros sistemáticos e previsíveis que delas decorrem (DAURA, 2018).

Na área da economia, um dos principais responsáveis pela divulgação da Economia Comportamental foi o economista norte-americano Richard Thaler, também ganhador do Prêmio Nobel de Economia, em 2017, cujos trabalhos abordam, principalmente, o tema de Finanças Comportamentais e, mais recentemente, a formulação de políticas públicas com base na “Arquitetura da Escolha” (DAURA, 2018).

7.4. A Análise Econômica do Direito (AED)

Aproximando-se do Direito, as teorias econômicas foram incorporadas pela metodologia da Análise Econômica do Direito, inicialmente a partir dos estudos de Aaron Director, Ronald Coase, Guido Calabresi, Gary Stanley Becker e, de forma definitiva, pela obra de Richard Allen Posner, autor do manual *Economic Analysis of Law* (NASCIMENTO, CABRAL E SOUZA, 2020).

A Análise Econômica do Direito é um método de avaliação da eficiência das normas jurídicas e das políticas públicas a partir de uma análise das consequências geradas por elas. Parte do pressuposto de que, uma vez que os recursos são escassos, as pessoas realizam escolhas sopesando custos e benefícios, e tomam decisões que maximizam seu bem-estar, podendo alterar seu comportamento caso recebam incentivos melhores. É uma abordagem útil quando se considera que a norma jurídica é um instrumento de incentivo de escolhas, as sanções nela cominadas são os respectivos custos, e que a alocação de recursos, que é realizada com base nas escolhas dos destinatários da norma jurídica, deve ser eficiente, de modo que não haja benefício de um às custas do prejuízo de outrem (GICO Jr., 2016).

Nessa perspectiva, o behaviorismo pode ser aplicado à análise e elaboração de políticas públicas, permitindo aos agentes políticos que evitem e corrijam comportamentos indesejados ou viciados pela falsa presunção de racionalidade. Surge, então, um debate sobre a intervenção do Estado no domínio econômico com vistas à condução de comportamentos individuais a um nível socialmente desejado, visando à promoção da economia e do bem-estar geral da sociedade.

Sendo assim, ajustes de natureza legislativa podem transformar a forma como as pessoas reagem a incentivos, evitando que agentes econômicos sejam vítimas de suas próprias escolhas. Com base nessa perspectiva, já se fala, inclusive, em uma Análise Econômico-Comportamental do Direito.

No âmbito do controle das informações pessoais de cada indivíduo, observa-se especialmente a incidência da barreira psicológica da *teoria da decisão da utilidade subjetiva*,

caracterizada pela tendência do sujeito de focar nos benefícios imediatos, no caso, o acesso ao produto ou serviço, sem sopesar os possíveis prejuízos à privacidade, que são temporalmente distantes, uma vez que possíveis danos atinentes à perda do controle sobre os dados pessoais somente poderão ser experimentados no futuro.

É o que Bioni (2021) denomina de *paradoxo da privacidade*, em que as pessoas, agem de forma contrária à proteção de seus dados pessoais, apesar de valorizá-la. O autor ainda esclarece que isso se deve à chamada *dissonância cognitiva*, em que o sujeito procura uma zona de conforto, um alívio, para compensar o desconforto do prejuízo suportado, fazendo surgir uma relação de incoerência entre o que acredita e o que realmente pratica.

O autor ainda faz menção à existência de estudos empíricos que demonstram a capacidade do mercado de criar novas tecnologias que neutralizem a capacidade dos indivíduos de controlar seus dados pessoais e a própria resignação dos indivíduos ante a sua incapacidade de fazê-lo, o que corrobora o fato de que o mercado impõe vulnerabilidades de ordem informacional, técnica e econômica ao cidadão, em uma verdadeira *sobreposição de fraquezas*.

Ressalta, ainda, que, se diversas oportunidades são condicionadas ao fornecimento dos dados pessoais, o sujeito que opta por não o fazer abre mão de fruí-las, tornando-se um verdadeiro ermitão na sociedade da informação. A partir dessa conclusão, diz-se que a proteção dos dados pessoais gera um *custo social* em decorrência de dois fatores: a) gera uma garantia que, se exercida, essencialmente acarreta a exclusão do cidadão da sociedade; b) beneficia somente uma minoria que pode sustentar econômica e socialmente o exercício do direito de excluir-se do meio social.

Hoffman-Riem (2019) também destaca que há uma disparidade estrutural entre usuários e as grandes empresas de comunicação no momento em que se limita a autonomia do indivíduo a dar ou não seu consentimento para acesso aos seus dados, uma vez que a negativa, muitas vezes, significa *a exclusão de importantes possibilidades de comunicação, eventualmente necessárias à existência individual*.

Bioni (2021) esclarece, então, que a tutela jurídica do direito à proteção dos dados pessoais deve ir além de impor ao titular o fardo da escolha entre consentir ou não com o tratamento de seus dados. O autor defende a intervenção estatal na elaboração do desenho normativo e na formulação de políticas públicas para que se empodere o sujeito vulnerável, dando-lhe autonomia e, ao mesmo tempo, protegendo-o.

7.5. O Paternalismo Libertário

É o que Sunstein e Thaler (2003)³ denominam de *paternalismo libertário*, uma abordagem que considera que as instituições públicas e privadas devem atuar de modo a influenciar o comportamento das pessoas, guiando suas escolhas a decisões que irão melhorar seu bem-estar. Segundo os autores, *a noção de paternalismo libertário pode ser complementada pela de benevolência libertária, por meio da qual as regras padronizadas, os efeitos contextuais e os pontos de partida serão direcionados ao melhor interesse dos terceiros vulneráveis*.

Eles justificam sua abordagem a partir da constatação de que ainda não houve uma reflexão séria sobre os efeitos dessas regras padronizadas sobre o comportamento social, o que faz com que as preferências das pessoas sejam mal formadas e prejudiciais porque partem de regras que não foram construídas com vistas à promoção de seu bem-estar.

Ganha destaque o termo *nudge*, cunhado por aqueles mesmos autores, que pode ser entendido como um “empurrão”, uma indicação não explícita e não vinculativa de opções previamente programadas pelo agente público, que atua como mecanismo influenciador de escolhas individuais visando ao incremento do bem-estar nos setores sociais, educacional, de saúde, finanças etc. A arquitetura das escolhas conduzidas pelo Estado regulador preservaria a liberdade de escolha das pessoas ao mesmo tempo em que as conduz para o incremento de seu bem-estar e para a consecução de melhores resultados no âmbito coletivo.

Um resultado ótimo dessas medidas paternalistas seria a possibilidade genuína dos cidadãos de gerenciarem suas informações pessoais. Nesse espeque, a abordagem da Análise Econômica do Direito presta-se à investigação da eficiência das normas e políticas públicas de garantia do direito à proteção dos dados pessoais visando à redução da vulnerabilidade dos titulares de dados e, conseqüentemente, a maximização do bem-estar social.

Seguindo a mesma linha de pensamento, Hoffman-Riem (2019), considerando que a observância das normas é um procedimento de construção social, defende a necessidade de que a imposição do cumprimento das regras jurídicas atinentes ao controle algorítmico seja realizada pelo Poder Público, seja por meio de órgãos administrativos ou Tribunais, a fim de que os sujeitos atingidos pela norma participem ativamente do processo correspondente, influenciando no resultado e, em última instância, na eficácia da regra jurídica.

Considerando todos esses pontos, no presente estudo analisa-se a regulamentação e implementação do direito à proteção dos dados pessoais sob a influência dos preceitos da Análise Econômica do Direito, não somente ao considerar os custos governamentais da

³ O artigo original, *Libertarian Paternalism Is Not an Oxymoron*, datado de 2003, foi oficialmente traduzido para o português e publicado na revista eletrônica *civilistica.com* em 2015.

elaboração de normas jurídicas garantidoras do direito, mas também a partir do enfoque das organizações públicas e privadas, que são importantes personagens na efetivação de um equilíbrio do mercado de informações que concilie a detenção e manipulação dos dados pessoais em seus bancos com a proteção do direito dos titulares à autodeterminação informativa.

7.6. Legal Design e Experiência do Usuário

A partir deste referencial teórico, é possível depreender que o presente estudo leva em consideração, além da relevância da análise da regulamentação do direito à proteção de dados, consolidada na sua proteção constitucional como direito fundamental e na promulgação da Lei Geral de Proteção de Dados, também a importância de que seja garantida a sua efetividade, o que demanda a elaboração de instrumentos aptos a amparar o processo de decisão do titular na gestão de seus dados pessoais.

Trata-se, aqui, de propor o desenvolvimento de modelos jurídicos que promovam a acessibilidade e o conhecimento do titular dos dados pessoais no exercício de sua autodeterminação informativa, bem como a adequação das organizações à proteção do direito ao mesmo tempo em que se fortalecem nos aspectos de inovação, criatividade e influência. Para tais soluções, vale-se dos princípios de *design*, com o objetivo de criar instrumentos que as pessoas possam e queiram usar, realizando, ao máximo, uma comunicação jurídica eficiente.

Nesse aspecto, o *design* do século XXI tem se estabelecido como foco a experiência do usuário ao interagir com um determinado produto em um certo ambiente ou contexto. Oliveira, Limeira e Rosa (apud TONETO E COSTA, 2014) atribuem a propagação dessas novas práticas a partir dos anos 1990 ao surgimento de pesquisas com os usuários para a investigação científica das emoções e sua influência no seu comportamento, *possibilitando o surgimento de produtos mais adaptados às necessidades e desejos dos mesmos*.

Com fulcro no que já foi analisado até agora, nota-se a relevância dos estudos do comportamento, aqui compreendidos sob o aspecto da Economia Comportamental e, via de consequência, da Análise Econômica do Direito, para o desenvolvimento de novas práticas de criação, regulamentação e exercício de direitos, que abarca necessariamente a tomada consciente de decisão.

Margareth Hagan (apud FALEIROS JR e CALAZA, 2021), pesquisadora da Universidade de Stanford, a quem se atribui o título de criadora do *legal design*, definiu-o, em tradução livre, como uma forma de avaliação e criação de serviços jurídicos, com foco na sua utilidade, usabilidade e capacidade de envolvimento. Essa abordagem utiliza-se de três

conjuntos principais de recursos: processo, mentalidade e mecânica, os quais ajudam na concepção, construção e teste das melhores formas de fazer as coisas no direito.

Diante dessa finalidade de garantir que o serviço ou documento jurídico revele-se útil e compreensível às pessoas a quem se destinam, Nybø (2021) destaca a importância do usuário na condução do desenvolvimento desses produtos. Para ele, o *legal design* é instrumento de promoção do acesso à justiça, uma vez que permite aos usuários o exercício dos seus direitos. Daí a aplicação, em concomitância ao *legal design*, dos preceitos da Experiência do Usuário, que em inglês se denomina *User Experience* e por isso é amplamente tratada pela sigla UX.

Theo Farrington (apud TELLES, 2021), afirma que o design da experiência do usuário abarca a jornada deste na solução de um problema que diga respeito à usabilidade de um aplicativo ou produto. Em outras palavras, são as experiências provocadas pela interação entre o usuário e o produto. E isso tem sido cada vez mais levado em conta pelas organizações, que têm se dedicado a inovar e aprimorar sua relação com seus clientes.

Unidas tais abordagens, ante a viabilidade de sua aplicação aos diversos documentos jurídicos, sobretudo contratos, termos de uso, avisos de privacidade, dentre outros, torna-se possível a compreensão e a elaboração de novos instrumentos que possibilitem um incremento na experiência do usuário titular dos dados pessoais no sentido de garantir a efetividade do direito à sua proteção.

8. ESTUDOS PROPOSTOS

8.1. Estudo 1: A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS COMO GARANTIA FUNDAMENTAL: UMA REVISÃO INTEGRATIVA DE LITERATURA

Resumo: A Lei Geral de Proteção de Dados impôs às organizações uma atuação mais acurada no tratamento dos dados pessoais, uma vez que regulamenta direito fundamental à garantia de inviolabilidade da vida privada. Neste estudo, objetiva-se descrever como a produção científica nacional expressa em periódicos e bases científicas de grande repercussão nacional têm compreendido a Lei Geral de Proteção de Dados em seus aspectos definidores. Trata-se de revisão integrativa de literatura cujos resultados demonstram que a proteção de dados envolve aspectos da regulamentação em diversas áreas, e que há uma aceleração na produção nacional sobre o tema. No âmbito internacional, verifica-se que as análises passam por questões de gestão de saúde, especialmente seus aspectos éticos. Sugere-se, ao final, que seja realizada uma melhor análise qualitativa das investigações sobre o tema, bem como que sejam desenvolvidos estudos empíricos e programas privados e governamentais sobre a proteção de dados pessoais.

Palavras-Chave: Lei Geral de Proteção de Dados, proteção de dados, garantia fundamental, direito à privacidade.

ABSTRACT: *The General Data Protection Law imposed on organizations a more accurate performance in the processing of personal data, since it regulates the fundamental right to guarantee the inviolability of private life. In this study, the objective is to describe how the national scientific production expressed in journals and scientific bases of great national repercussion have understood the General Data Protection Law in its defining aspects. This is an integrative literature review whose results demonstrate that data protection involves regulatory aspects in several areas, and that there is an acceleration in national production on the subject. At the international level, it appears that the analyzes involve issues of health management, especially its ethical aspects. Finally, it is suggested that a better qualitative analysis of research on the subject be carried out, as well as that empirical studies and private and governmental programs on the protection of personal data be developed.*

KEYWORDS: *General Data Protection Law, data protection, fundamental guarantee, right to privacy.*

INTRODUÇÃO

Uma sociedade digital utiliza dados para orientar diversas tomadas de decisões, em diversos contextos produtivos e simbólicos da sociedade. Os dados, na atualidade, têm sido gerados por algoritmos inteligentes, processadores com maiores capacidades, inteligência artificial e o *big data*.

As ações dos agentes decisores, subsidiadas por dados pessoais, têm otimizado os modelos de negócios. Há uma capacidade de ampliação de conhecimento mais profundo sobre os clientes e os usuários dos sistemas das organizações, sejam públicas, privadas, de saúde, da educação ou de qualquer setor produtivo ou simbólico da sociedade.

A utilização de dados pessoais, porém, demanda uma atuação mais acurada dessas organizações no tratamento daqueles, tendo em vista a imersão em aspectos da privacidade do indivíduo. Fala-se em um novo âmbito de aplicação do direito fundamental à inviolabilidade da vida privada diante da importância que os dados pessoais tomaram na gestão das organizações e do risco atinente à sua utilização indevida, revelando a necessidade de que a coleta, uso, armazenamento e compartilhamento ocorram da forma mais transparente e segura, com a devida regulamentação.

A partir do modelo da GDPR (*General Data Protection Regulation*), a norma Europeia de regulação da proteção de dados, em vigor desde o ano de 2018, o Brasil promulgou, no mesmo ano, a Lei Geral de Proteção de Dados, a LGPD, em vigor desde 18 de setembro de 2020. O escopo da lei, nos termos do seu artigo 1º, é *dispor sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou pessoa jurídica de direito público ou privado* (BRASIL, 2018).

Daí depreende-se a amplitude de aplicação dessa norma à qual se submetem, resguardadas algumas exceções também nela previstas, todas as pessoas, físicas ou jurídicas, de direito público ou privado que realizem tratamento de dados pessoais. E com isso, a sua abrangência em diversas áreas, tais como, relações consumeristas e trabalhistas, Administração Pública, gestão de saúde, ambiente de *internet*, comércio, dentre outros.

Nesse espeque, a LGPD revela-se uma verdadeira garantia fundamental de defesa dos direitos da personalidade dos sujeitos cujos dados pessoais são tratados e, ao mesmo tempo, um instrumento de regularidade das organizações quanto às mais contemporâneas práticas de segurança da informação e confiabilidade. E diversos estudos têm buscado compreender o fenômeno da tendência regulamentadora da preservação dos direitos fundamentais decorrente de novas tecnologias que acessam e divulgam a privacidade, intimidade, imagem e honra sob a

perspectiva dos mais diversos campos de atuação e do saber (c.f. Tepedino, 2019; De Aragão, Schiocchet, 2020; Gregori, 2020; Miragem, 2020; Silva, 2020; Frazão, Oliva, Monteiro, 2021; Rojas e Medeiros, 2021).

Com a diversidade de abordagens envolvendo a aplicação e estudos da regulação sobre a proteção de dados, Rapôso et al. (2019) realizaram uma revisão sistemática da literatura que objetivou analisar as informações correntes na comunidade científica sobre Lei Geral de Proteção dos Dados Pessoais sob a perspectiva da tecnologia de informação, numa pesquisa que englobou um período de cinco anos, de 2015 até 2019. Foram utilizados como descritores os termos: Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, Tecnologia da Informação. As bases de dados pesquisadas foram EBSCOhost e Google Scholar. Foram encontrados, na EBSCOhost, 358 artigos, e mediante a leitura e critérios de exclusão, 2 artigos foram selecionados por atender aos objetivos da investigação; no Google Scholar foram encontrados 80 artigos e, após leitura e aplicação dos critérios de exclusão, 10 artigos foram selecionados.

De forma geral, os resultados no estudo indicaram escassez na produção envolvendo a temática indicada, porém, com um aumento da produção nos anos finais; os autores sugeriram, ainda, que as investigações futuras devam contemplar a aplicabilidade da lei pois, de forma geral, os estudos têm abordado somente questões conceituais.

Já em 2020, Lohmann, Albuquerque e Machado (2020) realizaram revisão sistemática sobre o processo de avaliação do impacto da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais sobre a privacidade. Neste manuscrito divulgado o foco foi descrever o estado da arte relacionado à Avaliação de Impacto sobre a Proteção de Dados (DPIA) e Avaliação de Impacto à Privacidade (PIA).

Este estudo teve como questões norteadoras: (1) *Qual é o conteúdo existente em uma avaliação de impacto à proteção de dados?* (2) *Qual é a definição de risco pertinente para o GDPR?* (3) *Quais são as diferenças entre as metodologias existentes?* (4) *Quais são as tendências para a avaliação de impacto à proteção de dados?* (LOHMANN, ALBUQUERQUE e MACHADO, 2020). Adotou-se como procedimento metodológico a coleta de artigos em inglês da coleção principal do Web of Science® – Coleção Principal (Thomson Reuters Scientific) da plataforma Capes.

Os descritores foram distribuídos em três grupo: a) termos relacionados ao processo de avaliação de impacto, b) termos relacionados às características do processo em estudo, c) termos associados à privacidade, de forma geral, contemplando conceitos e legislações existentes. Os pesquisadores fizeram um refinamento de consulta gerando uma fórmula para

consulta no *Web of Science*. A formula utilizada foi TS = (("Privacy Impact Assessment" OR "PIA" OR "Data Protection Impact Assessment" OR "DPIA") AND ("Privacy" OR "Personal Data" OR "GDPR" OR "DPA" OR "Data-Collection" OR "Awareness" OR "Trust" OR "liability")) AND ("Transparency" OR "Impact" OR "Evaluation" OR "Assessment" OR "Rights" OR "Security measures").

A partir de uma análise qualitativa dos conteúdos identificados, a revisão apresentou contribuições práticas no aspecto metodológico e contribuições conceituais em alto nível sobre aspectos jurídicos e definições.

Por fim, o estudo de Burrell e Fourcade (2021) propõe uma leitura da literatura acadêmica preocupada com as implicações sociais das transformações envolvendo a sociedade digital. Primeiro, discutiram o surgimento de uma nova classe ocupacional, chamada de elite codificadora. Neste grupo, o poder consolidou-se por meio de seu controle técnico sobre os meios digitais de produção e extraindo trabalho de uma força de trabalho recém-marginalizada ou não remunerada, o “cibertariado”.

Em uma segunda análise, mostraram que a implementação de técnicas de otimização matemática em domínios tão variados quanto educação, medicina, crédito e finanças e justiça criminal intensificou o domínio da lógica atuarial de tomada de decisão, potencialmente transformadora de caminhos para a reprodução social e mobilidade, mas também gerando um retrocesso para aqueles governados.

Explorou-se, ainda, como a mesma intermediação algorítmica difusa na comunicação digital está transformando a maneira como as pessoas interagem, se associam e pensam. Com isso, Burrell e Fourcade (2021) alertaram contra as promessas mais selvagens de inteligência artificial, mas reconhecendo o acoplamento cada vez mais estreito entre processos algorítmicos, estruturas sociais e subjetividades.

Com tudo isso em vista, o objetivo geral do presente estudo, portanto, é descrever como a produção científica expressa em periódicos e bases científicas de grande repercussão nacional tem compreendido a Lei Geral de Proteção de Dados em seus aspectos definidores como garantia de eficácia do direito fundamental à proteção de dados em âmbito nacional.

MÉTODO

A prática baseada em evidências funda-se na tese de que a conduta profissional seja pautada pela utilização de dados empíricos. Nesse sentido, as evidências científicas constroem um grupo de informações de boa qualidade que baseiam essa abordagem, juntamente com

outros tipos de conhecimentos que utilizados na tomada de decisão de gestores e formuladores (HEAD, 2008).

De acordo com Da Silva (2010), a prática baseada em evidências requer: a) a formulação da pergunta; b) a busca eficiente da literatura científica para identificação da melhor evidência que responda à pergunta; c) a seleção das pesquisas melhores e mais relevantes; d) a análise crítica da evidência, especialmente quanto à validade, ao impacto e à aplicabilidade; e e) a integração das evidências. A revisão da literatura vem atender a essa exigência da prática baseada em evidências de que seja feita uma busca, análise e descrição da evidência, especificamente na modalidade da revisão integrativa, a partir da qual é possível combinar estudos de metodologias diversas e integrar os resultados.

Base de Dados. Considerando o objetivo proposto, segundo Medeiros (1991), os passos convencionais da metodologia científica quanto ao controle de variáveis são a observação de fatos e estabelecimento de leis ou checagem de conhecimentos adquiridos. Dessa forma, levou-se a efeito o trabalho de identificação, compilação e análise e interpretação das referências bibliográficas dos artigos publicados nos Anais do Enanpad (base de dados de artigos completos), Base de dados da SCIELO, *Annual Reviews*, e das dissertações e teses indicados no Banco de Teses e Dissertações da CAPES.

Procedimento de coleta. As bases indicadas têm acessos diferenciados: a) acesso aberto/livre à base de dados da SCIELO e ao Banco de Teses e Dissertações da CAPES*; b) acesso restrito a associados ou aquisição com custo por artigo à base que consta os artigos produzidos nos eventos da ANPAD (Enanpad) e no *Annual Reviews*.

Amostra. As bases mencionadas e o periódico do *Annual Reviews* foram considerados as principais bases no que se refere à veiculação da produção científica na área da gestão e regulação/legislação no Brasil. Como horizonte cronológico da pesquisa, foi definido o período do ano 2000 até 2021, o que totalizou 38 artigos e trabalhos acadêmicos de formação publicados ao longo desses 21 anos.

A Tabela 01 mostra as bases de dados que foram utilizadas no estudo. Destaca-se que foi utilizado o descritor “Lei geral de proteção de dados”. Verificou-se que no Banco de Teses e Dissertações da Capes foram identificados 06 trabalhos, na base de dados da Scielo, 01 artigo, na Anpad 02 artigos, e na base de dados internacionais da *Annual Reviews* nenhum artigo foi encontrado.

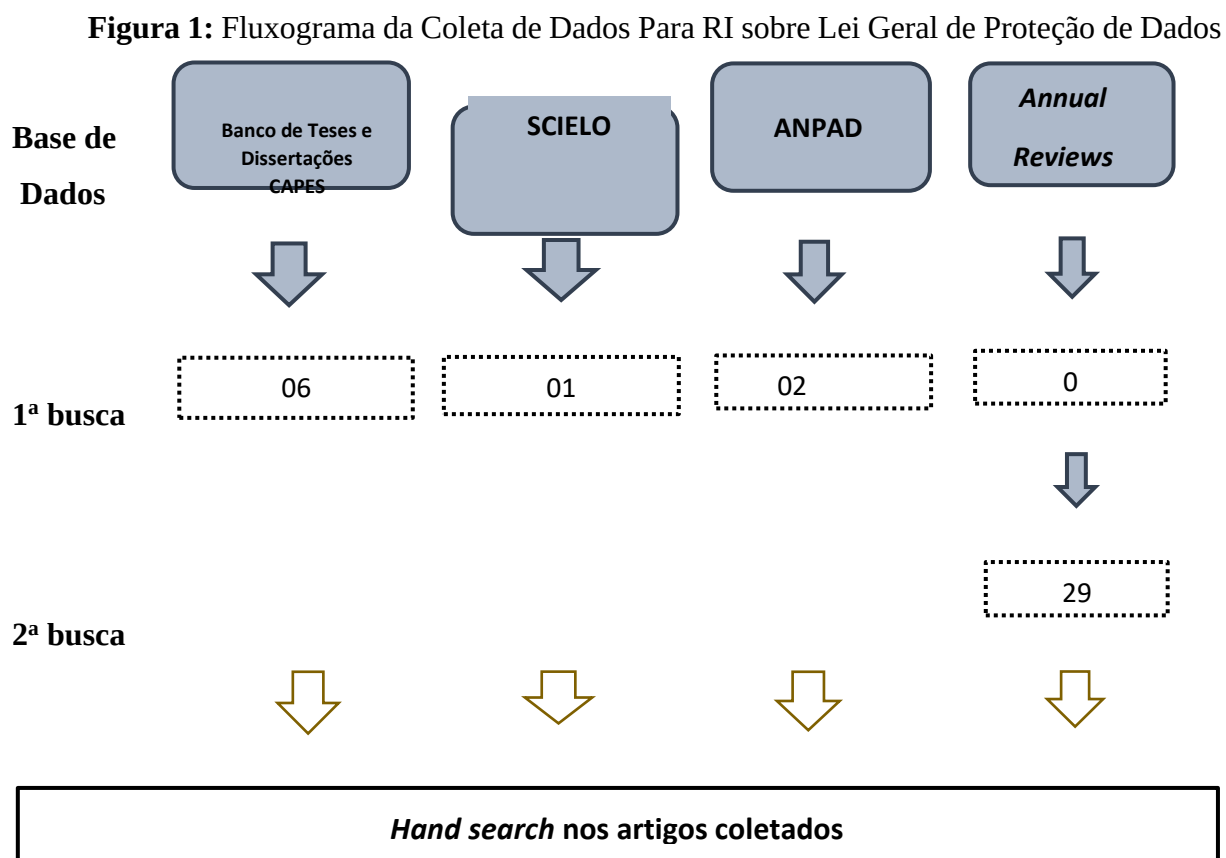
* O Banco de Teses e Dissertações da CAPES permite acesso a resumo e indicadores gerais das teses e dissertações. Para se ter acesso é necessário acessar as bibliotecas universitárias onde são depositadas as produções.

Tabela 01. Indica os descritores utilizados nas bases de dados que foram investigadas. Destaca a frequência de estudos nas bases investigadas.

Descritor utilizado	Base de dados	Frequência
	Banco de Teses CAPES	6
Lei geral de proteção de dados	Scielo	1
	Anpad	2
	<i>Annual Reviews</i>	0
Proteção de dados	<i>Annual Reviews</i>	29

Tendo em vista que a base de dados internacionais da *Annual Reviews* tem grande relevância internacional por produzir artigos de revisão, ajustou-se o descritor para “proteção de dados”. Com isso, foi possível identificar 29 artigos.

Seriam excluídos: o excedente de materiais repetidos e estudos fora do contexto do tema, mediante análise feita a partir dos resumos, mas não se constataram tais ocorrências, de modo que todos os trabalhos coletados comporão o *corpus*. O procedimento de coleta pode ser mais bem especificado e visualizado ao se observar a Figura 01.



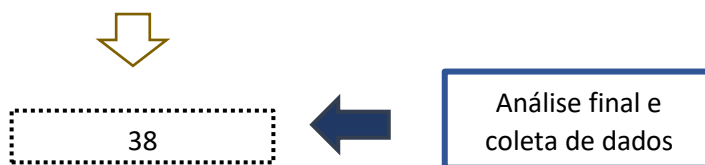


Figura 1 – Fonte: elaborado pela autora.

Questão norteadora. A adoção do método da revisão integrativa decorre da necessidade de se analisar a literatura acerca do tema abordado de uma forma mais ampla, uma vez que permite a combinação de pesquisas de diferentes métodos para responder à questão norteadora do presente estudo, que é a seguinte: como a comunidade científica tem compreendido o impacto da LGPD nos negócios ou nas práticas produtivas sociais?

Conforme indicado, compreender fenômenos relativos à regulação e à legislação de proteção de dados envolve uma investigação de identificação de aspectos relativos ao direito fundamental à privacidade e à delimitação de bens jurídicos significativos e valiosos para sociedade. A questão que direciona a presente investigação envolve especificar como isso tem sido compreendido na produção científica qualificada sobre legislação de proteção de dados. A questão norteadora se justifica, dessa forma, por permitir acesso à forma como a comunidade científica nacional e internacional tem analisado aspectos relativos à regulamentação dos fenômenos inerentes à proteção de dados e aos bens jurídicos vinculados.

O estudo seguirá a seguinte estrutura argumentativa: foram delineados o objetivo e a questão norteadora, assim como o método a ser utilizado; após, serão expostos os resultados da pesquisa que, ao final, serão postos em discussão com a questão norteadora a fim de fornecer-lhe resposta.

Análise dos dados. Os dados serão analisados na seção de Resultados, levando-se em consideração parâmetros relativos às bases de dados. Para a finalidade introdutória relativa à questão norteadora, as produções identificadas no Banco de Teses e Dissertações da CAPES envolveram: tipo do grau acadêmico, ano de publicação/defesa, grande área do conhecimento, área do conhecimento, área de concentração, instituição em que foi feita a formação. Para as demais bases de dados adotaram-se os seguintes parâmetros: ano de publicação, objetivos, tipo de pesquisa, síntese da investigação.

RESULTADOS

A análise quantitativa dos dados coletados permite verificar a ocorrência das produções em aspecto numérico e, com isso, identificar a evolução do interesse acadêmico-científico pelo fenômeno em análise.

O Quadro 01 mostra o tipo de produção identificado com o levantamento. Pode-se verificar que há uma produção incipiente no âmbito de todas as bases. A comparação para se afirmar que essa produção ainda é principiante se deve ao comparar com outros fenômenos que tangenciam com sistemas informacionais ou de legislação (C.f. Hoppen e Meirelles, 2005). Porém, pode-se constatar que a produção internacional tem um volume superior à produção nacional, em valores, respectivamente, de 29 e 09.

Quadro 01. Tipo de produção

BASES DE DADOS	Tipo de produção	Frequência	Frequência acumulada
Banco de teses da CAPES	Mestrado	4	4
	Mestrado	1	5
	Profissional		
	Doutorado	1	6
	Total parcial		6
Scielo	Artigo completo	1	7
	Total parcial		1
ENANPAD	Artigo Completo	2	9
	Total parcial		2
<i>Annual Reviews</i>	Artigo Completo	29	38
	Total parcial		29
	Total		38

Buscando compreender a evolução de forma mais detalhada, utilizou-se a análise de frequência e frequência acumulada, medidas que permitem verificar a produção por ano e o comportamento da produção em um acumulado. O Quadro 02 mostra a produção identificada nas bases selecionadas por período. Verifica-se que, apesar da incipiente, a produção é constante em todo período investigado, e que há uma aceleração da produção a partir dos últimos seis anos, de 2016 a 2021.

Quadro 02. Produção por ano

Ano	Frequência
2000 - 2005	2
2006-2010	5
2011-2015	6
2016-2021	25
Total	38

A evolução da produção pode ocorrer em diversas áreas do conhecimento, como detalha o Quadro 03, que mostra a produção distribuída nas áreas do conhecimento da CAPES. De forma específica, as áreas que mais produziram foram Direito, com 09 trabalhos, e Genômica e genética humana, com 7 outros estudos. Esta informação destaca a complexidade e a transversalidade com que tem se abordado o fenômeno da legislação e proteção dos dados.

Quadro 03. Área do Conhecimento

Área do conhecimento	Frequência	Frequência acumulada
Direito	9	9
Economia Financeira	1	10
Genômica E Genética Humana	7	17
Psicologia	2	19
Sociais e Humanidades	2	21
Ciência De Dados Biomédicos	3	24
Meio Ambiente E Recursos	1	25
Pesquisa De Materiais	1	26
Medicamento	2	28
Microbiologia	1	29

No aspecto formativo de cientistas ou interessados em compreender o fenômeno da proteção de dados no Brasil, ao se analisar as teses e dissertações produzidas, o Quadro 05 permite verificar que 62,5% das produções identificadas no Banco de Teses e Dissertações da CAPES ocorreram nas instituições públicas de ensino e pesquisa.

Quadro 04. Instituição das produções das teses e dissertações.

Instituição	Frequência	%
Centro Universitário de Bauru	1	12,5
Faculdade Meridional	1	12,5

proteção de dados envolve aspectos da regulamentação e legislação, seus limites, aspectos comparados e bem jurídico a ser protegido. Outro aspecto consiste no campo da interface com as ciências da saúde e tecnologia, uma vez que compreender dimensões éticas e seus alcances investigativos tem sido de grande relevância e consistência na utilização e alcance de tecnologias para tomadas de decisão e limites da análise de dados.

Quadro 05. Especifica os objetivos relativos aos artigos, dissertações e teses resultantes na investigação realizada.

TÍTULO	AUTORIA {ABNT}	ANO DE PUBLICAÇÃO, BASE DE DADOS	OBJETIVO
A proteção de dados pessoais e o sistema legal sul coreano	KANG, Margareth Hyun Suk	2016. Banco de Teses e Dissertações da CAPES.	Analisar a regulamentação de proteção de dados pessoais utilizando a lei de proteção de dados da Coreia do Sul (PIPA), para entender os critérios que a fazem receber esse destaque.
Os desafios do anonimato no contexto de tratamento automatizado de dados pessoais na internet	LEITE, Caroline Narvaez.	2018. Banco de Teses e Dissertações da CAPES.	Analisar o conteúdo dos dados pessoais, sua proteção no direito brasileiro e a fragilidade do conceito de anonimato no contexto da internet.
O direito à privacidade e os limites impostos pelo estado em face da proteção de dados criptografados	BATTEZINI, Andy Portella	2017. Banco de Teses e Dissertações da CAPES.	Avaliar a importância do Direito à privacidade, frente as medidas de intervenção por parte do Estado, que versam sobre a tutela de dados pessoais criptografados.
A garantia de privacidade nas relações virtuais	PIERIM, Fabiana Augusto Zacaib.	2020. Banco de Teses e Dissertações CAPES.	Analisar a evolução dos direitos fundamentais e entender como esses direitos foram afetados no decorrer do avanço da tecnologia de informação.
Autodeterminação informativa no âmbito da justiça do trabalho: a	LAMBERTY, Andrey Oliveira	2019. Banco de Teses e Dissertações CAPES.	Analisar os sistemas jurídicos de proteção de dados pessoais na Argentina e no Brasil a fim de verificar se os dois países da América Latina garantem efetiva proteção ao trabalhador, tendo

proteção jurídica de dados pessoais do trabalhador em perspectiva comparada entre Brasil e Argentina			em vista a sua vulnerabilidade diante da coleta, manipulação e distribuição de dados pessoais no âmbito judicial, com o uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação.
Caminhos para a tutela da privacidade na sociedade da informação: a proteção da pessoa em face da coleta e tratamento de dados pessoais por agentes privados no Brasil	CARVALHO, Joana De Moraes Souza Machado	2014. Banco de Teses e Dissertações CAPES.	Buscou-se apresentar argumentos criteriosamente sistematizados que sustentem a efetiva tutela da pessoa, em frente ao tratamento de dados pessoais por agentes privados.
O titular de dados como sujeito de direito no capitalismo de vigilância e mercantilização dos dados na Lei Geral de Proteção de Dados	FORNASIER, Mateus de Oliveira; KNEBEL, Norberto Milton Paiva	2021. Scielo.	Caracterizar o regime jurídico da Lei Geral de Proteção de Dados sob os conceitos apresentados pelo capitalismo de vigilância, tendo como objetivos específicos: (I) descrever a economia política da vigilância e o papel do titular de dados/ usuário de serviços digitais e (II) identificar a inserção da LGPD no contexto da exploração econômica dos dados pessoais por meio do instrumento do consentimento do titular.

Perspectivas de Privacidade em Marketing: uma revisão de literatura sobre abordagens conceituais à luz da Lei Geral de Proteção de Dados	RICHARDE, Ana Paula Merenda.	2020. ENANPAD	Analisar as pesquisas sobre privacidade em marketing, sintetizando perspectivas e discutindo-as a luz da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).
Proteção de Dados Pessoais e Acesso à Informação: interfaces do papel da sociedade civil no processo legislativo brasileiro	BATAGLIA, Murilo Borsio; LEMOS, Amanda Nunes Lopes Espineira; FARRANHA, Ana Claudia.	2020. ENANPAD	Compreender o papel dos movimentos sociais na manutenção dos direitos de acesso à informação e proteção de dados pessoais.
<i>Supercomputing and Secure Cloud Infrastructures in Biology and Medicine</i>	JESPERSGAARD, Cathrine; SYED, Ali; CHMURA, Piotr; LONGREEN, Peter.	2020. <i>Annual Reviews</i> .	Analisar o efeito da quantidade de dados de saúde armazenados e os registros de saúde, bem como a forma para tomar decisões e prepara ao desenvolvimento de uma medicina personalizada.

<i>Looking Beyond GINA: Policy Approaches to Address Genetic Discrimination</i>	JOLY, Yann; DUPRAS, Charles; PINKESZ, Miriam; TOVINO, Stacey A; ROTHSTEIN, Mark A.	2020. <i>Annual Reviews</i> .	Analisar aspectos da discriminação genética, suas vantagens e desvantagens.
<i>The Genomic Commons</i>	CONTRERAS, Jorge L; KNOPPERS, Barbara M.	2018. <i>Annual Reviews</i> .	Descrever características e a história única dos bens comuns genômicos e abordar algumas das tendências, desafios e oportunidades para os próximos anos.
<i>Privacy and Confidentiality of Genetic Information: What Rules for the New Science?</i>	ANDERLIK, Mary R; ROTHSTEIN, Mark A.	2001. <i>Annual Reviews</i> .	Analisar as questões éticas, legais e políticas associadas à geração e disseminação de informações genéticas.
<i>The British Constitution: Labour's Constitutional Revolution</i>	HAZELL, Robert; SINCLAIR, David	2000. <i>Annual Reviews</i> .	Apresentar as principais mudanças constitucionais adotadas até o ano de 2000 e identificar outras medidas que precisarão ser adotadas para acomodar essas mudanças na Constituição do país.

<i>Anthropology in and of the Archives: Possible Futures and Contingent Pasts. Archives as Anthropological Surrogates</i>	ZEITLYN, David.	2012. <i>Annual Reviews</i> .	Descrever como arquivos e documentos podem ser analisados, especialmente na atualidade em que há diversidade de bases de análises.
<i>Bioethical Considerations for Human Nutrigenomics</i>	BERGMANN, Manuela M., GÖRFMAN, Ulf; MATHERS, John C.	2008. <i>Annual Reviews</i> .	Oferecer uma visão geral das questões éticas na pesquisa nutrigenômica e nutrição personalizada, a ética em pesquisa e o crescimento das atividades de pesquisa utilizam biobancos existentes e futuros para estudos da interação de genes com dieta em risco de doenças comuns.
<i>Mobile Health Monitoring of Cardiac Status</i>	CHRISTLE, Jeffrey W.; HERSHMAN, Steven G.; SOTO, Jessica Torres; ASHLEY, Euan A.	2020. <i>Annual Reviews</i> .	Descrever como a tecnologia inteligente em conjunto com as plataformas móveis de saúde está criando um ambiente onde a prevenção e a resposta oportuna a eventos cardíacos estão se tornando uma realidade.

<i>Graduate Education in Statistics and Data Science: The Why, When, Where, Who, and What</i>	AERTS, Marc; MOLENBERGHS, Geert; THAS, Olivier.	2021. <i>Annual Reviews</i> .	Compreender como se organizam programas de pós-graduação em estatística e ciência de dados, bem como uma variedade de oportunidades resultantes de uma formação em ciência de dados.
<i>Digital Disruption in Banking</i>	VIVES, Xavier.	2019. <i>Annual Reviews</i> .	Analisar a transformação que ocorreu no setor bancário em relação às rupturas tecnológica. Examinou-se o impacto na concorrência e seu potencial para aumentar a eficiência e o bem-estar do cliente.
<i>Progress, Challenges, and Surprises in Annotating the Human Genome</i>	ZERBINO, Daniel R.; FRANKISH, Adam; FLICEK, Paul.	2020. <i>Annual Reviews</i> .	Analisar o genoma humano e sua diversidade de utilidades, como um quadro de referência na interseção de uma diversidade de campos científicos.
<i>Regulating information flows: States, Private Actors, and E-Commerce</i>	FARREL, Henry.	2006. <i>Annual Reviews</i> .	Propor uma estrutura para a compreensão de quando os estados usarão ou não atores privados como reguladores substitutos, avaliando os resultados na regulamentação, privacidade e tributação do comércio eletrônico.
<i>Credit for and Control of Research Outputs in Genomic Citizen Science</i>	GUERRINI, Christi J.; CONTRERAS, Jorge L.	2020. <i>Annual Reviews</i> .	Avaliar a concepção de Ciência cidadã, em que membros do público participam como mais sujeitos passivos de pesquisa, nas quais dados pessoais ou bioespécimes são coletados e analisados por terceiros.

<i>The Rotavirus Vaccine Saga</i>	SHAW, Alan R.	2006. <i>Annual Reviews</i> .	Analisar a evolução da vacina de combate do rotavírus, com os aspectos inerentes aos estudos e aos dados acessados.
<i>Direct-to-Consumer Genetic Testing: Value and Risk</i>	MAJUMDER, Mary A.; GUERRINI, Christi J.; MCGUIRE, Amy L.	2021. <i>Annual Reviews</i> .	Abordar as preocupações contínuas sobre a qualidade do teste genético DTC, efeitos no sistema de saúde e privacidade, bem como preocupações emergentes sobre serviços de interpretação de terceiros e usos não relacionados à saúde.
<i>Social Media— and Internet-Based Disease Surveillance for Public Health</i>	AIELLO, Allison E.; RENSON, Audrey; ZIVICH, Paul N.	2020. <i>Annual Reviews</i> .	Abordar o uso, promessa, perigos e ética da mídia social - e coleta de dados baseada na Internet para vigilância de saúde pública.
<i>Law and Courts in Authoritarian Regimes</i>	MOUSTAFA, Tamir.	2014. <i>Annual Reviews</i> .	Examinar as maneiras pelas quais a lei e os tribunais são utilizados como instrumentos de governança, como eles estruturam a contenção entre Estado e sociedade e as circunstâncias em que os tribunais são transformados em locais de resistência ativa.
<i>Genetic Discrimination: International Perspectives</i>	OTLOWSKI, M.; TAYLOR, S.; BOMBARD, Y.	2012. <i>Annual Reviews</i> .	Descrever o conceito de discriminação genética e fornece uma visão geral das respostas jurídicas e políticas ao GD que surgiram globalmente

<i>Personal Information, Borders, and the New Surveillance Studies</i>	MARX, Gary T.; MUSCHERT, Glenn W.	2007. <i>Annual Reviews</i> .	Analisar e criticar estudos recentes sobre tecnologia de vigilância e comunicação que envolvem o cruzamento das fronteiras das informações pessoais.
<i>Potential Climate Benefits of Digital Consumer Innovations</i>	WILSON, Charlie; KERR, Laurie; SPREI, Frances; VRAIN, Emilie; WIOLSON, Mark.	2020. <i>Annual Reviews</i> .	Identificar uma amostra de inovações de consumo digital que desafiam as práticas de consumo convencionais intensivas em emissões nos domínios da mobilidade, alimentação, residências e energia.
<i>Informed Consent in Genomics and Genetic Research</i>	MCGUIRE, Amy L.; BESKOW, Laura M.	2010. <i>Annual Reviews</i> .	Explorar elementos específicos do consentimento informado para pesquisas genéticas e genômicas conduzidas nos Estados Unidos e consideraram os modelos de consentimento alternativos que foram propostos.
<i>Excess Early Mortality in Schizophrenia</i>	LAURSEN, Thomas Munk; NORDENTOFT, Merete; MORTENSEN, Preben Bo.	2014. <i>Annual Reviews</i> .	Revisar a literatura sobre mortalidade precoce excessiva em pessoas com esquizofrenia e sugere razões para a alta mortalidade, bem como possíveis maneiras de reduzi-la.
<i>Multiple Systems Estimation (or Capture-</i>	BIRD, Sheila M.; KING, Ruth.	2018. <i>Annual Reviews</i> .	Analisar o sistema de captura e recaptura de estimativas de população.

<i>Recapture Estimation) to Inform Public Policy</i>			
<i>Law and Collective Memory</i>	SAVELSBERG, Joachim J.; KING, Ryan D.	2007. <i>Annual Reviews</i> .	Analisar o direito como elemento orientador da memória coletiva, como os julgamentos produzem imagens do passado por meio da produção e apresentação de evidências em práticas rituais e discurso público
<i>Sociobiology of the Myxobacteria</i>	VELICE, Gregory J.; VOSS, Michiel	2009. <i>Annual Reviews</i> .	Analisar os conceitos básicos de evolução social no que diz respeito aos micróbios, discutir os benefícios potenciais dos traços sociais das microbactérias.
<i>Data Science in the Food Industry</i>	NYCHAS, George-John; SIMS, Emma; TSAKANIKAS, Panagiotis; MOHAREB, Fady.	2021. <i>Annual Reviews</i> .	Analisar e relacionar a segurança alimentar à interpretação de dados a partir da próxima geração de sistemas de monitoramento de segurança alimentar e ao longo de toda a cadeia alimentar (incluindo a produção primária), mas também da Internet das coisas, mídia e outros dispositivos.
<i>Materials Data Science: Current Status and Future Outlook</i>	KALIDINDI, Surya R.; GRAEF, Marc De.	2015. <i>Annual Reviews</i> .	Analisar a natureza da ciência de dados e do Big Data, discutir os recursos dos dados de materiais que os distinguem dos dados em outros campos.
<i>The Society of Algorithms</i>	BURRELL, Jenna; FOURCADE, Marion	2021. <i>Annual Reviews</i> .	Realizar uma leitura da literatura acadêmica preocupada com as implicações sociais relacionados à transformação de grandes conjuntos de dados e sistemas de processamentos.

<i>Big Data in Industrial-Organizational Psychology and Human Resource Management: Forward Progress for Organizational Research and Practice</i>	OSWALD, Frederick L.; BEHREND, Tara S.; PUTKA, Dan J.; SINAR, Evan.	2020. <i>Annual Reviews</i> .	Fornecer uma perspectiva e estrutura para big data relevante para IOP e HRM.
--	---	-------------------------------	--

DISCUSSÃO

As revisões de Raposo et al (2019) e de Lohmann, Albuquerque e Machado (2020) permitem compreender duas dimensões do fenômeno da lei geral de proteção de dados pessoais no Brasil. Nestas revisões fica evidenciado aspectos da quantidade e do tipo da produção. Porém, uma análise mais pormenorizada envolvendo efeitos amplos e significativos do fenômeno da proteção de dados pessoais foi abordado por Lohmann, Albuquerque e Machado (2020). A produção em questão buscou responder questões abertas por Raposo e por Lohmann, seguindo a tendência investigativa internacional de Burrell e Fourcade (2021).

Com isso, na dimensão quantitativa pode-se evidenciar que a produção nacional se encontra em uma aceleração de análises, em que temas que se relacionam com o limite do bem público a ser protegido e seus limites de uso, bem como, aspectos relacionados à forma de gerenciar e a comparação com outras bases legais são temas em destaque. Está aceleração da produção converge com o estudo de Raposo et al (2019).

O crescimento da produção a partir dos anos 2017 se deve a aprovação de lei equivalente sancionada no Legislativo europeu (General Data Protection Regulation), lei sancionada no ano de 2018. Este marco internacional, foi significativo para subsidiar a reflexão nacional. Conforme indicado por Aragão e Schiocchet (2020). Desta forma, o presente estudo complementa a análise específica de Aragão e Schiocchet (2020), de maneira e dar indicativos do aumento da produção e das áreas que são abordadas.

Ao se analisar as bases de dados nacionais, verifica-se que a produção mais significativa se encontra nos centros de formação, ainda não há uma popularização de análises em campos diversificados do saber, como no SCIELO, ou em bases de gestão, como na ANPAD.

Ao observar comparativamente a produção internacional, especificamente de periódico especializado em revisões, o avanço das análises perpassa por questões de saúde de alta complexidade, e de aspectos éticos em tratamentos de saúde.

Assim, com base no exposto, há necessidade de se aumentar e refinar novos estudos que versem sobre a Lei Geral de Proteção de Dados. Acredita-se que seja necessário ampliar as bases de dados e adotar novos modelos de formulação para o uso de descritores, seja na literatura nacional ou internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou realizar uma revisão em que se pudesse identificar a produção nacional e internacional que versava sobre leis de proteção aos dados pessoais e proteção de dados. Foi realizado uma investigação em bases nacionais e internacionais, em bases de produção científica e de formação. Identificou-se, de forma geral, que a produção tende a aumentar ao longo dos anos e a dimensão de uso do fenômeno tem se aplicado em diversas áreas.

Apesar da investigação permitir uma ampliação nas revisões identificadas é necessário, ainda, refinar uma análise qualitativa das investigações identificadas. Este refinamento permitirá compreender em aspectos epistemológicos e ontológicos a legislação referente à proteção de dados e ao próprio bem a ser protegido. Destaca-se ainda a necessidade de compreender as dimensões éticas e da aplicação dos diversos campos em que o fenômeno é abordado.

Estudos empíricos e programas governamentais e privados de uso da proteção de dados são uma realidade a ser desenvolvida. Porém, é imperativa a ampliação dos estudos de revisão.

REFERÊNCIAS

AERTS, Marc; MOLEMBERGHS, Geert; THAS, Olivier. *Graduate Education in Statistics and Data Science: The Why, When, Where, Who, and What. Annual Review of Statistics and Its Application*, V. 8, p. 25-39. Mar./2021 Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-statistics-040620-032820?journalCode=statistics>. Acesso em: 02 jul. 2021.

AIELLO, Allison E.; RENSON, Audrey; ZIVICH, Paul N. *Social Media – and Internet-Based Disease Surveillance for Public Health. Annual Review of Public Health*, V. 41, p. 101-118. Jan./2020 Disponível em <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-publhealth-040119-094402>. Acesso em: 03 jul. 2021.

ANDERLIK, Mary R.; ROTHSTEIN, Mark A. *Privacy and Confidentiality of Genetic Information: what rules for the new Science? Annual Review of Genomics and Human Genetics*, V. 2, p. 401-433. Set./2001 Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-statistics-040620-032820?journalCode=statistics>. Acesso em: 02 jul. 2021.

BATAGLIA, Murilo Borsio; LEMOS, Amanda Nunes Lopes Espineira; FARRANHA, Ana Claudia. Proteção de Dados Pessoais e Acesso à Informação: interfaces do papel da sociedade civil no processo legislativo brasileiro. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, XLIV, 2020, *on-line. Anais Eletrônicos* [...]. Maringá: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2020. Disponível em:

http://www.anpad.org.br/eventos.php?cod_evento=1&cod_evento_edicao=106&cod_edicao_subsecao=1726&cod_edicao_trabalho=28940. Acesso em: 01 jul. 2021.

BIRD, Sheila M.; KING, Ruth. *Multiple Systems Estimation (or Capture-Recapture Estimation) to Inform Public Policy*. ***Annual Review of Statistics and Its Application***, V. 5, p. 95-118. Mar./2018. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-statistics-031017-100641>. Acesso em: 02 jul. 2021.

BATTEZINI, Andy Portella. **O direito à privacidade e os limites impostos pelo estado em face da proteção de dados criptografados**. Dissertação (Mestrado em Direito), Faculdade Meridional. Passo Fundo, p. 131. 2017.

BERGMANN, Manuela M.; GÖRFMAN, Ulf; MATHERS, John C. *Bioethical Considerations for Human Nutrigenomics*. ***Annual Review of Nutrition***, V. 28, p. 447-467. Ago./2008. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.nutr.28.061807.155344?journalCode=nutr>. Acesso em: 02 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Acesso em: 27 mai. 2021.

BURRELL, Jenna; FOURCADE, Marion. *The Society of Algorithms*. ***Annual Review of Sociology***, v. 47 (1), 2021. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-soc-090820-020800>. Acesso em: 02 jul. 2021.

CARVALHO, Joana De Moraes Souza Machado. **Caminhos para a tutela da privacidade na sociedade da informação: a proteção da pessoa em face da coleta e tratamento de dados pessoais por agentes privados no Brasil**. Tese (Doutorado em Direito), Universidade de Fortaleza. Fortaleza, p. 186. 2014.

CHRISTLE, Jeffrey W.; HERSHMAN, Steven G.; SOTO, Jessica Torres; ASHLEY, Euan A. *Mobile Health Monitoring of Cardiac Status*. ***Annual Review of Biomedical Data Science***, V. 3, p. 243-263. Abr./2020. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev-biodatasci-030220-105124>. Acesso em: 02 jul. 2021.

CONTRERAS, Jorge L; KNOPPERS, Bartha M. *The Genomic Commons*. ***Annual Review of Genomics and Human Genetics***, V. 19, p. 429-453. Ago./2018. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/full/10.1146/annurev-genom-083117-021552>. Acesso em: 02 jul. 2021.

DA SILVA, Edina Mariko Koga. Medidas e Evidências em Saúde. In: ZUCCHI, Paola; FERRAZ, Marcos Bosi (Coord.). **Guia de economia e gestão em saúde**. Barueri: Manoel, 2010. p. 3-15.

DE ARAGÃO, Suéllyn Mattos; SCHIOCCHET, Taysa. Lei Geral de Proteção de Dados: desafio do Sistema Único de Saúde. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**, v. 14(3), 2020. Disponível em: <https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/2012>. Acesso em: 22 jun. 2021.

FARRELL, Henry. *Regulating Information Flows: States, Private Actors, and E-Commerce*. **Annual Review of Political Science**, V. 9, p. 353-374. Jun./2006. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.9.060804.162744>. Acesso em: 02 jul. 2021.

FORNASIER, Mateus de Oliveira; KNEBEL, Norberto Milton Paiva. O titular de dados como sujeito de direito no capitalismo de vigilância e mercantilização dos dados na Lei Geral de Proteção de Dados. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12(2), p. 1002-1033. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/hTqmGJVy7FP5PWq4Z7RsbCG/>. Acesso em 01 jul. 2021.

GREGORI, Maria Stella. Os impactos da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais na saúde suplementar. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 127. ano 29. p. 171-196. São Paulo: Ed. RT, jan.-fev./2020. Disponível em: <https://revistadedireitodoconsumidor.emnuvens.com.br/rdc/article/view/1268/1189>. Acesso em: 22 jun. 2021.

GUERRINI, Christi J.; CONTRERAS, Jorge L. *Credit and Control of Research Outputs in Genomic Citizen Science*. **Annual Review of Genomics and Human Genetics**, V. 21, p. 465-489. Ago/2020. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-genom-083117-021812?journalCode=genom>. Acesso em: 02 jul. 2021.

HAZELL, Robert; SINCLAIR, David. *The British Constitution: Labour's Constitutional Revolution*. **Annual Review of Political Science**, V. 3, p. 379-400. Jun/2000. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.3.1.379>. Acesso em: 02 jul. 2021.

HEAD, Brian. W. Three lenses of evidence-based policy. **Australian Journal of Public Administration**, v. 67 (1), p. 1-11, mar. 2008.

HOPPEN, Norberto; MEIRELLES, Fernando S. Sistemas de informação: um panorama da pesquisa científica entre 1990 e 2003. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, p. 24-35, 2005.

JESPERSGAARD, Cathrine; SYED, Ali; CHMURA, Piotr; LONGREEN, Peter. *Supercomputing and Secure Cloud Infrastructures in Biology and Medicine*. **Annual Review of Biomedical Data Science**, V. 3, p. 391-410. Jul./2020. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-biodatasci-012920-013357>. Acesso em: 02 jul. 2021.

JOLY, Yann; DUPRAS, Charles; PINKESZ, Miriam; TOVINO, Stacey A.; ROTHSTEIN, Mark A. *Looking Beyond GINA: Policy Approaches to Address Genetic*

Discrimination. Annual Review of Genomics and Human Genetics, V. 21, p. 491-507. Ago./2020. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-genom-111119-011436>. Acesso em: 02 jul. 2021.

KALIDINDI, Surya R.; GRAEF, Marc De. *Materials Data Science: Current Status and Future Outlook. Annual Review of Materials Research*, V. 45, p. 171-193. Jul./2015. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-matsci-070214-020844>. Acesso em: 02 jul. 2021.

KANG, Margareth Hyun Suk. **A proteção de dados pessoais e o sistema legal sul coreano**. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de São Paulo. São Paulo. 2016.

LAMBERTY, Andrey Oliveira. **Autodeterminação informativa no âmbito da justiça do trabalho: a proteção jurídica de dados pessoais do trabalhador em perspectiva comparada entre Brasil e Argentina**. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, p. 210. 2019.

LAURSEN, Thomas Munk; NORDENTOFT, Merete; MORTENSEN, Preben Bo. *Excess Early Mortality in Schizophrenia. Annual Review of Clinical Psychology*, V. 10, p. 425-448. Mar./2014. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-clinpsy-032813-153657>. Acesso em: 02 jul. 2021.

LEITE, Caroline Narvaez. **Os desafios do anonimato no contexto de tratamento automatizado de dados pessoais na internet**. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 184. 2018.

LOHMANN, Pedro A.; ALBUQUERQUE, Carlos; MACHADO, Raphael. **Revisão Sistemática para o Processo de Avaliação de Impacto sobre a Proteção de Dados Pessoais e à Privacidade**. (Manuscrito não publicado). Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/349924412_Revisao_Sistematica_para_o_Processo_de_Avaliacao_de_Impacto_sobre_a_Protecao_de_Dados_Pessoais_e_a_Privacidade. Acesso em: 22 jun. 2021.

MAJUMDER, Mary A.; GUERRINI, Christi J.; MCGUIRE, Amy L. *Direct-to-Consumer Genetic Testing: Value and Risk. Annual Review of Medicine*, V. 72, p. 151-166. Jul./2021. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-med-070119-114727>. Acesso em: 03 jul. 2021.

MARX, Gary T.; MUSCHERT, Glenn W. *Personal Information, Borders, and the New Surveillance Studies. Annual Review of Law and Social Science*, V. 3, p. 375-395. Dez./2007. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.lawsocsci.3.081806.112824>. Acesso em: 03 jul. 2021.

MCGUIRE, Amy L.; BESKOW, Laura M. *Informed Consent in Genomics and Genetic Research. Annual Review of Genomics and Human Genetics*, V. 11, p. 361-381. Set/2010. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-genom-082509-141711?journalCode=genom>. Acesso em: 03 jul. 2021.

MEDEIROS, João Bosco. **Redação científica: a prática de fichamentos, resumos, resenhas**. São Paulo: Atlas, 1991, p. 144.

MIRAGEM, Bruno. A Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018) e o Direito do Consumidor. **Revista dos Tribunais**, v. 1009/2019. São Paulo: Ed. RT, nov/2019. Disponível em: <https://www.brunomiragem.com.br/wp-content/uploads/2020/06/002-LGPD-e-o-direito-do-consumidor.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2021.

MONTEIRO, Guilherme Ornelas. Instrumentos de Reconhecimento Facial e os Contornos da Lei Geral de Proteção de Dados ante a Privacidade nas Cidades (In)Inteligentes. **Revista de Direito e Atualidades**, v. 1, n. 1, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rda/article/view/5220>. Acesso em 22 jun. 2021.

MOUSTAFA, Tamir. *Law and Courts in Authoritarian Regimes*. **Annual Review of Law and Social Science**, V. 10, p. 281-299. Nov./2014. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-lawsocsci-110413-030532>. Acesso em: 03 jul. 2021.

NYCHAS, George-John; SIMS, Emma; TSAKANIKAS, Panagiotis; MOHAREB, Fady. *Data Science in the Food Industry*. **Annual Review of Biomedical Data Science**, V. 4. Jul./2021. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-lawsocsci-110413-030532>. Acesso em: 03 jul. 2021.

OSWALD, Frederick L; BEHREND, Tara S.; PUTKA, Dan J.; SINAR, Evan. *Big Data Industrial-Organization Psychology and Human Resource Management: Forward Progress for Organizational Research and Practice*. **Annual Review of Organization Psychology and Organizational Behavior**, V. 7, p. 505-533. Jan/2020. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-orgpsych-032117-104553>. Acesso em: 03 jul. 2021.

OTLOWSKI, M.; TAYLOR, S.; BOMBARD, Y. *Genetic Discrimination: International Perspectives*. **Annual Review of Genomics and Human Genetics**, V. 13, p. 433-454. Set./2012. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-genom-090711-163800>. Acesso em: 03 jul. 2021.

PIERIM, Fabiana Augusto Zacaib. **A garantia de privacidade nas relações virtuais**. Dissertação (Mestrado em Direito). Centro Universitário de Bauru. Bauru, p. 100. 2020.

RAPOSO, Cláudio Filipe Lima; DE LIMA, Haniel Melo; DE OLIVEIRA JR., Waldecy Ferreira de Oliveira; SILVA, Paola Aragão Ferreira; BARROS, Elaine de Souza. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais em Tecnologia da Informação (LGPD): Revisão Sistemática. **RACE – Revista de Administração**, v. 4, 2019. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/335169643_LGPD_-_LEI_GERAL_DE_PROTECAO_DE_DADOS_PESSOAIS_EM_TECNOLOGIA_DA_INFORMACAO_Revisao_Sistematica. Acesso em: 22 jun. 2021.

RICHARDE, Ana Paula Merenda. Perspectivas de Privacidade em Marketing: uma revisão de literatura sobre abordagens conceituais à luz da Lei Geral de Proteção de Dados. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em

Administração, XLIV, 2020, *on-line*. *Anais Eletrônicos* [...]. Maringá: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2020. Disponível em: http://www.anpad.org.br/eventos.php?cod_evento=1&cod_evento_edicao=106&cod_edicao_subsecao=1726&cod_edicao_trabalho=29110. Acesso em: 01 jul. 2021.

ROJAS, Marco Antonio Torrez; MEDEIROS, Jucelio Kulmann. Avaliação da adequação de Instituto Federal à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. **Revista Eletrônica Argentina-Brasil de Tecnologias da Informação e da Comunicação**, [S.l.], v. 1, n. 13, jan. 2021. Disponível em: <https://revistas.setrem.com.br/index.php/reabtic/article/view/391>. Acesso em: 22 jun. 2021.

SAVELSBERG, Joachim J.; KING, Ryan D. *Law and Collective Memory*. **Annual Review of Law and Social Science**, V. 3, p. 189-211. Dez/2007. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.lawsocsci.3.081806.112757>. Acesso em: 02 jul. 2021.

SHAW, Alan R. *The Rotavirus Vaccine Saga*. **Annual Review of Medicine**, V. 57, p. 167-180. Fev./2006. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.med.57.121304.131359>. Acesso em: 02 jul. 2021.

SILVA, Tiago Vinícius Soares. **O tratamento de dados pessoais sensíveis nas empresas do setor da saúde, segundo a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Porto Alegre, p. 130. 2020. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/9364>. Acesso em: 22 jun. 2021. TEPEDINO, Gustavo; FRAZÃO, Ana; OLIVA, Milena Donato (Coord.). **Lei geral de proteção de dados pessoais e suas repercussões no direito brasileiro**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

UNIÃO EUROPEIA. **General Data Protection Regulation**. Disponível em: gdpr.eu. Acesso em 24 jan. 2021.

VELICER, Gregory J., VOS, Michiel. *Sociobiology of the Myxobacteria*. **Annual Review of Microbiology**, V. 63, p. 599-623. Out./2019. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.micro.091208.073158>. Acesso em: 02 jul. 2021.

VILELA, Rosana Brandão; RIBEIRO, Adenize; BATISTA, Nildo Alves. Nuvem de palavras como ferramenta de análise de conteúdo. **Millenium**, n. 11, p. 29-36, 2020.

VIVES, Xavier. *Digital Disruption in Banking*. **Annual Review of Financial Economics**, V. 11, p. 243-272. Dez./2019. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-financial-100719-120854?journalCode=financial>. Acesso em: 02 jul. 2021.

WILSON, Charlie; KERR, Laurie; SPREI, Frances; VRAIN, Emilie; WILSON, Mark. *Potential Climate Benefits of Digital Consumer Innovations*. **Annual Review of Environment and Resources**, V. 45, p. 113-144. Out./2020. Disponível em:

<https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-environ-012320-082424>.
Acesso em: 02 jul. 2021.

ZEITLYN, David. *Anthropology in and of the Archives: Possible Futures and Contingent Pasts. Archives as Anthropological Surrogates. Annual Review of Anthropology*, V. 41, p. 461-480. Out./2012. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-anthro-092611-145721>. Acesso em: 02 jul. 2021.

ZERBINO, Daniel R.; FRANKISH, Adam; FLICEK, Paul. *Progress, Challenges, and Surprises in Annotating the Human Genome. Annual Review of Genomics and Human Genetics*, V. 21, p. 55-79. Ago./2020. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-genom-121119-083418>. Acesso em: 02 jul. 2021.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Julio Cesar de. **Toria Analítico-Comportamental do Direito**: para uma abordagem científica do direito como sistema social funcionalmente especializado. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2017.

BARRETO, Ana Amélia Menna. A Proteção de Dados Pessoais no Brasil. In: LIMA, Ana Paula M. Canto de; HISSA, Carmina Bezerra; SALDANHA, Paloma Mendes. **Direito Digital**: Debates Contemporâneos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 95-106.

BIONI, Bruno Ricardo. **Proteção de Dados Pessoais**: a função e os limites do consentimento. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 12965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm. Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Acesso em: 19 jan. 2021.

CHURCHILL JR., G.A. **Marketing research: methodological foundations**. Chicago: The Dryden Press, 1987.

DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (Coords.). **LGPD e Administração Pública**: uma análise ampla dos impactos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

DAURA, Samir Alves. *Behavioral Economics* e Direito do Consumidor: novas perspectivas para o enfrentamento do superendividamento. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8 (2), 2018. p. 567-598.

DERBLI, Ludimila Santos. O transplante jurídico do Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia ("GDPR") para o Direito brasileiro. *Revista Eletrônica do Programa de Pós-graduação da Câmara dos Deputados*, Brasília, v. 12, n. 30, p. 181-193, set./dez. 2019. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/39401>. Acesso em 23 jan. 2021.

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. **Administração Pública Digital**: proposições para o aperfeiçoamento do Regime Jurídico Administrativo na sociedade da informação. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2020.

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura; CALAZA, Tales (coord.). **Legal Design**. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021.

GICO JR., Ivo T. Introdução à análise econômica do direito. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius (Coord.). **O que é análise econômica do direito**: uma introdução. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 17-26.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas. 2002.

_____. _____. São Paulo: Atlas. 2008.

HOFFMANN-RIEN, Wolfgang. Controle do Comportamento por Meio de Algoritmos: um Desafio para o Direito. Tradução de Geraldo de Carvalho. **Revista de Direito Público**, Brasília, Edição Especial, Seção 2, p. 123-162, 2019. Disponível em: <http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br>. Acesso em: 11 mar. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades e Estados. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>. Acesso em: 20 abr. 2022.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social**: Teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

NASCIMENTO, Hérica Cristina Paes; CABRAL, Valéria Cristina Garcia; SOUSA, Vithor Assunção. A Análise Econômica do Direito Aplicada à Tributação como Forma de Concretização dos Direitos Fundamentais. *Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais*, Florianópolis, v. 6 (2), 2020. p. 39-56.

NYBØ, Erik Fontenele. Legal Design: a aplicação de recursos de design na elaboração de documentos jurídicos. In: FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura; CALAZA, Tales (org.). **Legal Design**. Indaiatuba/Sp: Editora Foco, 2021. p. 3-14.

OLIVEIRA, Renato do Nascimento; LIMEIRA, Carlos Dias; ROSA, José Guilherme Santa. A experiência do usuário no processo evolutivo do design. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM DESIGN, 11., 2014, Gramado. **Anais [...]**. São Paulo: Blucher, 2014. v. 1, n. 4, p. 3451-3460. Disponível em:

<https://www.proceedings.blucher.com.br/article-details/a-experincia-do-usurio-no-processo-evolutivo-do-design-12922>. Acesso em: 28 mar. 2022.

PAIVA, Maria Carolina Paganini Centofanti Cremasco de. O direito fundamental à proteção de dados: abordagens teóricas e práticas. In: BORGES, Alexandre Walmott; MARINHO, Sérgio Augusto Lima (Coords.). **Escritos sobre jurisdição constitucional e direitos fundamentais**. Uberlândia: LAECC, 2020, pp. 523-536.

PASCHOALINI, Felipe. **Interpretação e Instituições: o Diálogo entre Cass Sunstein e Ronald Dworkin**. 2015. 200 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-18112015-145137/publico/Felipe_Paschoalini_Dissertacao_Mestrado.pdf. Acesso em: 20 mar. 2022.

RUDDER, Christian. **Dataclisma**. Rio de Janeiro: Editora Best Seller, 2015.

SILVA, André Vasconcelos da. **Evolução de práticas culturais: a análise de uma organização autogestionável**. 2008.

SIQUEIRA, Alessandra Cristina de Mendonça. Big Data e Justiça Criminal: uso e implicações da análise massiva de dados no sistema judicial. In: DE LIMA, Ana Paula M. Canto; HISSA, Carmina Bezerra; SALDANHA, Paloma Mendes. **Direito Digital: Debates Contemporâneos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

SUNSTEIN, C. S.; THALER, R. H. O paternalismo libertário não é uma contradição em termos. Tradução de Fernanda Cohen. *civilistica.com*, v. 4, n. 2, p. 1-47, 21 dez. 2015. Disponível em: <https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/605>. Acesso em: 25 out. 2021.

_____. **Nudge: Como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2019.

TELLES, Camila. Experiência do Usuário (User Experience) e Legal Design. In: FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura; CALAZA, Tales (org.). **Legal Design**. Indaiatuba/Sp: Editora Foco, 2021. p. 193-209.

UNIÃO EUROPEIA. **General Data Protection Regulation**. Disponível em: gdpr.eu. Acesso em 24 jan. 2021.

VERONESE, Alexandre; MELO, Noemy. O Projeto de Lei 5.276/2016 em contraste com o novo Regulamento Europeu (2016/679 UE). **Revista de Direito Civil Contemporâneo**. vol. 14. ano 5. São Paulo: Ed. RT, p. 71-99, jan.-mar. 2018.

YIN, Robert. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre, RS: Bookman, 2005.