

A PRESENÇA FEMININA NO TJPA E A JURISPRUDÊNCIA NO DIREITO PÚBLICO

ROBERTO GONÇALVES DE MOURA

Questões introdutórias

As normas que organizavam tradicionalmente o Poder Judiciário do Estado do Pará – PJPA estabeleceram, durante décadas, a subdivisão do Tribunal de Justiça do Estado do Pará – TJPA em Câmaras. O Código Judiciário de 1954 (Lei nº 761/1954), em seu art. 12, dizia “O Tribunal de Justiça compõe-se de onze (11) desembargadores e divide-se em Câmaras para julgamento das causas cíveis e penais”, sendo duas Câmaras Cíveis e uma Câmara Criminal.

O atual Código Judiciário do Estado do Pará (Lei nº 5.008/1981), já alterado algumas vezes, manteve a estrutura em Câmaras e, contemplando o crescimento do Tribunal, subdividiu-as em Câmaras Cíveis Reunidas, Câmaras Criminais Reunidas, Câmaras Cíveis Isoladas e Câmaras Criminais Isoladas. Eram seis Câmaras Isoladas, sendo três Cíveis e três Criminais.

Ainda no início do século XXI, o Regimento Interno do TJPA, modificado em 2009, mantinha a mesma estrutura, como se lê, *in verbis*:

Art. 3º O Tribunal de Justiça, Órgão supremo do Poder Judiciário do Estado, tendo por sede a cidade de Belém e jurisdição em todo o Estado do Pará, é composto de trinta (30) Desembargadores e dos seguintes Órgãos de Julgamento:

- I - Tribunal Pleno;
- II - Conselho de Magistratura;
- III - Câmaras Cíveis Reunidas;
- IV - Câmaras Criminais Reunidas;
- V - Câmaras Cíveis Isoladas;
- VI - Câmaras Criminais Isoladas.¹

¹ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ. *Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará*. Disponível: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=1579610>.

Somente com a Emenda Regimental nº 5/2016, que alterou diversos dispositivos do Regimento Interno do TJPA, e que incorporou a sistemática das Seções e Turmas, em substituição às Câmaras, a especialidade dos órgãos de julgamento foi reconhecida:

Art. 3º O Tribunal de Justiça, órgão supremo do Poder Judiciário do Estado, tendo por sede a cidade de Belém e jurisdição em todo o Estado do Pará, é composto de 30 (trinta) Desembargadores e dos seguintes órgãos de julgamento:

- I - Tribunal Pleno;
- II - Conselho de Magistratura;
- III - Seção de Direito Público;
- IV - Seção de Direito Privado;
- V - Seção de Direito Penal;
- VI - Turmas de Direito Público;
- VII - Turmas de Direito Privado;
- VIII - Turmas de Direito Penal.

A emenda regimental que especializou os órgãos de julgamento foi justificada levando em conta que “a especialização se impõe para propiciar maior aprofundamento da especialidade escolhida e para dinamizar a prestação jurisdicional”; “o C. STJ e outros Tribunais do país, também adotam a especialização de suas Seções e Turmas Cíveis para aperfeiçoar a agilização da prestação jurisdicional”; “a criação de órgãos especializados atende aos imperativos de racionalização de trabalho e de melhor efetividade de atuação jurisdicional”.

O TJPA, ao reorganizar os seus órgãos judicantes fracionados, instituiu três Seções, sendo: uma Cível, representada pela Seção de Direito Público, com duas Turmas de Direito Público; uma Cível, representada pela Seção de Direito Privado, com duas Turmas de Direito Privado; e uma Penal, representada pela Seção de Direito Penal, com três Turmas de Direito Penal. Com o novo fracionamento, permitiu também a recomposição dos órgãos.

Para além de uma decisão de gestão para aperfeiçoar a atuação do Tribunal, inclusive para aproximar o modelo implementado em Tribunais superiores, a alteração que se destaca pareceu contemplar o novo papel que o direito constitucional tem assumido desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, e especialmente nas primeiras décadas do século XXI, na evolução do fenômeno reconhecido e denominado de “constitucionalização do Direito”.

Hoje, o TJPA atua julgando os feitos de sua competência de forma especializada e, ainda, mantendo em sua composição uma maioria de mulheres, destacando-se, por essa razão, dentre os Tribunais do Brasil.

O TJPA destaca-se também pelo fato de ter sido o primeiro Tribunal de Justiça do Brasil a ser presidido por uma mulher. A Desembargadora Lídia Dias Fernandes foi Presidente do TJPA no biênio 1979-1981, abrindo o caminho para outras 8 (oito) mulheres Presidentes: Desembargadora Maria Lúcia Gomes Marcos dos Santos (biênio 1993-1995), Desembargadora Climenie Bernadette de Araújo Pontes (biênio 2001-2003), Desembargadora Maria de Nazareth Brabo de Souza (biênio 2003-2005), Desembargadora Albanira

Lobato Bemerguy (biênio 2007-2009), Desembargadora Raimunda do Carmo Gomes Noronha (biênio 2011-2013), Desembargadora Luzia Nadja Guimarães Nascimento (biênio 2013-2015), Desembargadora Célia Regina de Lima Pinheiro (biênio 2021-2023) e Desembargadora Maria de Nazaré Silva Gouveia dos Santos (biênio 2023-2025).

Nesta homenagem a magníficas mulheres no sistema de justiça, faço referência às mulheres que presidiram o TJPA, deixando, todas, ao seu tempo e ao seu modo, um legado para o Poder Judiciário paraense e, ainda, reverenciando a especialização da competência já consolidada nesse Tribunal, trago julgados de relatoria de duas ex-Presidentes do TJPA, ambas compondo a Seção de Direito Público do TJPA, e em pleno exercício de suas atividades judicantes: Desembargadora Luzia Nadja Guimarães Nascimento e Desembargadora Célia Regina de Lima Pinheiro.

1 Desembargadora Luzia Nadja Guimarães Nascimento

A Desembargadora Luzia Nadja Guimarães Nascimento iniciou sua trajetória no serviço público no Ministério Público do Estado do Pará – MPPA, como Promotora de Justiça, em 1983. Sua competência e dedicação a fizeram ser promovida por merecimento à 2ª entrância, em 1986, e pelo mesmo critério, em 1990, chegou à 3ª entrância. Seis anos depois, em 1996, ascendeu ao cargo de Procuradora de Justiça.²

No MPPA coordenou a implantação do Programa “O Ministério Público e a Comunidade”, e dirigiu sua Secretaria Geral no período de 1999 a 2003, além de outras atividades estratégicas e de liderança.

Portanto, quando a Desa. Luzia Nadja assumiu o desembargo em 2003, na vaga reservada ao Ministério Público, pelo “quinto constitucional” (art. 156³ da Constituição estadual de 1989), veio com muita experiência para somar ao Poder Judiciário paraense, tanto que, passados 10 anos, já tinha ocupado duas das funções mais importantes do Tribunal: Corregedora da Região Metropolitana de Belém, no período de 2007 a 2009, e Presidente do TJPA, no período de 2013 a 2015. Foi ainda Diretora-Geral da Escola Superior da Magistratura do Estado do Pará, entre 2015 e 2017.

Também se destacou no Tribunal Regional Eleitoral do Pará, como membro substituto em dois biênios: 2015-2017 e 2017-2019. Foi eleita Vice-Presidente e Corregedora do Tribunal Regional Eleitoral do Pará, para o período 2019-2021. E, no biênio 2021-2023, assumiu a Presidência daquela Corte Eleitoral.

² No âmbito do Ministério Público, os procuradores de justiça exercem atividades equiparadas às dos desembargadores, possuindo, inclusive, estrutura similar à do Tribunal Pleno em seu Colégio de Procuradores. Suas atribuições são exercidas perante os órgãos fracionários do Tribunal de Justiça do Estado. Cf. art. 58 da Lei Orgânica do MPPA (PARÁ. *Lei Complementar nº 057, de 6 de julho de 2006*. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Pará e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/data/files/05/A0/17/D7/B5046610DD87F366180808FF/LEI%20COMP%20057%20-%20Arq%20Leis%20-%20Texto%20atualizado%2002-10-2018.pdf>).

³ “Art. 156 Um quinto dos lugares do Tribunal de Justiça será composto de membros do Ministério Público, com mais de dez anos de carreira, e de advogados de notório saber jurídico e de reputação ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional, indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação das respectivas classes. Parágrafo Único. Recebidas as indicações, o Tribunal formará lista tríplex, enviando-a ao Poder Executivo, que, nos vinte dias subsequentes, escolherá um de seus integrantes para nomeação”.

Atualmente, coordena o Comitê de Governança de Segurança da Informação do Poder Judiciário do Estado do Pará – CGSI/PJPA,⁴ que assessora a Presidência do TJPA em questões relacionadas à segurança da informação, e o Núcleo de Cooperação Judiciária – NCJ,⁵ que sugere diretrizes gerais, harmoniza rotinas e procedimentos forenses, bem como consolida os dados e as boas práticas no âmbito do TJPA.

Dentre os feitos que relatou nesses mais de 20 anos de atuação no TJPA, um julgado recente que trata de tema também contemporâneo, qual seja, a proibição de fogos de artifício com estampido, visando proteger a saúde, o meio ambiente e o bem-estar da população, incluindo pessoas com transtornos do espectro autista e animais, que são afetados negativamente pelo barulho dos fogos.

O assunto foi enfrentado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0808751-10.2022.8.14.0000, ajuizada pelo Sindicato das Indústrias de Explosivos do Estado de Minas Gerais (SINDIEMG), contra a o art. 18, letra “b”, da Lei Estadual nº 9.593/22 do Pará.

Destaca-se a integralidade do voto da Des. Relatora Luzia Nadja Guimarães Nascimento,⁶ no qual se percebe o domínio que possui do conteúdo e das técnicas da hermenêutica constitucional:

VOTO

Preliminarmente julgo prejudicado o agravo interno interposto, tendo em vista que o mérito da Ação Direta de inconstitucionalidade se encontra apto para julgamento, ensejando a perda de objeto do recurso, em prestígio aos princípios da duração razoável do processo e economia e celeridade processuais.

No mérito, verifico que a matéria diz respeito a suposta Inconstitucionalidade da norma estabelecida no art. 18, letra “b”, da Lei Estadual n.º 9.593/22, que estabelece a vedação da soltura de fogos de artifício com estampido em todo o território do Estado do Pará, em decorrência dos danos ambientais causados por estes, com base no art. 54 da Lei de Crimes Ambientais, nos seguintes termos:

“Art. 18 – É vedada [...]

b. A soltura de fogos de artifício com estampido em todo o território do Estado do Pará, em decorrência dos Danos Ambientais Causados por estes, baseando-se nos termos do Artigo 54 da Lei de Crimes Ambientais (Lei Federal nº 9.605/98).”

Analisando os autos, verifico que há precedente do Supremo Tribunal Federal proferido no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n.º 567/SP, em sentido contrário as teses levantadas na inicial da ADI, onde houve impugnação de norma do Município de São Paulo contendo idêntica vedação a lei impugnada, por força dos possíveis danos ambientais e a saúde, assim como pela existência de competência

⁴ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ. *Resolução nº 16, de 14 de setembro de 2022*. Transforma o Comitê de Segurança da Informação do Poder Judiciário do Estado do Pará em Comitê de Governança de Segurança da Informação do Poder Judiciário do Estado do Pará (CGSI-PJPA) e dá outras providências. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=1404560>.

⁵ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ. *Resolução nº 8, de 30 de junho de 2021*. Reconfigura o Núcleo de Cooperação Judiciária e define os parâmetros de designação e atuação dos juízes de cooperação, em conformidade com as diretrizes fixadas na Resolução nº 350, de 27 de outubro de 2020, do Conselho Nacional de Justiça, para os procedimentos de cooperação judiciária nacional. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=983043>.

⁶ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0808751-10.2022.8.14.0000*. Relatora: Desembargadora Luzia Nadja Guimarães Nascimento. Disponível: <https://jurisprudencia.tjpa.jus.br>.

dos Municípios, para legislar sobre a matéria, por existência de interesse local na questão ambiental, e não estadual, além de considerar que a vedação é razoável, consoante se verifica dos fundamentos abaixo transcritos:

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 16.897/2018 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE LOCAL (ART. 30, I, DA CF). COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. PROIBIÇÃO RAZOÁVEL DE MANUSEIO, UTILIZAÇÃO, QUEIMA E SOLTURA DE FOGOS DE ESTAMPIDOS, ARTIFÍCIOS E ARTEFATOS PIROTÉCNICOS SOMENTE QUANDO PRODUZIREM EFEITOS SONOROS RUIDOSOS. PROTEÇÃO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE. IMPACTOS GRAVES E NEGATIVOS ÀS PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA. DANOS IRREVERSÍVEIS ÀS DIVERSAS ESPÉCIES ANIMAIS. IMPROCEDÊNCIA.

1. O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades competentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, competindo à União atuar em matérias e questões de interesse geral; aos Estados, em matérias e questões de interesse regional; aos Municípios, assuntos de interesse local e, ao Distrito Federal, tanto temas de interesse regional quanto local.

2. As competências municipais, dentro dessa ideia de predominância de interesse, foram enumeradas no art. 30 da Constituição Federal, o qual expressamente atribuiu aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II). A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já assentou que a disciplina do meio ambiente está abrangida no conceito de interesse local e que a proteção do meio ambiente e da saúde integram a competência legislativa suplementar dos Municípios. Precedentes.

3. A jurisprudência desta CORTE admite, em matéria de proteção da saúde e do meio ambiente, que os Estados e Municípios editem normas mais protetivas, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse. A Lei Municipal 16.897/2018, ao proibir o uso de fogos de artifício de efeito sonoro ruidoso no Município de São Paulo, promoveu um padrão mais elevado de proteção à saúde e ao meio ambiente, tendo sido editada dentro de limites razoáveis do regular exercício de competência legislativa pelo ente municipal.

4. Comprovação técnico-científica dos impactos graves e negativos que fogos de estampido e de artifício com efeito sonoro ruidoso causam às pessoas com transtorno do espectro autista, em razão de hipersensibilidade auditiva. Objetivo de tutelar o bem-estar e a saúde da população de autistas residentes no Município de São Paulo.

5. Estudos demonstram a ocorrência de danos irreversíveis às diversas espécies animais. Existência de sólida base técnico-científica para a restrição ao uso desses produtos como medida de proteção ao meio ambiente. Princípio da prevenção.

6. Arguição de Preceito Fundamental julgada improcedente.”

(ADPF 567, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 01/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-059, DIVULG 26-03-2021, PUBLIC 29-03-2021)

Ademais, após o ingresso da presente ação direta de inconstitucionalidade, a matéria foi apreciada em caráter definitivo pelo Supremo Tribunal Federal em julgamento, na sistemática de repercussão geral, do RE n.º 1.210.727/SP, Tema n.º 1.056, nos seguintes termos:

“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. RECURSO INTERPOSTO EM FACE DE ACÓRDÃO EM ADI ESTADUAL. LEI 6.212/2017 DO MUNICÍPIO DE ITAPETININGA/SP. PROIBIÇÃO DE SOLTURA DE FOGOS DE ARTIFÍCIO E ARTEFATOS PIROTÉCNICOS QUE PRODUZEM ESTAMPIDO. PROTEÇÃO DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

CONCORRENTE. NORMA MAIS PROTETIVA. ATENDIMENTO AOS REQUISITOS PARA A COMPETÊNCIA SUPLETIVA DOS MUNICÍPIOS. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. OBSERVÂNCIA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E DESPROVIDO.

1. O Município é competente para legislar concorrentemente sobre meio ambiente, no limite de seu interesse local e desde que esse regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados, assim como detém competência legislativa suplementar quanto ao tema afeto à proteção à saúde (art. 24, VI e XII, da CRFB/88).

2. É constitucionalmente válida a opção legislativa municipal de proibir o uso de fogos de artifício de efeito sonoro ruidoso, ao promover um padrão mais elevado de proteção à saúde e ao meio ambiente, nos limites razoáveis do regular exercício de competência legislativa pelo ente estatal. Precedente: ADPF 567, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 1º/3/2021, DJe de 29/3/2021.

3. Tese de repercussão geral: ‘É constitucional – formal e materialmente – lei municipal que proíbe a soltura de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos produtores de estampidos’.

4. Recurso extraordinário conhecido e desprovido.’

(RE 1210727, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 09/05/2023, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 16-05-2023 PUBLIC 17-05-2023)

Daí porque, não resta dúvida sobre a constitucionalidade da vedação imposta, face a proteção a vida, à saúde e ao meio ambiente, além de prevenir e evitar graves e negativos impactos às pessoas com transtornos do espectro autista, como também evita irreversíveis danos às diversas espécies animais, consoante o posicionamento do Supremo Tribunal Federal proferido tanto na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 567/SP, que tem eficácia contra todos e efeito vinculante, inclusive aos demais órgãos do Poder Judiciário, conforme o previsto no art. 10, §3.º, da Lei n.º 9.882/99, como também a tese proferida no julgamento do RE n.º 1.210.727/SP, Tema n.º 1.056, que deve ser seguida como precedente paradigmático sobre a matéria em questão.

Assim, havendo posicionamento do Supremo Tribunal Federal em sentido contrário aos fundamentos adotados na inicial, não vislumbro ofensa ao pacto federativo e a previsão do art. 253 do CE/PA, como também não acolho a arguição de violação aos princípios da razoabilidade, da livre iniciativa e da liberdade econômica e afronta a patrimônio cultural e imaterial da humanidade, além de ofensa a direito adquirido.

Ante o exposto, julgo improcedente o pedido de inconstitucionalidade do art. 18, letra “b”, da Lei Estadual n.º 9.593/22, posto que a constitucionalidade da norma impugnada encontra definida nos precedentes paradigmáticos do Supremo Tribunal Federal, consubstanciados na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 567/SP e no Recurso Extraordinário de Repercussão Geral do RE n.º 1.210.727/SP, Tema n.º 1.056, nos termos da fundamentação.

É como Voto.

DESA. LUZIA NADJA GUIMARÃES NASCIMENTO
RELATORA

Acompanhando o voto da Desa. Relatora, o Tribunal de Justiça do Pará, baseando-se em precedentes do STF (ADPF n.º 567/SP e RE n.º 1.210.727/SP, Tema n.º 1.056), decidiu que a lei estadual é constitucional. Restou reconhecida a competência do estado para legislar sobre a proteção do meio ambiente e a saúde da população, o que abrange a proibição de fogos de artifício com estampido, mostrando-se medida legislativa razoável e proporcional.

A experiência e o preparo revelados pela Desa. Luzia Nadja são absolutamente essenciais para julgamentos que envolvem este nível de complexidade, especialmente naqueles em que são confrontados direitos fundamentais e são analisadas colisões entre princípios constitucionais. É necessário o domínio de técnicas da hermenêutica constitucional contemporânea, o qual a ilustre magistrada mostrou que possui.

2 Desembargadora Célia Regina de Lima Pinheiro

A Desembargadora Célia Regina de Lima Pinheiro tem uma das mais eminentes carreiras na magistratura paraense. Sua posse na Magistratura, depois de aprovada em concurso público de provas e títulos, ocorreu de 1991, sendo nomeada para exercer o cargo de Juíza Substituta na Comarca de São Miguel do Guamá.

Atuou ainda na Comarca de Afuá, até ser promovida para 1ª Vara de Santarém, já na 2ª entrância. Por merecimento foi promovida para a Comarca da Capital, em 1996, ainda como Juíza não Titular de Vara, período em que auxiliou nas 14ª, 15ª e 21ª Varas Cíveis, até ser titularizada na Vara Distrital do Mosqueiro, em 1998. Também foi Titular da 8ª Vara Cível da Capital, Juíza da 2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais, Juíza Corregedora das Comarcas do Interior (2003-2005) e Juíza Auxiliar da Presidência (2005-2006).

Após 15 anos de dedicação à Justiça paraense, ascendeu ao Desembargo, em 23.11.2006. Nos anos seguintes, assumiu importantes cargos na estrutura diretiva do Tribunal, destacando-se, entre 2007-2011, o seu trabalho na Coordenadoria Geral dos Juizados Especiais no Estado do Pará.

No Tribunal Regional Eleitoral do Pará – TRE-PA atuou como membro substituto desde 2011. Foi Diretora da Escola Judiciária Eleitoral do Estado do Pará, entre 2015 e 2019; Vice-Presidente e Corregedora do TRE-PA de 2015 a 2017, assumindo também a Presidência do Colégio de Corregedores Regionais Eleitorais do Brasil (2015 a 2016), sendo eleita Presidente daquela Corte Eleitoral para o biênio 2017-2019.

Já em 2019, foi eleita Vice-Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Pará – TJPA para o biênio 2019-2021 e Presidente do TJPA para o período seguinte, 2021 a 2023, liderando uma das mais inovadoras gestões que o Poder Judiciário do Estado do Pará já experimentou, com destaque para a transformação do acervo do Tribunal em 100% eletrônico.

No biênio 2023-2025, assumiu a Diretoria-Geral da Escola Judicial do Poder Judiciário do Pará – EJPA, e presidiu a Comissão Especial que cuidou das comemorativas do sesquicentenário do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (150 anos). Assumiu, ainda, a primeira Comissão Recursal⁷ para as deliberações da Comissão de Heteroidentificação⁸ do Poder Judiciário do Estado do Pará.

⁷ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ. *Portaria n. 722/2024-GP, de 15 de fevereiro de 2024*. Institui a Comissão Recursal do Poder Judiciário do Estado do Pará, conforme previsão do art. 12, da Resolução CNJ n. 2541/2023. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br//CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=1521601>.

⁸ A heteroidentificação é identificação por terceiros da condição racial autodeclarada. Cf. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n.º 541, de 18 de dezembro de 2023*. Disciplina a instituição das comissões de heteroidentificação e o respectivo procedimento nos concursos públicos realizados no âmbito do Poder Judiciário, na forma prevista nas Resoluções CNJ n.º 75/2009, 81/2009 e 203/2015. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br//CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=1521599>.

Como julgadora, atuou em diversos processos de relevância para os municípios do Estado do Pará e do estado como um todo, dentre os quais destaca ações diretas de inconstitucionalidade – ADIs que tratam da criação de cargos em comissão de Procurador Municipal, matéria recorrente no Tribunal.

Para se ter ideia, somente a Des. Célia Regina já relatou ADIs em face de leis similares nos municípios de Benevides, Juruti, Pacajá, Tailândia e Xinguara.

Selecionou-se, para esta exposição, o julgado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0807373-58.2018.8.14.0000, ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Pará contra dispositivos do Anexo I, da Lei Municipal nº 288/2013, do Município de Tailândia (PA), aprovados pela Câmara Municipal de Tailândia, do qual se abstraiu o voto da relatora,⁹ Des. Célia Regina de Lima Pinheiro, a seguir transcrito:

VOTO

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, relativa às disposições do Anexo I, itens 1.1.2, 02 e 03 da Lei nº 288/2013, do Município de Tailândia, os quais, segundo o Ministério Público do Estado, contrariam os artigos 34, §1º, 35, 52 e 187 §2º, da Constituição Estadual.

Inicialmente, considerando a alegação do PGM sobre a ausência de regramento constitucional que trate da advocacia pública municipal, farei breve exposição sobre os ditames da Constituição Federal no que concerne às diretrizes da advocacia pública, para esclarecer a aplicação da norma e dos precedentes suscitados ao caso em análise.

A Constituição Federal, em seus artigos 131 e 132, prevê a organização da Advocacia Geral da União, com competência para representar a União, nas esferas judicial e extrajudicial, cabendo-lhe, ainda, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo. Para tanto, os Procuradores devem ser organizados em carreira, cujos cargos requerem provimento efetivo, com ingresso por meio de concurso público de provas e títulos, com exceção do Procurador Geral, cuja nomeação é de livre iniciativa do chefe do Presidente da República.

Vejamos os dispositivos citados, *verbis*:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

⁹ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0807373-58.2018.8.14.0000. Relatora: Desembargadora Célia Regina de Lima Pinheiro. Disponível em: <https://jurisprudencia.tjpa.jus.br>.

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.

Essas balizas são de observação cogente para os Estados e para o Distrito Federal, conforme estabelece o art. 132, da CF. Para os Municípios, porém, a obrigação de criação de órgão de advocacia pública não se mostra expressa na Carta Magna, que é lacônica sobre repercussão simétrica na legislação desses entes. Seguindo essa linha, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu que não há imposição de tal comando aos municípios.

Ilustro esse entendimento, com os seguintes julgados da Corte Suprema: RE: 225777 - MG, Rel. Min. Eros Grau; RE 888.327-AgR, Rel.^a Min.^a Rosa Weber; RE 893.694-AgR, Rel. Min. Celso de Mello; AgR RE: 883446 SP - SP, Rel. Min. Roberto Barroso; RE 1117576-SP, Rel. Min. Marco Aurélio; e RE1156016 AgR. Relator Min. Luiz Fux, cujas ementas transcrevo, com grifos: [...]

O entendimento da Corte Suprema reverbera o poder de auto-organização dos entes municipais, conferido pela Constituição Federal, o qual não pode ser restringido pelo constituinte estadual, para se inferir a obrigatoriedade de criação de Procuradoria Jurídica pelos municípios. Esta prática configuraria inovação no texto constitucional que nada disciplina acerca da matéria.

Nesse contexto, sobressai a razão do requerido quando sustenta ter discricionariedade para decidir sobre a criação de seu órgão de advocacia.

Em que pese o plausível argumento do ente público, na presente ação, o autor não pretende obrigar o Município a criar seu órgão de advocacia, o que subverteria a ordem jurídica; ao contrário, o Parquet, inclusive, em sua inicial, frisa tal peculiaridade que milita em favor do ente municipal. A impugnação ora debatida paira nos dispositivos da lei que estabelece cargos de provimento exclusivamente comissionado.

Delineado esse ponto, estou certa de que resta esclarecido o afastamento de controvérsia sobre a faculdade do Município para criação de órgão de advocacia pública.

Pois bem.

A questão em análise cinge-se à suposta inconstitucionalidade do Anexo I, itens 1.1.2, itens 02 e 03 da Lei nº 288/2013, que dispõe sobre a estrutura e organização administrativa do Município de Tailândia, criando cargos de Assessor Jurídico e Assessor Superior com provimento, exclusivamente, por meio comissionado confrontando, segundo o autor, os arts. 34, §1º, 35, 52 e 187, §2º da Constituição Estadual. [...]

Por sua vez, a Constituição do Estado do Pará, nos mencionados artigos, prescreve o que segue:

Art. 34. Os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei.

§1º - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, respeitada, rigorosamente, a ordem de classificação, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Art. 35. As funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

Art. 52. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, respeitados os princípios e preceitos estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Art. 187. À Procuradoria Geral do Estado compete a representação judicial e a consultoria jurídica do Estado, inclusive em processos judiciais e administrativos que envolvam matéria de natureza tributária e fundiária, com sua organização e funcionamento sendo disposto em lei complementar, de iniciativa do Governador do Estado. [...]

§2º. O ingresso na carreira de Procurador do Estado far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, organizado pela Procuradoria-Geral do Estado, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Pará.

A Carta Constitucional do Estado do Pará, em simetria com a Constituição Federal (arts. 37, II e V), estabelece a investidura em cargo público por meio de concurso público, ressalvados os casos de cargos em comissão declarados em lei como de livre nomeação e exoneração, os quais servem para as atividades de direção, chefia e assessoramento.

Dita, ainda, que o Município será regido pela Lei Orgânica subsumida aos princípios constitucionais do Estado, em consonância com os valores consagrados pela Constituição da República; e que a Procuradoria Estadual é competente pela representação judicial e a consultoria jurídica do Estado, inclusive em processos judiciais e administrativos que envolvam matéria de natureza tributária e fundiária, sendo, seus Procuradores, servidores efetivos.

Nesses mandamentos constitucionais repousa a alegação do autor de inconstitucionalidade do aventado Anexo I, itens 1.1.2, itens 02 e 03 da Lei nº 288/2013, do Município de Tailândia, no que concerne à natureza comissionada dos cargos de Assessor Jurídico e Assessor Superior.

Não é demais dizer que o concurso público é um instrumento impessoal e objetivo para acesso aos cargos públicos, representa valores democráticos consagrados na Carta Magna e, por corolário, traz a obrigatoriedade da observância dos princípios da legalidade, isonomia, impessoalidade e moralidade. O legislador, portanto, é obrigado a se manter fiel às motivações pelas quais o constituinte hasteou essa forma de ingresso como regra e a livre nomeação como exceção, delimitando-se, esta, de acordo com os valores que incentivaram a própria regra.

Nesse limiar, o conceito jurídico de discricionariedade resta mitigado pelos elevados princípios da Administração Pública, conforme descreve Marçal Justen Filho: [...] a restrição à competência de livre nomeação e exoneração, mesmo para cargos em comissão, retrata conquista política, e deriva da incorporação ao sistema jurídico de princípios mais elevados acerca da Administração estatal". E, como tal, "reflete a evolução que impregna o próprio conceito jurídico de discricionariedade". [...]

A vontade constitucional é que os cargos em comissão sejam uma exceção. A Constituição pretende que os titulares de cargos públicos sejam, como regra providos mediante um processo de seleção norteado por critérios objetivos e sejam investidos de garantias que lhe assegurem isenção no desempenho de suas funções. Ou seja, não é compatível com a Constituição que a generalidade dos cargos públicos seja de "livre" provimento e demissão.

(JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 7ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. PP. 873,874. In BRETONES, Fernanda Moreira da Costa. Cargos em comissão e funções de confiança no Ministério Público: compatibilidade com as normas constitucionais e abrangência do controle pelo CNMP - Parte 1. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5564, 25 set. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/68976>. Acesso em: 13 ago. 2020.)

Desse modo, em que pese ser permitida a admissão de servidor em cargos comissionados e de confiança, para o exercício de atividades de direção, chefia e assessoramento, com livre nomeação e exoneração, essa exceção não pode ser uma via para a contratação ampla com verdadeira burla ao mandamento geral do concurso público.

Há muito, o Supremo Tribunal Federal externa o entendimento de que as atribuições dos cargos comissionados devem se harmonizar com o princípio da livre nomeação e exoneração. Senão vejamos: [...]

Essa característica imprescindível dos cargos comissionados vem justificar sua condição de exceção à regra do concurso público e afastar a inconstitucionalidade da norma que os cria, com a demonstração dos requisitos legitimadores desta forma de provimento.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE1041210/SP, em sede de repercussão geral, sob relatoria do Min. Dias Toffoli, reafirmou a jurisprudência da Corte consolidando o entendimento de que a criação de cargos em comissão somente se justifica se presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição.

A tese fixada consta nos termos da ementa do RE1041210/SP (Tema 1010) a seguir transcrita: Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema. 1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição. 2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria. 3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário. 4. Fixada a seguinte tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir. Grifei.

(RE 1041210 RG/SP, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-107 DIVULG 21-05-2019 PUBLIC 22-05-2019)

Na esteira do precedente da Corte Suprema, o Pleno deste Tribunal já se pronunciou declarando a inconstitucionalidade do art. 26 da Lei nº 037/2006, do Município de Cachoeira do Arari, de relatoria da Des. Luzia Nadja Guimarães Nascimento, com voto vista vencedor do Des. Milton Augusto de Brito Nobre; bem como do Anexo I, da Lei nº 3.177/2013, do Município de Altamira; do Anexo I, letra "a", inciso "II", da Lei nº 300/2014, do Município de Marituba; e do §1º do art. 1º e art. 5º, da Lei nº 1.945/2009 do Município de Curuçá, estes de relatoria da Des. Rosileide Maria da Costa Cunha. [...]

No caso dos autos, a Lei municipal nº 288/2013 dispõe sobre organização administrativa do Município de Tailândia, estabelecendo a estrutura da Procuradoria Geral, conforme se vê no art. 24, §1º, alínea "b", I a III:

Art. 24. A Prefeitura Municipal de Tailândia, estado do Pará, para a execução de obras e serviços de responsabilidade do Município, em observância ao disposto no artigo anterior é constituída dos seguintes órgãos:

§1º. Órgãos de Assessoramento: [...]

(b). Procuradoria Geral do Município – PGM, composta de:

I. Gabinete do Procurador Geral;

II. Assessoria Jurídica;

III. Assessoria Superior.

Já o supratranscrito Anexo I do ato legislativo em comento compõe o órgão com os seguintes cargos: 1 (um) Procurador Geral – DAS/9; 6 (seis) Assessores Jurídicos – DAS/8; e 2 (dois) Assessores Superiores – DAS/4, todos de provimento em comissão.

Tendo em foco que o objetivo da presente ação é ver declarada a inconstitucionalidade material do Anexo I, em seus itens 1.1.2, 02 e 03 da Lei nº 288/2013, no que concerne à natureza “comissionada” dos cargos de Assessor Jurídico e Assessor Superior, importa, nesta hora, analisar se esses cargos comissionados atendem aos pressupostos inerentes a essa condição.

Para tanto, transcrevo os dispositivos da Lei em comento que tratam dos cargos em comissão da Administração Municipal:

SUBSEÇÃO II

DO QUADRO DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO

Art. 63. Para efeitos desta Lei, o Chefe de Gabinete, os Secretários Municipais, os Assessores; os Coordenadores (I, II, III e IV), Diretores de Departamentos (I, II, III e IV), Chefes de Divisão, Chefes de Unidades, Gerentes e Assistentes de Gabinete (I e II) são considerados Agentes Políticos municipais da confiança do Chefe do Executivo Municipal, e por ele nomeados e exonerados quando assim julgar conveniente, para os órgãos da Administração Pública Municipal, nos vários níveis de sua estrutura administrativa, sendo assim constituído:

I. Cargos em Comissão/Direção e Assessoramento Superior - “DAS” –são cargos do mais alto nível hierárquico, de livre nomeação e exoneração, por escolha do Chefe do Poder Executivo Municipal, dentre pessoas de sua inteira confiança e portadores da qualificação e requisitos necessários ao desempenho das funções do respectivo cargo, nos termos estabelecidos nesta Lei, cuja investidura não depende obrigatoriamente de Concurso, com a seguinte classificação: [...]

Art. 64. Ficam criados os Cargos de PROVIMENTO EM COMISSÃO ordenados por símbolos e níveis de vencimentos, constantes do Quadro do Inciso I do Art. 63 e ANEXO I desta Lei. [...]

Art. 69. O Regimento Interno da Prefeitura será baixado por Decreto do Chefe do Executivo Municipal no prazo de 120 (cento e vinte) dias a contar da vigência desta Lei, observando:

I. as atribuições gerais dos diferentes órgãos e unidades administrativas da Prefeitura;

II. a atribuição especial e comum dos servidores investidos nas funções de Direção, Chefia e Assessoramento; [...]

De acordo com o art. 69, I, supratranscrito, fica à mercê do chefe do executivo dizer as atribuições dos cargos, por meio de decreto regulamentador, evidenciando a carência de especificação das funções a serem desenvolvidas pelos ocupantes dos cargos comissionados em análise. Essa lacuna expõe a incerteza sobre a inexistência de independência funcional e qualificação técnica, características não inerentes do cargo em comissão.

Conforme orienta o precedente obrigatório, Tema 1010/STF, em sua alínea “d”, a lei que cria cargos comissionados deve descrever com clareza e objetividade suas atribuições.

Destaco o esclarecimento do Ministro Dias Toffoli, relator do julgado:

É certo que do nome do cargo não exsurge o plexo de atribuições correspondentes, as quais podem conter atividades típicas de cargo comissionado e outras meramente técnicas, a

depende do que dispuser a lei. Daí ser imprescindível que a lei que cria o cargo em comissão descreva as atribuições a ele inerentes, evitando-se termos vagos e imprecisos. (grifei) [...] Assento que não estou alheia ao dispositivo do art. 35 e respectivos incisos da lei municipal impugnada, relacionando, de forma geral, a competência da Procuradoria Geral. Senão vejamos:

Art. 35. A Procuradoria Geral do Município “PGM” compete:

- I. assessorar o Chefe do Executivo Municipal e aos órgãos da Administração Municipal, nos assuntos de natureza jurídica e ordem legal;
- II. defender e representar, em juízo ou fora dele, os direitos e interesses do Município, inclusive dos órgãos da administração direta, indireta e fundacional, sempre que necessário;
- III. elaborar mensagens do Chefe do Executivo Municipal à Câmara, bem como encaminhar projetos de Lei ao referido órgão;
- IV. redigir projetos de leis, justificativas de vetos, decretos, regulamentos, contratos, convênios, pareceres e outros documentos de natureza jurídica.
- V. organizar, numerar e manter sobre sua responsabilidade leis, decretos, portarias e outros atos normativos pertinentes ao Executivo Municipal;
- VI. coordenar os processos de regularização fundiária, articulando-se com a Secretaria Municipal de Administração no que se refere ao programa de terras e representar e assessorar o Município em todo e qualquer litígio sobre questões fundiárias;
- VII. assistir juridicamente ao Chefe do Executivo Municipal nas atividades relativas às Licitações, elaborando pareceres, bem como orientar as Comissões de Licitações da administração direta, indireta ou fundacional;
- VIII. assistir juridicamente ao Chefe do Executivo Municipal nas desapropriações, aquisições e alienações de imóveis;
- IX. organizar e manter atualizada a coletânea de Leis Municipais, a legislação estadual e federal de interesse do Município, bem como de jurisprudência pertinente;
- X. instaurar e participar de sindicâncias e processos administrativos e dar-lhes orientação jurídica conveniente;
- XI. administrar a dívida ativa do Município, bem como executar a sua cobrança judicial ou de quaisquer outras dívidas que não forem liquidadas no prazo legal;
- XII. desempenhar outras atividades afins.

Em que pese definida a competência do órgão, não há especificação das atribuições de cada cargo que o compõe; não ilidindo, portanto, a aventada inconstitucionalidade dos cargos comissionados criados.

Nesse contexto, mostra-se evidente a inconstitucionalidade do dispositivo atacado, pois não apresenta descrição clara e objetiva das atribuições dos cargos criados. ofendendo o disposto nos arts. 34, §1º e 35 da Constituição Estadual e, de forma reflexa, o art. 37, II e V, da Constituição Federal, conforme se depreende do item “d” da tese estabelecida no RE.1041.210/SP – Tema 1010 do Supremo Tribunal Federal.

Em que pese a supremacia da Constituição em relação às demais normas jurídicas como uma garantia primordial do Estado Democrático de Direito, a norma legal, após declarada inconstitucional, pode surtir efeitos no tempo.

A Lei Federal 9.868, de 1999, em seu artigo 27 estabelece o seguinte:

Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

O afastamento a teoria clássica da nulidade, a qual exige que a declaração de inconstitucionalidade tenha efeito retroativo (*ex tunc*), enseja a demonstração de danos à segurança jurídica ou a algum outro valor constitucional diretamente vinculado ao interesse social. Sob esse viés, reconhece-se que, apesar de a norma ser reconhecidamente inconstitucional desde a sua criação, terá produzido efeitos jurídicos válidos (como se constitucionais fossem) até o termo determinando na decisão de inconstitucionalidade exarada.

Anoto que, quando se fala dos direitos dos ocupantes dos cargos em comissão criados pela lei inquinada, não vejo prejuízo relevante, na espécie, pois os cargos de natureza comissionada trazem, em si, a instabilidade na continuidade da relação de trabalho, não gerando direito adquirido à permanência no cargo. No que diz respeito aos salários recebidos, ante sua natureza alimentar, também não se vislumbra eventual devolução de valores aos cofres públicos, o que afasta ofensa a direito do servidor nesta seara.

De outra banda, considerando que o Princípio da Segurança Jurídica mostra-se, de forma implícita, na Constituição Federal, sobressaindo-se, dentre outros, no princípio da boa-fé administrativa, o que pode ser aplicado, no caso, considerando a possibilidade de já ter ocorrido contratação de servidores nessa condição, os quais, por certo, já teriam exercido suas atribuições, desenvolvendo atividades e praticando atos cuja nulidade poderia gerar tumulto e instabilidade nas relações jurídicas no âmbito da Administração.

É certo que não se pode aquiescer o sustento desta situação de afronta constitucional, de modo que atribuir prazo de validade para o futuro, na espécie, não se mostra plausível, diante de flagrante ausência de zelo do legislador marcada pela lei em análise.

Nesse contexto, entendo razoável que os efeitos desta decisão se perfectibilizem a partir do seu trânsito em julgado, pelo que atribuo à presente declaração de inconstitucionalidade efeitos *ex nunc*.

Resta prejudicada a apreciação do pedido de reconsideração constante no Id. 3873631.

Ante o exposto, julgo procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade do Anexo I, 1.1.2, itens 02 e 03 da Lei nº 288/2013 do Município de Tailândia, com efeitos *ex nunc*. Tudo conforme fundamentação.

Façam-se as comunicações de estilo, remetendo cópia do acórdão aos órgãos competentes, na forma do §2º, do art. 183, do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça.

É o voto.

Belém, 03 de fevereiro de 2021.

Desa. CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO

Relatora

Brilhante o voto da Desembargadora Célia Regina de Lima Pinheiro, abarcando com primor doutrina, jurisprudência e legislação, numa construção argumentativa irretocável, finalizada com uma importante análise sobre os efeitos da declaração de inconstitucionalidade no tempo, decidindo, acertada e fundamentadamente, pelos efeitos *ex nunc*.

Perceba-se como na análise das ações no controle de constitucionalidade a incumbência de um(a) desembargador(a) se aproxima bastante daquilo que realiza um(a) ministro(a) do Supremo Tribunal Federal. Em casos assim é que a qualidade técnica, o conhecimento, a atualização se revelam, exigindo também equilíbrio, maturidade e compreensão das realidades sociais e humanas, em uma perspectiva regional.

À guisa de conclusão

Ao comparar as jornadas profissionais das Desembargadoras Luzia Nadja e Célia Regina, fui surpreendido com algumas coincidências. Ambas atuaram na Corregedoria do Tribunal, sendo a Desa. Célia como Juíza Corregedora das Comarcas do Interior e a Desa. Luzia como Corregedora da Região Metropolitana de Belém. As duas foram Presidentes do TJPA, com gestões paradigmáticas, muito voltadas à inovação e ao investimento em tecnologia. Também presidiram, com grande destaque, o Tribunal Regional Eleitoral do Pará, em gestões históricas que deixaram verdadeiro legado.

E, como já referimos, compõem, para nossa honra e ventura, a Seção de Direito Público do TJPA, onde vêm desempenhando atividades judicantes de grande valor e reconhecimento. São magistradas iluminadas, que têm seus nomes insculpidos no panteão da magistratura paraense.

Desde a primeira mulher Presidente do TJPA, Desa. Lídia Dias Fernandes, até nossa atual, Desa. Maria de Nazaré Silva Gouveia dos Santos, todas que assumiram o cargo máximo da gestão contribuíram significativamente para a evolução e modernização do TJPA. Este legado de liderança feminina foi hasteado a um nível elevadíssimo pelas Desembargadoras Luzia Nadja e Célia Regina, cujas atuações exemplares na judicatura e na alta gestão judiciária são as razões que justificam este artigo.

As ADIs apresentadas no artigo são singelos exemplos de uma produção jurisprudencial extensa, profunda e diversificada em seu conteúdo, pois, mesmo especializadas em direito público, nossas homenageadas dominam múltiplas áreas de direito. Seus votos são sempre aulas, tecnicamente paradigmáticos, servindo como verdadeiros *hard cases*.

As contribuições das Desembargadoras Luzia Nadja Guimarães Nascimento e Célia Regina de Lima Pinheiro para o TJPA reafirmam o quanto a liderança feminina pode impactar positivamente a jurisdição e a gestão da justiça brasileira.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de, MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 31-56.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 541, de 18 de dezembro de 2023*. Disciplina a instituição das comissões de heteroidentificação e o respectivo procedimento nos concursos públicos realizados no âmbito do Poder Judiciário, na forma prevista nas Resoluções CNJ nº 75/2009, 81/2009 e 203/2015. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br//CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=1521599>.

PARÁ. *Lei Complementar nº 057, de 6 de julho de 2006*. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Pará e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/data/files/05/A0/17/D7/B5046610DD87F366180808FF/LEI%20COMP%20057%20-%20Arq%20Leis%20-%20Texto%20atualizado%2002-10-2018.pdf>.

PARÁ. *Lei nº 5.008, de 10 de dezembro de 1981*. Dispõe sobre o Código de Organização Judiciária do Estado do Pará. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br//CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=8546>.

PARÁ. *Lei nº 9.133, de 23 de setembro de 2020*. Altera a Lei Estadual nº 5.008, de 10 de dezembro de 1981, que dispõe sobre o Código de Organização Judiciária do Estado do Pará, para unificar a Corregedoria de Justiça da Região Metropolitana de Belém e a Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior na Corregedoria-Geral de Justiça. Disponível em: <http://lex.pge.pa.gov.br/atos/view/1079>.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0808751-10.2022.8.14.0000*. Relatora: Desembargadora Luzia Nadja Guimarães Nascimento. Disponível: <https://jurisprudencia.tjpa.jus.br>.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0807373-58.2018.8.14.0000*. Relatora: Desembargadora Célia Regina de Lima Pinheiro. Disponível em: <https://jurisprudencia.tjpa.jus.br>.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ. *Portaria n. 722/2024-GP, de 15 de fevereiro de 2024*. Institui a Comissão Recursal do Poder Judiciário do Estado do Pará, conforme previsão do art. 12, da Resolução CNJ n. 2541/2023. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=1521601>.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ. *Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará*. Disponível: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=1579610>.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ. *Relação de Comissões, Comitês e Grupos de Trabalho do TJPA Biênio 2023–2025*. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=20851>.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ. *Resolução nº 16, de 14 de setembro de 2022*. Transforma o Comitê de Segurança da Informação do Poder Judiciário do Estado do Pará em Comitê de Governança de Segurança da Informação do Poder Judiciário do Estado do Pará (CGSI-PJPA) e dá outras providências. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=1404560>.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ. *Resolução nº 8, de 30 de junho de 2021*. Reconfigura o Núcleo de Cooperação Judiciária e define os parâmetros de designação e atuação dos juizes de cooperação, em conformidade com as diretrizes fixadas na Resolução nº 350, de 27 de outubro de 2020, do Conselho Nacional de Justiça, para os procedimentos de cooperação judiciária nacional. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=983043>.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MOURA, Roberto Gonçalves de. A presença feminina no TJPA e a jurisprudência no direito público. In: MENDES, Denise; BACELAR, Jeferson; MENDES, Giussepp (Coord.). *Magníficas mulheres: mulheres no sistema de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2025. v. 2. p. 1141-1156. ISBN 978-65-5518-861-5.

A LGPD E A MITIGAÇÃO DE RISCOS ALÉM DO BINÁRIO SIGILO-TRANSPARÊNCIA

RODRIGO PIRONTI AGUIRRE DE CASTRO

LUANNA RAMOS FERREIRA

1 Introdução

Dentre o rol de direitos fundamentais previsto na Constituição Federal de 1988, está o direito à informação, regulamentado pela Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2011), e o direito à proteção de dados pessoais, regimentado pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD (Lei nº 13.709/2018).

Com a promulgação da LGPD, alguns questionamentos surgiram, referentes à possível incompatibilidade entre as práticas de transparência e a aplicação da norma de proteção de dados pessoais.

Dessa forma, o objetivo do presente estudo é analisar o aparente conflito entre os preceitos fundamentais, mas, além disso, demonstrar que a LGPD tem como objetivo possibilitar a mitigação dos riscos associados à publicidade.

2 Evolução normativa e a LGPD no Brasil

O marco normativo sobre proteção de dados no Brasil transcende a promulgação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD (Lei nº 13.709/2018). A construção dessa normativa evoluiu ao longo do tempo, com raízes profundas na Constituição Federal de 1988. Em seu art. 5º, inc. X, a Carta Magna assegura a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.

Nos anos 90, surgiram os primeiros marcos legais sobre proteção de dados pessoais. Em 1990, o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) regulou o uso de bancos de dados de consumidores, garantindo o acesso às informações pessoais arquivadas sobre o consumidor. Posteriormente, em 1991, a Lei dos Arquivos Públicos

(Lei nº 8.159/1991) estabeleceu a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados, conferindo proteção especial a documentos de arquivo.

Em 1996, foi promulgada a Lei de Interceptação Telefônica e Telemática (Lei nº 9.296/1996), que reconheceu o direito à privacidade ao regular a interceptação de comunicações telefônicas mediante ordem judicial. No ano seguinte, em 1997, a Lei do *Habeas Data* (Lei nº 9.507/1997) assegurou o acesso e a correção de informações pessoais, além de disciplinar o processo do *habeas data*.

O ano de 2002 marcou a inclusão do capítulo “Dos Direitos da Personalidade” no novo Código Civil (Lei nº 10.406/2002), enfatizando a inviolabilidade da vida privada da pessoa natural.

Em 2011, duas leis importantes foram promulgadas: a Lei do Cadastro Positivo (Lei nº 12.414/2011), para a formação de banco de dados de adimplemento de pessoas naturais e jurídicas, e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que definiu o conceito de “informação pessoal” e regulamentou o acesso a informações públicas, com o intuito de assegurar a gestão transparente da informação, garantida como um direito fundamental dos cidadãos, conforme art. 5º, XXXIII, da Carta Magna.

Outro marco significativo foi a Lei de Tipificação Criminal de Delitos Informáticos (Lei nº 12.737/2012), conhecida como Lei Carolina Dieckman, que tipificou crimes relacionados à violação de dispositivos informáticos.

Antes da LGPD, em 2014, o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) estabeleceu princípios como a proteção da privacidade e dos dados pessoais na internet.

A LGPD, promulgada em 2018, foi fortemente influenciada pelo Regulamento Geral de Proteção de Dados (GDPR) da União Europeia, adotado após escândalos de vazamento de dados pessoais, como o caso *Cambridge Analytica*. Esse contexto global evidenciou a necessidade de legislações específicas para proteção de dados pessoais.

Para além da promulgação da legislação, a Emenda Constitucional nº 115/2022 acrescentou o inc. LXXIX ao art. 5º da Constituição Federal, não só garantindo a proteção dos dados pessoais em nível constitucional, mas conferindo a ele caráter de direito fundamental.

Assim, a LGPD fundamenta-se em pilares como o respeito à privacidade, a autodeterminação informativa e o desenvolvimento econômico, reconhecendo a importância dos dados na economia contemporânea e buscando equilibrar interesses individuais e coletivos, com objetivo de garantir que os dados pessoais sejam protegidos e tratados sem violar direitos fundamentais.

3 Harmonizando a proteção de dados e o acesso à informação na Administração Pública

O entendimento sobre a evolução normativa para a promulgação da LGPD merece atenção, para a compreensão de que o direito de acesso à informação e o direito à proteção de dados pessoais integram, ambos, o rol de direitos e garantias fundamentais previstos constitucionalmente, bem como é crucial para a compreensão de seus efeitos práticos.

Dada a igual importância dessas garantias, é crucial reconhecer que nenhum direito fundamental deve prevalecer sobre o outro. Portanto, desde já, fica claro que

não é juridicamente viável uma incompatibilidade entre as práticas de transparência e as normas de proteção de dados pessoais.

Além disso, a eventual incongruência questionada frequentemente surge da falta de observância ao fato de que dados pessoais não são necessariamente sigilosos. Pelo contrário, a própria Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais reconhece a natureza pública de certos dados pessoais, especialmente os tratados pela Administração, conforme evidenciado nos trechos do art. 7º, §3º,¹ e do art. 26, §1º, inc. III.²

Observa-se, ainda, que a LGPD não classifica qualquer categoria de dados pessoais como sigilosa ou proíbe sua divulgação em momento algum, tratando a expressão “sigilo” de forma abstrata para não exceder seu escopo legislativo. Pelo contrário, o diploma até mesmo respalda as operações de tratamento realizadas pela Administração, reforçando o princípio da legalidade estrita ao reconhecer, em seu Capítulo IV, que toda iniciativa do Poder Público deriva exclusivamente da vontade popular expressa por meio de leis e regulamentos. Portanto, é legítimo o tratamento de dados pessoais que protejam os interesses coletivos.

Complementar a isso, a Lei de Acesso à Informação, ao tratar sobre informações pessoais, determina, no art. 6º, inc. III,³ que o Poder Público observará a disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso dos dados, tornando-se claro que, uma vez tendo a publicidade como regra na Administração Pública, o sigilo será admitido de forma excepcional e, por isso, será avaliado de forma restritiva ante o caso concreto.

Nesse sentido, versa o art. 31⁴ da Lei nº 12.527/2011 que somente serão admitidas as restrições de acesso às informações que se relacionem à vida privada, intimidade, honra e imagem das pessoas. Ou seja, excepcionados os dados que se insiram na descrição do art. 31, nem todo dado pessoal deverá receber tratamento sigiloso, fator este que deve ser considerado em todas as situações de aparente conflito entre os interesses individuais e coletivos envolvidos.

Como se pode notar, apesar de alguns ruídos e mal-entendidos a respeito da relação entre LAI e LGPD, as leis funcionam a partir de uma lógica de convergência, já que ambas impulsionam a máxima transparência de informações públicas de interesse público, dentro do contexto e abrangência de cada, de forma a reduzir as assimetrias de informações existentes entre o Estado e seus cidadãos.⁵

¹ “Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses: [...] §3º O tratamento de dados pessoais cujo acesso é público deve considerar a finalidade, a boa-fé e o interesse público que justificaram sua disponibilização”.

² “Art. 26. O uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei. §1º É vedado ao Poder Público transferir a entidades privadas dados pessoais constantes de bases de dados a que tenha acesso, exceto: [...] III - nos casos em que os dados forem acessíveis publicamente, observadas as disposições desta Lei”.

³ “Art. 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”.

⁴ “Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais”.

⁵ BIONI, Bruno Ricardo; SILVA, Paula Guedes F. da; MARTINS, Pedro Bastos L. Intersecções e relações entre a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Lei de Acesso à Informação (LAI): análise contextual pela lente do

Nesse mesmo viés é o que dispõe o Enunciado nº 4, de 10.3.2022, da Controladoria-Geral da União, uma vez que expressa que a LAI e a LGPD são sistematicamente compatíveis entre si e harmonizam os direitos fundamentais do acesso à informação, da intimidade e da proteção aos dados pessoais, não havendo antinomia entre seus dispositivos.⁶

Tal entendimento também é compartilhado pela Diretora da Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD, Miriam Wimmer,⁷ senão vejamos:

A LGPD não é uma norma que atua nessa dinâmica binária, de sigilo ou transparência, ela atua com mitigação de riscos, é uma outra lógica, como se fosse um outro olhar, um outro prisma. E é assim que a LGPD traz uma caixa de ferramentas, não de dizer se algo deve ser publicado ou não publicado, mas sim como podemos mitigar os riscos associados à publicidade. É possível sim dar publicidade a dados pessoais, sobretudo quando houver o interesse público geral, preponderante em conhecer esses dados, para fins de controle social, participação social, para que se possa fiscalizar os atos do Poder Executivo, ou no caso do judiciário, também para a finalidade de transparência e controle social.

Diante do exposto, é possível considerar a inexistência de superioridade entre as leis, não servindo a LGPD como justificativa para restringir o acesso aos dados de interesse coletivo, mas sim o complemento entre elas.

4 Aplicação da LGPD na Administração Pública

O tratamento de dados pessoais pela Administração Pública, incluindo a divulgação de dados pessoais, deve ser realizada em conformidade com as disposições da LGPD, devendo, pelo menos, observar os princípios previstos na normativa de proteção de dados, verificar a base legal aplicável ao tratamento, garantir os direitos dos titulares e adotar medidas de prevenção e segurança, a fim de evitar a ocorrência de incidentes.⁸

Dessa forma, quando a Administração Pública estiver realizando o tratamento de dados pessoais, além de observar o regime jurídico que lhe é intrinsecamente aplicado, conferindo a máxima eficácia ao direito fundamental à boa administração, deve ela se referir também aos fundamentos e princípios da proteção de dados consignados na LGPD.⁹

direito de acesso. *Cadernos Técnicos da CGU/Controladoria-Geral da União*. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/issue/view/39/46. Acesso em: 9 jun. 2024.

⁶ BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *Enunciado n. 4, de 10 de março de 2022*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/enunciado-n-4-de-10-de-marco-de-2022-385474869>. Acesso em: 9 jun. 2024.

⁷ Fórum Internacional Cortes em Conexão, realizado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), transmitido em 11.4.2024 (Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=sz69WLCDm6c>. Acesso em: 3 jun. 2024).

⁸ BRASIL. ANPD. *Guia Orientativo – Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público*. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/documentos-de-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2024.

⁹ SANTOS, Fábio; ZILLOTTO, Mirela. Entre a LAI e a LGPD: os deveres de transparência e de proteção de dados pessoais pela Administração Pública brasileira. *International Journal of Digital Law*, v. 4, n. 2, 2023). Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/1257>. Acesso em: 8 jun. 2024.

O art. 7º, inc. III e §3º¹⁰ da LGPD informam, respectivamente, que o tratamento de dados pessoais pode ocorrer pela Administração Pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, e devendo o tratamento de dados pessoais, cujo acesso é público, considerar a finalidade, a boa-fé e o interesse público que justificaram sua disponibilização.

Assim, o acesso à informação ganha uma maior segurança e transparência, como, por exemplo, citam-se a aplicação e observância dos princípios expressos pela LGPD quando da divulgação desses dados pessoais vinculados às políticas públicas.

No âmbito regulamentar, a Controladoria-Geral da União tem se pronunciado através de enunciados¹¹ acerca da relação da proteção de dados pessoais com as práticas de transparência em diversos contextos, sendo alguns deles:

Enunciado CGU n. 5/2023 – Sigilo de licitações, contratos e gastos governamentais. Informações sobre licitações, contratos e gastos governamentais, inclusive as que dizem respeito a processos conduzidos pelas Forças Armadas e pelos órgãos de polícia e de inteligência, são em regra públicas e eventual restrição de acesso somente pode ser imposta quando o objeto a que se referem estritamente se enquadrar em uma das hipóteses legais de sigilo.

Enunciado CGU n. 7/2023 – Títulos acadêmicos e currículos de agentes públicos. Informações sobre currículos de agentes públicos, como títulos, experiência acadêmica e experiência profissional, são passíveis de acesso público, uma vez que são utilizadas para a avaliação da capacidade, aptidão e conhecimento técnico para o exercício de cargos e funções públicas.

Enunciado CGU n. 8/2023 – Provas e concursos públicos. A divulgação de documentos e informações relacionados a candidatos aprovados em seleções para o provimento de cargos públicos, inclusive provas orais, são passíveis de acesso público, visto que a transparência dos processos seletivos está diretamente relacionada à promoção dos controles administrativo e social da Administração Pública, ressalvadas as informações pessoais sensíveis.

Enunciado CGU n. 10/2023 – Informações financeiras a respeito de programas e benefícios sociais. Informações referentes a valores de benefícios pagos e identificação de beneficiários de programas sociais, ainda quando esses são operados por instituições financeiras, são de acesso público, não incidindo sobre elas sigilo bancário, tampouco argumentos referentes à proteção de dados pessoais ou à preservação da competitividade de empresas estatais, ressalvados os casos em que a identificação dos beneficiários puder expor informação pessoal sensível.

Enunciado CGU n. 12/2023 – Informação pessoal. O fundamento “informações pessoais” não pode ser utilizado de forma geral e abstrata para se negar pedidos de acesso a documentos ou processos que contenham dados pessoais, uma vez que esses podem ser

¹⁰ “Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses: [...] III - pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei; [...] §3º O tratamento de dados pessoais cujo acesso é público deve considerar a finalidade, a boa-fé e o interesse público que justificaram sua disponibilização”.

¹¹ Disponível em: <https://www.gov.br/acessoinformacao/pt-br/lai-para-sic/transparencia-passiva/guias-e-orientacoes/enunciados-da-lai/@download/file/NOVOS%20ENUNCIADOS%20LAI%20CGU%203-fev-2023.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2024.

tratados (tarjados, excluídos, omitidos, descaracterizados, etc.) para que, devidamente protegidos, o restante dos documentos ou processos solicitados sejam fornecidos. Além disso, a proteção de dados pessoais deve ser compatibilizada com a garantia do direito de acesso à informação, podendo aquela ser flexibilizada quando, no caso concreto, a proteção do interesse público geral e preponderante se impuser, nos termos do art. 31, §3º, inciso V da Lei nº 12.527/2011.

Igualmente, o Tribunal de Contas da União vem adotando entendimentos no intuito de confirmar a prevalência do interesse público na utilização de dados pessoais na atividade jurisdicional, consolidando a convivência do direito à proteção de dados pessoais com os princípios da publicidade e transparência.

Por meio da Resolução nº 354/2023,¹² o TCU estabeleceu a obrigatoriedade da identificação dos responsáveis sujeitos à jurisdição por meio do CPF, assim como a vedação aos pedidos de eliminação ou pseudonimização de tais dados, com respaldo no princípio da finalidade, estabelecido no art. 6º da LGPD, uma vez que o CPF se presta a garantir a identificação inequívoca do titular, evitando inconsistências em razão da homonímia.

Portanto, a Administração Pública, ao exercer a atividade de tratamento de dados pessoais, deve seguir de forma indistinta os princípios e regras de publicidade das informações e de proteção dos dados pessoais, não podendo utilizar estes para se eximir de cumprir com aqueles, e reciprocamente.

5 A LGPD e a gestão de riscos

O mapeamento de dados ou inventário de dados, também conhecido pelo termo em inglês, *data mapping*, é essencial para a adequação à LGPD e deve ser o primeiro passo para todas as ações destinadas a alcançar esse fim.

É por meio do mapeamento de dados que a Administração Pública irá ter conhecimento de todos os tratamentos realizados no exercício de suas atividades, tanto das atividades-meio como das atividades-fim, e obter os subsídios necessários para a elaboração de sua matriz de riscos, que auxiliará frequentemente na tomada de decisão em relação às medidas necessárias para a garantia da privacidade e proteção de dados.

A LGPD, em seu art. 37,¹³ prevê a necessidade de o controlador de dados manter registro das operações de tratamentos que realiza, e o mapeamento de dados serve exatamente a este objetivo.

Além disso, em seu art. 23,¹⁴ no capítulo que trata sobre o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, consta a necessidade de que sejam informados quais os

¹² Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma*/COPIATIPONORMA:%28Resolu%C3%A7%C3%A3o%29%20COPIAORIGEM:%28TCU%29%20NUMNORMA:354%20ANONORMA:2023/DATANORMAORDENACAO%20desc/0. Acesso em: 14 jul. 2024.

¹³ “Art. 37. O controlador e o operador devem manter registro das operações de tratamento de dados pessoais que realizarem, especialmente quando baseado no legítimo interesse”.

¹⁴ “Art. 23. O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público, desde que: I - sejam informadas as hipóteses em que, no exercício de suas competências, realizam o tratamento de dados pessoais, fornecendo informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos”.

tratamentos de dados realizados pela Administração Pública, direta e indireta, quais suas finalidades e procedimentos.

Embora o mapeamento de dados não seja necessariamente o documento que proporciona publicidade a esses tratamentos, podendo este, por exemplo, ser uma Política de Privacidade e Proteção de Dados, para que tal previsão seja cumprida, são necessários o entendimento dos tratamentos de dados realizados e o levantamento das informações relacionadas aos tratamentos, o que é realizado através do *data mapping*.

A partir da sua materialização é viabilizada, então, a elaboração da matriz de riscos.

Segundo a normativa internacional ISO 31000:2018, risco pode ser definido como o “efeito da incerteza nos objetivos” de uma organização, ou seja, um desvio em relação ao que previamente havia sido planejado, com efeitos positivos ou negativos.

Os riscos são inerentes a todas as organizações, devendo ser observados com cautela e, acima de tudo, de forma estratégica, uma vez que, ao mesmo tempo que são capazes de representar ameaça às atividades, também podem gerar grandes oportunidades, se geridos de forma correta em um efetivo Programa de Privacidade e Proteção de Dados Pessoais.

Com a matriz de riscos, é possível reconhecer a origem do evento que pode vir a materializar o risco, avaliando suas causas, consequências e possíveis respostas ao evento, ou seja, planos de ação, fundamentados pelas diretrizes previstas na LGPD, que podem diminuir seu impacto ou sua probabilidade.

Dessa forma, a avaliação de riscos, precedida pelo mapeamento dos processos, ativos e terceiros envolvidos nas atividades de tratamento de dados gerenciadas pela Administração Pública, é a ferramenta que concede as medidas a serem adotadas para aprimoramento da privacidade e proteção de dados, e é de extrema importância para a adequação à LGPD, posto que a própria lei determina, no §1º de seu art. 50,¹⁵ que os agentes, ao definirem medidas organizacionais, levem em consideração a natureza, o escopo, a finalidade e a probabilidade e gravidade dos riscos e dos benefícios decorrentes de tratamento de dados do titular.

Com isso, através da análise de riscos, a Administração Pública pode identificar os principais pontos críticos relacionados às atividades de tratamento de dados dentro do seu contexto, tornando possível a tomada de decisões fundamentadas com relação aos riscos mapeados.

Nesse sentido, é possível estabelecer planos de ação específicos para a mitigação dos riscos, incluindo políticas, treinamentos, adequação contratual com os terceiros, avaliação e alteração de processos, dentre outros.

Importante destacar que as boas práticas de governança adotadas pela Administração Pública, especialmente quando diz respeito à implantação dos planos de ação

¹⁵ “Art. 50. Os controladores e operadores, no âmbito de suas competências, pelo tratamento de dados pessoais, individualmente ou por meio de associações, poderão formular regras de boas práticas e de governança que estabeleçam as condições de organização, o regime de funcionamento, os procedimentos, incluindo reclamações e petições de titulares, as normas de segurança, os padrões técnicos, as obrigações específicas para os diversos envolvidos no tratamento, as ações educativas, os mecanismos internos de supervisão e de mitigação de riscos e outros aspectos relacionados ao tratamento de dados pessoais. §1º Ao estabelecer regras de boas práticas, o controlador e o operador levarão em consideração, em relação ao tratamento e aos dados, a natureza, o escopo, a finalidade e a probabilidade e a gravidade dos riscos e dos benefícios decorrentes de tratamento de dados do titular. [...]”.

recomendados na planilha de avaliação dos riscos, além de garantir a conformidade das medidas dispostas pela legislação, são primordiais para prevenção, pois diminuem a probabilidade de um incidente ocorrer, mas também para remediação, pois orientam a rápida contenção de eventual incidente. Além disso, a partir da realização do mapeamento de dados e da avaliação de riscos, é possível mensurar o grau de risco e o impacto aos direitos dos titulares.

Ainda, é crucial ressaltar que não é possível reduzir o risco a zero, uma vez que o risco gerencia eventos futuros, os quais podem ser reduzidos, controlados, mitigados, gerenciados, mas não podem ser zerados, caso pudessem, não seriam riscos.¹⁶

Dessa forma, é possível, através da adequação à LGPD, mitigar os riscos relativos à transparência e ao compartilhamento da informação pessoal no âmbito da Administração Pública.

Assim como disposto neste artigo, destaca-se trecho de decisão de lavra do Min. Dias Toffoli. No julgamento do Recurso Extraordinário de nº 1.492.655,¹⁷ consignou o ministro que a proteção de dados pessoais não recai sobre a dimensão privada ou não do dado, mas sim sobre os riscos atribuídos ao seu processamento, vejamos:

Essa nova abordagem revelou-se paradigmática por ter permitido que o direito à privacidade não mais ficasse estaticamente restrito à frágil dicotomia entre as esferas pública e privada, mas, sim, se desenvolvesse como uma proteção dinâmica e permanentemente aberta às referências sociais e aos múltiplos contextos de uso. 9. A maior abrangência da proteção atribuída ao direito de autodeterminação repercute no âmbito de proteção do direito à proteção de dados pessoais, que não recai sobre a dimensão privada ou não do dado, mas sim sobre os riscos atribuídos ao seu processamento por terceiros. (STF. RE nº 1.492.655. Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 20.5.2024)

Por isso, a tomada de decisão ante o risco deve ser orientada por um embasamento técnico-científico, uma vez que a compreensão equivocada do risco, além de gerar efeitos sancionatórios pela LGPD aos agentes de tratamento, poderá gerar danos aos titulares de dados.

Assim, além de ser necessário estabelecer uma metodologia, indicadores e procedimentos para a avaliação da probabilidade e do impacto do risco, é importante considerar, por exemplo, o volume de dados pessoais tratados, a categoria dos dados, se comum ou sensível, se os dados se referem a crianças/adolescentes ou a idosos, a categoria dos titulares, ou seja, de quem são os dados tratados, para que assim seja possível analisar qual será o impacto às liberdades civis e aos direitos fundamentais dos titulares.

Portanto, conclui-se que a integração da LGPD ao regime jurídico de direito público demanda maior segurança e transparência à Administração Pública, uma vez que permite a mitigação dos riscos de violação de direitos individuais do titular, sem comprometer a execução de suas competências legais e as atribuições legais do serviço público.

¹⁶ PALHARES, Felipe. *Temas atuais de proteção de dados*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil; Revista dos Tribunais, 2020. p. 266.

¹⁷ Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1527785/false>. Acesso em: 14 jul. 2024.

6 Considerações conclusivas

A conclusão a que se chega, após os fundamentos expostos neste artigo, é de que, apesar de um aparente antagonismo entre as normas – de um lado a LGPD, prevendo balizas e limitações à utilização de dados pessoais, e, de outro, a LAI, promovendo o acesso e compartilhamento de informações – em realidade, o que se percebe é uma complementariedade destas, corroborando mutuamente a transparência e a responsabilidade em relação ao tratamento de dados.

Além disso, por meio da avaliação de riscos, a Administração Pública pode visualizar onde estão situados, dentro de seu contexto, os principais pontos de atenção decorrentes das atividades que envolvem tratamento de dados, servindo a LGPD como mecanismo eficaz de gerenciamento de riscos relacionados à transparência.

Assim, quando couber à Administração Pública o tratamento de dados pessoais, além de se observar o regime jurídico que lhe é intrinsecamente aplicável, deve ela também atentar aos fundamentos e princípios da proteção de dados consignados na LGPD, não podendo a proteção de dados ser pretexto para a redução da transparência e do controle social, especialmente quando se tratam de informações consideradas públicas, como exemplo, as trazidas no contexto das contratações públicas, conforme assegurado na Lei de Acesso à Informação e, igualmente, na Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Públicos).

Referências

BIONI, Bruno Ricardo; SILVA, Paula Guedes F. da; MARTINS, Pedro Bastos L. Intersecções e relações entre a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Lei de Acesso à Informação (LAI): análise contextual pela lente do direito de acesso. *Cadernos Técnicos da CGU/Controladoria-Geral da União*. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/issue/view/39/46. Acesso em: 9 jun. 2024.

BRASIL. ANPD. *Guia Orientativo* – Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/documentos-de-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *Enunciado n. 4, de 10 de março de 2022*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/enunciado-n-4-de-10-de-marco-de-2022-385474869>. Acesso em: 9 jun. 2024.

BRASIL. *Lei de Acesso à Informação*. Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm. Acesso em: 8 jun. 2024.

BRASIL. *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais*. Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Acesso em: 8 jun. 2024.

DONEDA, D. A proteção dos dados pessoais como um direito fundamental. *Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]*, v. 12, n. 2, p. 91-108, 2011. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/1315>. Acesso em: 14 jul. 2024.

MALDONADO, Viviane Nóbrega; BLUM, Renato Opice (Coord.). *LGPD: Lei Geral de Proteção de Dados comentada*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

PALHARES, Felipe. *Temas atuais de proteção de dados*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil; Revista dos Tribunais, 2020.

PIRONTI, Rodrigo. A LGPD e os contratos administrativos: o mito do “tarjamento” dos contratos. *Zênite*. Disponível em: <https://zenite.blog.br/a-lgpd-e-os-contratos-administrativos-o-mito-do-tarjamento-dos-contratos-e-o-parecer-no-00009-2022-decor-cgu-agu/> Acesso em: 9 jun. 2024.

PIRONTI, Rodrigo; ZILIOOTTO, Mirela. A LGPD e o tratamento de dados pela Administração Pública. *Consultor Jurídico*, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jun-18/publico-pragmatico-lgpd-tratamento-dados-administracao-publica2/>. Acesso em: 14 jul. 2024.

SANTOS, Fábio; ZILIOOTTO, Mirela. Entre a LAI e a LGPD: os deveres de transparência e de proteção de dados pessoais pela Administração Pública brasileira. *International Journal of Digital Law*, v. 4, n. 2, 2023). Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/1257>. Acesso em: 8 jun. 2024.

TASSO, Fernando Antonio. Do tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. *In*: MALDONADO, Viviane Nóbrega; BLUM, Renato Opice (Coord.). *LGPD: Lei Geral de Proteção de Dados comentada*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; FERREIRA, Luanna Ramos. A LGPD e a mitigação de riscos além do binário sigilo-transparência. *In*: MENDES, Denise; BACELAR, Jeferson; MENDES, Giussepp (Coord.). *Magníficas mulheres: mulheres no sistema de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2025. v. 2. p. 1157-1166. ISBN 978-65-5518-861-5.
