

A (não) efetividade das ciências jurídicas no Brasil 5

Adaylson Wagner S. de Vasconcelos
(Organizador)



A (não) efetividade das ciências jurídicas no Brasil 5

Adaylson Wagner S. de Vasconcelos
(Organizador)



Editora Chefe

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Assistentes Editoriais

Natalia Oliveira

Bruno Oliveira

Flávia Roberta Barão

Bibliotecária

Janaina Ramos

Projeto Gráfico e Diagramação

Natália Sandrini de Azevedo

Camila Alves de Cremo

Luiza Alves Batista

Maria Alice Pinheiro

Imagens da Capa

Shutterstock

Edição de Arte

Luiza Alves Batista

Revisão

Os autores

2021 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do Texto © 2021 Os autores

Copyright da Edição © 2021 Atena Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena Editora.



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

Conselho Editorial

Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa

Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais

Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Daniel Richard Sant'Ana – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
Profª Drª Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima
Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros
Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas
Profª Drª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso
Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador
Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Ciências Agrárias e Multidisciplinar

Prof. Dr. Alexandre Igor Azevedo Pereira – Instituto Federal Goiano
Prof. Dr. Arinaldo Pereira da Silva – Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
Prof. Dr. Antonio Pasqualetto – Pontifícia Universidade Católica de Goiás
Profª Drª Carla Cristina Bauermann Brasil – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Cleberton Correia Santos – Universidade Federal da Grande Dourados
Profª Drª Diocléa Almeida Seabra Silva – Universidade Federal Rural da Amazônia
Prof. Dr. Écio Souza Diniz – Universidade Federal de Viçosa
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Fágner Cavalcante Patrocínio dos Santos – Universidade Federal do Ceará
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Prof. Dr. Jael Soares Batista – Universidade Federal Rural do Semi-Árido
Prof. Dr. Jayme Augusto Peres – Universidade Estadual do Centro-Oeste
Prof. Dr. Júlio César Ribeiro – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Profª Drª Lina Raquel Santos Araújo – Universidade Estadual do Ceará
Prof. Dr. Pedro Manuel Villa – Universidade Federal de Viçosa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Profª Drª Talita de Santos Matos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Tiago da Silva Teófilo – Universidade Federal Rural do Semi-Árido
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas

Ciências Biológicas e da Saúde

Prof. Dr. André Ribeiro da Silva – Universidade de Brasília
Profª Drª Anelise Levay Murari – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Benedito Rodrigues da Silva Neto – Universidade Federal de Goiás
Profª Drª Daniela Reis Joaquim de Freitas – Universidade Federal do Piauí
Profª Drª Débora Luana Ribeiro Pessoa – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Douglas Siqueira de Almeida Chaves – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Edson da Silva – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
Profª Drª Elizabeth Cordeiro Fernandes – Faculdade Integrada Medicina
Profª Drª Eleuza Rodrigues Machado – Faculdade Anhanguera de Brasília
Profª Drª Elane Schwinden Prudêncio – Universidade Federal de Santa Catarina
Profª Drª Eysler Gonçalves Maia Brasil – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Prof. Dr. Ferlando Lima Santos – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Fernanda Miguel de Andrade – Universidade Federal de Pernambuco
Prof. Dr. Fernando Mendes – Instituto Politécnico de Coimbra – Escola Superior de Saúde de Coimbra
Profª Drª Gabriela Vieira do Amaral – Universidade de Vassouras
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Helio Franklin Rodrigues de Almeida – Universidade Federal de Rondônia
Profª Drª Iara Lúcia Tescarollo – Universidade São Francisco
Prof. Dr. Igor Luiz Vieira de Lima Santos – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Jefferson Thiago Souza – Universidade Estadual do Ceará
Prof. Dr. Jesus Rodrigues Lemos – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Jônatas de França Barros – Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. José Max Barbosa de Oliveira Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Luís Paulo Souza e Souza – Universidade Federal do Amazonas
Profª Drª Magnólia de Araújo Campos – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Marcus Fernando da Silva Praxedes – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Maria Tatiane Gonçalves Sá – Universidade do Estado do Pará
Profª Drª Mylena Andréa Oliveira Torres – Universidade Ceuma
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Paulo Inada – Universidade Estadual de Maringá
Prof. Dr. Rafael Henrique Silva – Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados
Profª Drª Regiane Luz Carvalho – Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino
Profª Drª Renata Mendes de Freitas – Universidade Federal de Juiz de Fora
Profª Drª Vanessa da Fontoura Custódio Monteiro – Universidade do Vale do Sapucaí
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Welma Emidio da Silva – Universidade Federal Rural de Pernambuco

Ciências Exatas e da Terra e Engenharias

Prof. Dr. Adélio Alcino Sampaio Castro Machado – Universidade do Porto
Profª Drª Ana Grasielle Dionísio Corrêa – Universidade Presbiteriana Mackenzie
Prof. Dr. Carlos Eduardo Sanches de Andrade – Universidade Federal de Goiás
Profª Drª Carmen Lúcia Voigt – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Cleiseano Emanuel da Silva Paniagua – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás
Prof. Dr. Douglas Gonçalves da Silva – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Profª Drª Érica de Melo Azevedo – Instituto Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará
Profª Dra. Jéssica Verger Nardeli – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Prof. Dr. Juliano Carlo Rufino de Freitas – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Luciana do Nascimento Mendes – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Marcelo Marques – Universidade Estadual de Maringá
Prof. Dr. Marco Aurélio Kistemann Junior – Universidade Federal de Juiz de Fora
Profª Drª Neiva Maria de Almeida – Universidade Federal da Paraíba
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Priscila Tessmer Scaglioni – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Sidney Gonçalves de Lima – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista

Linguística, Letras e Artes

Profª Drª Adriana Demite Stephani – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Angeli Rose do Nascimento – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Profª Drª Carolina Fernandes da Silva Mandaji – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Profª Drª Denise Rocha – Universidade Federal do Ceará
Profª Drª Edna Alencar da Silva Rivera – Instituto Federal de São Paulo
Profª Drª Fernanda Tonelli – Instituto Federal de São Paulo,
Prof. Dr. Fabiano Tadeu Grazioli – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná
Profª Drª Miranilde Oliveira Neves – Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
Profª Drª Sandra Regina Gardacho Pietrobon – Universidade Estadual do Centro-Oeste
Profª Drª Sheila Marta Carregosa Rocha – Universidade do Estado da Bahia

Conselho Técnico científico

Prof. Me. Abrãao Carvalho Nogueira – Universidade Federal do Espírito Santo
Prof. Me. Adalberto Zorzo – Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza
Prof. Dr. Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos – Ordem dos Advogados do Brasil/Seccional Paraíba
Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí
Profª Ma. Adriana Regina Vettorazzi Schmitt – Instituto Federal de Santa Catarina
Prof. Dr. Alex Luis dos Santos – Universidade Federal de Minas Gerais
Prof. Me. Alessandro Teixeira Ribeiro – Centro Universitário Internacional
Profª Ma. Aline Ferreira Antunes – Universidade Federal de Goiás
Profª Drª Amanda Vasconcelos Guimarães – Universidade Federal de Lavras
Prof. Me. André Flávio Gonçalves Silva – Universidade Federal do Maranhão
Profª Drª Andrezza Lopes – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Acadêmico
Profª Drª Andrezza Miguel da Silva – Faculdade da Amazônia
Profª Ma. Anelisa Mota Gregoleti – Universidade Estadual de Maringá
Profª Ma. Anne Karynne da Silva Barbosa – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Antonio Hot Pereira de Faria – Polícia Militar de Minas Gerais
Prof. Me. Armando Dias Duarte – Universidade Federal de Pernambuco
Profª Ma. Bianca Camargo Martins – UniCesumar
Profª Ma. Carolina Shimomura Nanya – Universidade Federal de São Carlos
Prof. Me. Carlos Antônio dos Santos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Me. Carlos Augusto Zilli – Instituto Federal de Santa Catarina
Prof. Me. Christopher Smith Bignardi Neves – Universidade Federal do Paraná
Profª Drª Cláudia de Araújo Marques – Faculdade de Música do Espírito Santo
Profª Drª Cláudia Taís Siqueira Cagliari – Centro Universitário Dinâmica das Cataratas
Prof. Me. Clécio Danilo Dias da Silva – Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Me. Daniel da Silva Miranda – Universidade Federal do Pará

Profª Ma. Daniela da Silva Rodrigues – Universidade de Brasília
Profª Ma. Daniela Remião de Macedo – Universidade de Lisboa
Profª Ma. Dayane de Melo Barros – Universidade Federal de Pernambuco
Prof. Me. Douglas Santos Mezacas – Universidade Estadual de Goiás
Prof. Me. Edevaldo de Castro Monteiro – Embrapa Agrobiologia
Prof. Me. Edson Ribeiro de Britto de Almeida Junior – Universidade Estadual de Maringá
Prof. Me. Eduardo Gomes de Oliveira – Faculdades Unificadas Doctum de Cataguases
Prof. Me. Eduardo Henrique Ferreira – Faculdade Pitágoras de Londrina
Prof. Dr. Edwaldo Costa – Marinha do Brasil
Prof. Me. Eliel Constantino da Silva – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita
Prof. Me. Ernane Rosa Martins – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás
Prof. Me. Euvaldo de Sousa Costa Junior – Prefeitura Municipal de São João do Piauí
Prof. Dr. Everaldo dos Santos Mendes – Instituto Edith Theresa Hedwing Stein
Prof. Me. Ezequiel Martins Ferreira – Universidade Federal de Goiás
Profª Ma. Fabiana Coelho Couto Rocha Corrêa – Centro Universitário Estácio Juiz de Fora
Prof. Me. Fabiano Eloy Atílio Batista – Universidade Federal de Viçosa
Prof. Me. Felipe da Costa Negrão – Universidade Federal do Amazonas
Prof. Me. Francisco Odécio Sales – Instituto Federal do Ceará
Prof. Me. Francisco Sérgio Lopes Vasconcelos Filho – Universidade Federal do Cariri
Profª Drª Germana Ponce de Leon Ramírez – Centro Universitário Adventista de São Paulo
Prof. Me. Gevair Campos – Instituto Mineiro de Agropecuária
Prof. Me. Givanildo de Oliveira Santos – Secretaria da Educação de Goiás
Prof. Dr. Guilherme Renato Gomes – Universidade Norte do Paraná
Prof. Me. Gustavo Krahl – Universidade do Oeste de Santa Catarina
Prof. Me. Helton Rangel Coutinho Junior – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Profª Ma. Isabelle Cerqueira Sousa – Universidade de Fortaleza
Profª Ma. Jaqueline Oliveira Rezende – Universidade Federal de Uberlândia
Prof. Me. Javier Antonio Alborno – University of Miami and Miami Dade College
Prof. Me. Jhonatan da Silva Lima – Universidade Federal do Pará
Prof. Dr. José Carlos da Silva Mendes – Instituto de Psicologia Cognitiva, Desenvolvimento Humano e Social
Prof. Me. Jose Elyton Batista dos Santos – Universidade Federal de Sergipe
Prof. Me. José Luiz Leonardo de Araujo Pimenta – Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria Uruguay
Prof. Me. José Messias Ribeiro Júnior – Instituto Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco
Profª Drª Juliana Santana de Curcio – Universidade Federal de Goiás
Profª Ma. Juliana Thaisa Rodrigues Pacheco – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Kamilly Souza do Vale – Núcleo de Pesquisas Fenomenológicas/UFPA
Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia
Profª Drª Karina de Araújo Dias – Prefeitura Municipal de Florianópolis
Prof. Dr. Lázaro Castro Silva Nascimento – Laboratório de Fenomenologia & Subjetividade/UFPR
Prof. Me. Leonardo Tullio – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Ma. Lilian Coelho de Freitas – Instituto Federal do Pará
Profª Ma. Lilian de Souza – Faculdade de Tecnologia de Itu
Profª Ma. Liliani Aparecida Sereno Fontes de Medeiros – Consórcio CEDERJ
Profª Drª Lívia do Carmo Silva – Universidade Federal de Goiás
Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura de Sergipe
Prof. Dr. Luan Vinicius Bernardelli – Universidade Estadual do Paraná
Profª Ma. Luana Ferreira dos Santos – Universidade Estadual de Santa Cruz
Profª Ma. Luana Vieira Toledo – Universidade Federal de Viçosa
Prof. Me. Luis Henrique Almeida Castro – Universidade Federal da Grande Dourados
Prof. Me. Luiz Renato da Silva Rocha – Faculdade de Música do Espírito Santo
Profª Ma. Luma Sarai de Oliveira – Universidade Estadual de Campinas
Prof. Dr. Michel da Costa – Universidade Metropolitana de Santos

Prof. Me. Marcelo da Fonseca Ferreira da Silva – Governo do Estado do Espírito Santo
Prof. Dr. Marcelo Máximo Purificação – Fundação Integrada Municipal de Ensino Superior
Prof. Me. Marcos Aurelio Alves e Silva – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo
Prof. Me. Marcos Roberto Gregolin – Agência de Desenvolvimento Regional do Extremo Oeste do Paraná
Profª Ma. Maria Elanny Damasceno Silva – Universidade Federal do Ceará
Profª Ma. Marileila Marques Toledo – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
Prof. Dr. Pedro Henrique Abreu Moura – Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais
Prof. Me. Pedro Panhoca da Silva – Universidade Presbiteriana Mackenzie
Profª Drª Poliana Arruda Fajardo – Universidade Federal de São Carlos
Prof. Me. Rafael Cunha Ferro – Universidade Anhembi Morumbi
Prof. Me. Ricardo Sérgio da Silva – Universidade Federal de Pernambuco
Prof. Me. Renan Monteiro do Nascimento – Universidade de Brasília
Prof. Me. Renato Faria da Gama – Instituto Gama – Medicina Personalizada e Integrativa
Profª Ma. Renata Luciane Polsaque Young Blood – UniSecal
Prof. Me. Robson Lucas Soares da Silva – Universidade Federal da Paraíba
Prof. Me. Sebastião André Barbosa Junior – Universidade Federal Rural de Pernambuco
Profª Ma. Silene Ribeiro Miranda Barbosa – Consultoria Brasileira de Ensino, Pesquisa e Extensão
Profª Ma. Solange Aparecida de Souza Monteiro – Instituto Federal de São Paulo
Prof. Dr. Sulivan Pereira Dantas – Prefeitura Municipal de Fortaleza
Profª Ma. Taiane Aparecida Ribeiro Nepomoceno – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Prof. Me. Tallys Newton Fernandes de Matos – Universidade Estadual do Ceará
Profª Ma. Thatianny Jasmine Castro Martins de Carvalho – Universidade Federal do Piauí
Prof. Me. Tiago Silvio Dedoné – Colégio ECEL Positivo
Prof. Dr. Welleson Feitosa Gazel – Universidade Paulista

A (não)efetividade das ciências jurídicas no Brasil 5

Bibliotecária: Janaina Ramos
Diagramação: Camila Alves de Cremo
Correção: Mariane Aparecida Freitas
Edição de Arte: Luiza Alves Batista
Revisão: Os Autores
Organizador: Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

N194 A (não)efetividade das ciências jurídicas no Brasil 5 /
Organizador Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos. –
Ponta Grossa - PR: Atena, 2021.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5983-222-4

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.224210507>

1. Direito. 2. Ciências jurídicas. I. Vasconcelos,
Adaylson Wagner Sousa de (Organizador). II. Título.
CDD 340

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

Atena Editora

Ponta Grossa – Paraná – Brasil

Telefone: +55 (42) 3323-5493

www.atenaeditora.com.br

contato@atenaeditora.com.br

DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autorizam a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.

DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access*, *desta forma* não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou permite a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.

APRESENTAÇÃO

Em **A (NÃO) EFETIVIDADE DAS CIÊNCIAS JURÍDICAS NO BRASIL 5**, coletânea de dezoito capítulos que une pesquisadores de diversas instituições, congregamos discussões e temáticas que circundam a grande área do Direito a partir de uma ótica que contempla as mais vastas questões da sociedade.

Temos, no presente volume, quatro grandes grupos de reflexões que explicitam essas interações. Neles estão debates que circundam COVID-19 e seus reflexos; estudos em direito do trabalho; estudos em direito do consumidor; e estudos das administrações (executivo, legislativo e judiciário).

COVID-19 e seus reflexos traz análises que atingem diferentes áreas durante esse período atípico, como a judicialização da política, as políticas públicas, o direito de imagem, as doenças ocupacionais, o direito das famílias, a publicidade e o agronegócio, além do movimento antivacina.

Em estudos em direito do trabalho são verificadas contribuições que versam sobre sindicatos e CLT pós-2017, além de terceirização e precarização do trabalho.

Estudos em direito do consumidor aborda questões como responsabilidade civil por dívida já solvida e o art. 73 do CDC

No quarto momento, estudos das administrações (executivo, legislativo e judiciário), temos leituras sobre sistema presidencialista, direito e política, discricionariedade administrativa, princípio da impessoalidade, poder normativo e eficiência dos tribunais.

Assim sendo, convidamos todos os leitores para exercitar diálogos com os estudos aqui contemplados.

Tenham proveitosas leituras!

Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos


SUMÁRIO

CAPÍTULO 1..... 1

PARTIDOS POLÍTICOS NO STF EM TEMPOS DE PANDEMIA: JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS

Rubens Beçak


Rafaella Marineli Lopes

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.2242105071>

CAPÍTULO 2..... 17

A CRISE DO CORONAVÍRUS E A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INCENTIVO A DESCONCENTRAÇÃO DE RIQUEZA

Rogério Monte Santo

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.2242105072>


CAPÍTULO 3..... 31

O DIREITO DE IMAGEM DOS PROFESSORES EM TEMPOS DE PANDEMIA

Lara Rezende Dozono Pereira

Júlio Dias Taliberti

Frederico Thales de Araújo Martos

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.2242105073>


CAPÍTULO 4..... 39

ANÁLISE DA COVID-19 COMO DOENÇA OCUPACIONAL: MP 927/2020 E A DECISÃO DO STF

Giovanna Assis Georgini

Karyn Adame Rinaldi

Rodrigo Borges Nicolau

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.2242105074>

CAPÍTULO 5..... 48

UMA RELEITURA DO INSTITUTO DO DIVÓRCIO EXTRAJUDICIAL NA CONTEMPORANEIDADE: AVANÇOS LEGISLATIVOS E ELETRÔNICOS EM TEMPOS PANDÊMICOS

Jackelline Fraga Pessanha


Marcelo Sant'Anna Vieira Gomes

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.2242105075>

CAPÍTULO 6..... 58

PUBLICIDADE INFANTIL, SUPERENDIVIDAMENTO E PANDEMIA

Andréia Lourenço de Ornel

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.2242105076>

CAPÍTULO 7..... 73


AGRONEGÓCIO PÓS-PANDEMIA: UTILIZAÇÃO DA *BLOCKCHAIN* COMO MECANISMO

DE EFETIVAÇÃO DA SEGURANÇA DO ALIMENTO

Rhaissa Souza Proto

Arthur Pinheiro Basan

Maria Fernanda Telles Algeri

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.2242105077>

CAPÍTULO 8..... 86

ANÁLISE DO MOVIMENTO ANTIVACINA CONTEMPORÂNEO À LUZ DA OBRA CRÍTON DE PLATÃO

Maria Eduarda Camargo Pereira

Helen Correa Solis Neves

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.2242105078>

CAPÍTULO 9..... 103

APÓS A REFORMA DA CLT DE 2017, QUAL SERÁ O PAPEL DOS SINDICATOS E DA CLT NO BRASIL?

Ricardo Tannenbaum Nuñez

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.2242105079>


CAPÍTULO 10..... 115

INTERESSE PÚBLICO, GESTÃO PRIVADA: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA TERCEIRIZAÇÃO NA UNIVERSIDADE PÚBLICA ENQUANTO FENÔMENO DA PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO

Agnaldo de Sousa Barbosa

Beatriz Yumi Picone Takahashi


Leonardo de Oliveira Baroni

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.22421050710>

CAPÍTULO 11 124

RESPONSABILIDADE CIVIL POR DÍVIDA JÁ SOLVIDA, SOB A ÉGIDE DA SUMULA Nº 159 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A SUA APLICAÇÃO NAS RELAÇÕES CÍVEIS, CONSUMERISTAS E LABORAIS

Viviane Cristina Martiniuk


 <https://doi.org/10.22533/at.ed.22421050711>

CAPÍTULO 12..... 142

UMA ANÁLISE DO ARTIGO 73 DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR À LUZ DA TEORIA DA IMPUTAÇÃO OBJETIVA

Ana Cristina Alves de Paula


Maiara Motta






 <https://doi.org/10.22533/at.ed.22421050712>

CAPÍTULO 13..... 157

AS OLIGARQUIAS E O SISTEMA PRESIDENCIALISTA DE PODER CENTRAL: CAUSAS DA INSTABILIDADE DO REGIME POLÍTICO BRASILEIRO PÓS-REPÚBLICA

Pedro Henrique Fidélis Costa

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.22421050713>

CAPÍTULO 14.....	173
A RELAÇÃO ENTRE DIREITO E POLÍTICA: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA REGIÃO METROPOLITANA E SUA GOVERNANÇA	
Walber Palheta de Mattos	
Bruno Soeiro Vieira	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.22421050714	
CAPÍTULO 15.....	188
DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA: O CONFLITO DE INTERESSES E A FALSA CONCEPÇÃO DA SUPREMACIA A PRIORI DO INTERESSE PÚBLICO	
Sérgio Augusto Veloso Brasil	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.22421050715	
CAPÍTULO 16.....	203
PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE E RELIGIÃO: NECESSIDADE EM DELIMITAR A ATUAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO OU MERA PERFUMARIA?	
Isabelle de Souza Bordalo	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.22421050716	
CAPÍTULO 17.....	220
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O PODER NORMATIVO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO CASO ANVISA	
Guilherme Saraiva Grava	
Ana Beatriz Guimarães Passos	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.022421050717	
CAPÍTULO 18.....	239
TRIBUNAIS DE MÉDIO PORTE E TAMANHO DA JUSTIÇA – EFICIÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA ESTADUAIS, TRABALHISTAS E ELEITORAIS	
Rafaela Witt Bendlin	
Cleonice Witt	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.22421050718	
SOBRE O ORGANIZADOR.....	246
ÍNDICE REMISSIVO.....	247

CAPÍTULO 17

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O PODER NORMATIVO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO CASO ANVISA

Data de aceite: 01/07/2021

Data de submissão: 29/03/2021

Guilherme Saraiva Grava

Mestre em Direito e Desenvolvimento da FGV
Direito SP. Advogado e Professor do Centro
Universitário Paulistano (UniPaulistana)
São Paulo – SP
<http://lattes.cnpq.br/6032064267919889>
<https://orcid.org/0000-0002-8381-4952>

Ana Beatriz Guimarães Passos

Doutoranda e Mestre em Direito e
Desenvolvimento da FGV Direito SP.
Pesquisadora do Núcleo de Estudos sobre o
Crime e a Pena da FGV Direito SP. Bolsista do
Programa Mario Henrique Simonsen
São Paulo – SP
<http://lattes.cnpq.br/1536690328780417>
<https://orcid.org/0000-0002-2594-9330>

Artigo original publicado nos Anais do II Encontro
Virtual do Conpedi, 2020 – ISBN: 978-65-5648-155-5

RESUMO: A deslegalização é um instituto que, embora bastante presente na atualidade, permanece controverso. Em linhas gerais, envolve a delegação, pelo Legislativo, de poderes normativos a entes cujo conhecimento técnico se mostra essencial na regulação de temas que exigem maior especialização e eficiência. Os conflitos decorrentes desse fenômeno chegaram ao STF em diversas ações. Este trabalho volta-

se à ADI n. 4874/DF com o objetivo de verificar a posição da Corte quanto a uma resolução da Anvisa, examinando a legislação envolvida, os argumentos apresentados, e as reflexões que podem ser depreendidas do caso.

PALAVRAS-CHAVE: Deslegalização; Poder normativo; Agências reguladoras; Anvisa; Supremo Tribunal Federal.

THE BRAZILIAN SUPREME COURT AND THE NORMATIVE FUNCTION OF REGULATORY AGENCIES IN THE ANVISA CASE

ABSTRACT: Delegalization is a phenomenon that remains controversial, despite its widespread use. In broad terms, it involves the delegation, by the Legislative Branch, of normative powers to entities such as regulatory agencies, whose technical knowledge is essential in regulating issues that require specialization and efficiency. The conflicts that emerge from this scenario were discussed by the Brazilian Supreme Court in several proceedings. This article addresses ADI n. 4874/DF in order to analyze the Court's decision regarding a resolution by the Health Regulatory Agency (Anvisa), examining the legislation applied, the arguments used by the Justices and the lessons learned from the case.

KEYWORDS: Delegalization; Normative function; Regulatory agencies; Health Regulatory Agency (Anvisa); Brazilian Supreme Court.

1 | INTRODUÇÃO

No julgamento da Ação Direta de

Inconstitucionalidade (ADI) n. 4874/DF, em novembro de 2017, o Supremo Tribunal Federal (STF) discutiu, em síntese, as competências e as prerrogativas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) para a edição de atos normativos, gerais e abstratos, tendentes a criar restrições à fabricação, importação e comercialização de produtos derivados do tabaco que contêm, em sua composição, alguns aditivos que aumentam a sua atratividade ou capacidade de causar dependência química.

Esta questão, sob a ótica jurídica, envolve um debate fundamental para o direito público, em sentido amplo, e para o direito administrativo, em particular: a deslegalização. Trata-se de fenômeno que decorre da necessidade, cada vez mais presente, de o Estado adotar medidas eficientes e bem orientadas, do ponto de vista científico, ao intervir em diferentes setores. É um tema que compreende, de um lado, a imprescindível observância da legalidade pelos representantes da Administração Pública, característica do regime que informa a sua ação, mas também reconhece, de outro, a crescente especialização das funções reguladora e fiscalizadora estatais e a insuficiência do Poder Legislativo na proposição de soluções adequadas, técnicas e céleres frente às constantes mudanças que se verificam na contemporaneidade. Por fim, também engloba os limites da atuação do Judiciário como instância de controle, assunto que tipicamente se coloca diante do conflito entre legalidade, discricionariedade e separação de Poderes, tornando-se ainda mais polêmico nestes casos, já que os juízos de razoabilidade e proporcionalidade balizadores da intervenção judicial revelam-se complexos dada a sofisticação dos instrumentos regulatórios.

Compreendendo a importância deste debate, este artigo tem início com a apresentação dos elementos teóricos que integram as questões de fundo no julgamento da ADI n. 4874/DF. Na sequência, dedica-se a revisar a decisão tomada pelo STF no caso, considerando os diferentes argumentos utilizados pelos Ministros em suas fundamentações. Por fim, encerra ao trazer reflexões sobre o resultado alcançado pela Corte e sobre os tópicos que, futuramente, podem se mostrar relevantes tanto à literatura quanto à jurisprudência.

21 A DESLEGALIZAÇÃO E O PODER NORMATIVO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

2.1 Deslegalização e suas características gerais

Ocorre a deslegalização nos casos em que a normatização, aplicável a determinado setor, “sai do domínio da lei (*domaine de la loi*), para o domínio de ato regulamentar (*domaine de l’ordonnance*)” (CARVALHO FILHO, 2010, p. 62). Nesse sentido, a prática de “deslegalizar” pode ser compreendida, na definição de Moreira Neto (2014, p. 92), como uma modalidade anômala de transferência de competências normativas, sem delegação, sob os limites e controles gerais (*standards*) fixados em lei, que se opera entre o Legislativo e um ente descentralizado, público ou privado, com elevada *expertise* na sua área.

O procedimento realiza-se da seguinte forma. Inicialmente, o Parlamento edita uma lei geral (lei-quadro), responsável por atribuir aos atos regulamentares do ente descentralizado (como uma agência reguladora, por exemplo) o poder de definir situações jurídicas que envolvem conhecimentos específicos - tanto na área econômica, quanto na área social, como é o caso da saúde. Referida lei, em sentido formal, segue o processo legislativo comum e estabelece as diretrizes que deverão ser seguidas, oportunamente, na edição e aplicação das normas regulamentadoras (sendo vedada a autorização genérica, que não fixa parâmetro algum). O ente regulador, então, partindo desse *standard* definido na lei-quadro de regência, tem a capacidade de criar normas gerais e abstratas que serão aplicadas ao setor de sua atuação. Assim, a regulação torna-se mais célere e eficiente, atendendo às especificações da área técnica do Executivo, sem deixar de observar as opções políticas do Legislativo.

Mesmo no plano teórico, a tese da deslegalização encontra divergência. Autores como Di Pietro (2017, p. 506) apresentam uma visão mais crítica do instituto, entendendo, ao comentar a respeito das agências reguladoras, que estes entes não podem exercer “função legislativa propriamente dita, com possibilidade de inovar na ordem jurídica, pois isto contrariaria o princípio da separação de poderes” e o princípio da legalidade, direito fundamental “segundo o qual ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. No mesmo sentido, também a respeito das agências, Bandeira de Mello (2011, p. 172 e 173) sustenta que “as determinações normativas advindas de tais entidades não se cifram a aspectos estritamente técnicos, que estes, sim, podem, na forma da lei, provider de providências subalternas”, concluindo que “jamais poderão contrair o que esteja estabelecido em alguma lei ou por qualquer maneira distorcer-lhe o sentido [...] assim como não poderão também ferir princípios jurídicos acolhidos em nosso sistema”.

Em contraste, porém, há aqueles que, como Moreira Neto (2014), apresentam uma visão mais favorável à deslegalização. Este modelo seria mais sofisticado do que as técnicas tradicionais porque, em vez de depender de conceitos jurídicos indeterminados e espaços de discricionariedade na definição do escopo conferido às escolhas administrativas, esse sistema, por ser amplo e flexível, ofereceria aos gestores públicos os poderes não apenas de “realizar as escolhas pontuais”, mas de desempenhar “uma vasta gama de decisões – normativas, executivas e parajudiciais” a fim de atender “a missão legislativa que se enquadra no respectivo marco regulatório” (MOREIRA NETO, 2014, p. 367). Além disso, a atuação de órgãos técnicos teria a vantagem não só de reduzir o “conteúdo político supérfluo em decisões administrativas” (o que o autor denomina “despolíticação”), mas também de eliminar a excessiva “burocracia e partidarização”, aliviando “a máquina administrativa estatal de encargos secundários, mas sempre onerosos” (MOREIRA NETO, 2014, p. 701 e 702).

A despeito das divergências na literatura, a jurisprudência do STF caminha, de um modo geral, no sentido de reconhecer a constitucionalidade da deslegalização e do

poder normativo conferido às agências reguladoras, havendo diversos precedentes nesse sentido: ADI 1668/DF-MC; RMS 28487/DF; ADI 4949/RJ; ADI 4954/AC; ADI 4951/PI; e ADI 4.093/SP, entre outros (STF, 2018, p. 2 e 3). Ainda que não seja fácil apresentar uma visão objetiva das posições dos Ministros em relação à matéria, é possível dizer, *grasso modo*, que, para a Corte, os atos regulatórios podem criar obrigações para os sujeitos que operam no campo setorial regulado. Tais atos seguem, contudo, restritos pela legalidade, podendo criar “regras novas”, mas não “direito novo” (STF, 2018, p. 48). Ademais, não podem alcançar “matérias sujeitas, por decisão constitucional, à reserva de lei”, devendo ser acompanhados de “parâmetros mínimos e claros” que permitam seu controle (STF, 2018, p. 143) - não só da sociedade, mas também do Poder Judiciário.

A grande dificuldade surge no momento de se verificar, na prática, o que esses conceitos efetivamente significam. Em outras palavras: de que modo uma agência reguladora pode, no exercício de um poder normativo que lhe foi concedido por lei, criar obrigações sem que se caracterize direito novo? Ou, ainda, de acordo com quais limites é possível dizer que um regulamento legitimamente normatizou determinada atividade e a partir de que momento seria verificada uma restrição que só poderia ser feita por lei?

Foi essa a discussão de fundo constatada na ADI n. 4874/DF. De um lado, a Resolução da Diretoria Colegiada da Anvisa (RDC) n. 14/2012 criou novas obrigações aos setores produtivos que atuam nas áreas ligadas à venda de produtos derivados do tabaco, uma vez que restringiu a fabricação, importação e comercialização dos produtos que contêm alguns aditivos em sua composição, conforme os termos que referida norma definiu:

Art. 6º Ficam proibidas a importação e a comercialização no país de produto fumígeno derivado do tabaco que contenha qualquer um dos seguintes aditivos:

I – substâncias [...] com propriedades flavorizantes ou aromatizantes [...];

II – coadjuvantes de tecnologia [...] para aromatizantes e flavorizantes;

III – aditivos com propriedades nutricionais [...];

IV – aditivos associados com alegadas propriedades estimulantes ou revigorantes [...];

V – pigmentos (ou corantes);

VI – frutas, vegetais [...];

VII – adoçantes, edulcorantes, mel, melado ou qualquer outra substância que possa conferir aroma ou sabor doce, diferente de açúcares;

VIII – temperos, ervas e especiarias ou qualquer substância que possa conferir aroma ou sabor de temperos, ervas e especiarias;

IX – ameliorantes; e

X – amônia e todos os seus compostos e derivados.

Art. 7º Fica permitida a utilização dos seguintes aditivos em produtos

fumígenos

derivados do tabaco:

I – açúcares, exclusivamente para recomposição do teor de açúcar presente originalmente na folha de tabaco antes do processo de secagem;

II – adesivos;

III – agentes aglutinantes;

IV – agentes de combustão;

V – coadjuvantes de tecnologia [...] que não sejam para aromatizantes e flavorizantes;

VI – pigmentos (ou corantes) utilizados no branqueamento do papel ou do filtro, para imitar o padrão de cortiça no envoltório da ponteira e aqueles utilizados para impressão de logotipos ou marcas;

VII – glicerol e propilenoglicol; e

VIII – sorbato de potássio. (BRASIL, 2012).

Por outro lado, a atuação da Anvisa neste caso somente se torna possível diante dos parâmetros e das diretrizes fixadas pela Lei n. 9.782/1999, a qual estabeleceu o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, formalizando a criação da agência, e estabelecendo seu escopo de ação - que delimita, entre outros, o poder para editar normas e a competência para exercer atos administrativos de polícia:

Art. 2º Compete à União no âmbito do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária: [...]

II - definir o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária;

III - normatizar, controlar e fiscalizar produtos, substâncias e serviços [...];

IV - exercer a vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras, [...];

V - acompanhar e coordenar as ações estaduais, distrital e municipais [...];

VI - prestar cooperação técnica e financeira [...];

VII - atuar em circunstâncias especiais de risco à saúde; [...]

Art. 7º Compete à Agência proceder à implementação e à execução do disposto nos incisos II a VII do art. 2º desta Lei, devendo: [...]

III - estabelecer normas, propor, acompanhar e executar as políticas, as diretrizes e as ações de vigilância sanitária; [...]

XV - proibir a fabricação, a importação, o armazenamento, a distribuição e a comercialização de produtos e insumos, em caso de violação da legislação pertinente ou de risco iminente à saúde;

[...]. (BRASIL, 1999).

Afirmar que a regulação foi legítima ou ilegítima envolve discutir não apenas a constitucionalidade das disposições da Lei n. 9.782/1999 na qualidade de uma lei-quadro, mas também a validade das restrições criadas pela RDC diante deste marco regulatório

- quer dizer, se o ato é ou não compatível com a disposição da lei que disciplinou a sua edição. Embora as respostas a estes questionamentos sejam relevantes do ponto de vista prático, já que determinam se a Anvisa poderia ou não ter restringido a venda de produtos fumígenos contendo referidos aditivos, o que se observa é que se trata de debate que possui implicações mais profundas, afetando o modo como funciona o sistema regulatório nacional. Ainda que a deslegalização não seja um fenômeno restrito, em teoria, à atuação das agências reguladoras, sua implementação e disseminação encontram-se fortemente relacionadas, no Brasil, ao surgimento dessas entidades. Assim, antes de discutir as particularidades do presente caso, faz-se necessário apresentar uma breve revisão das origens e traços característicos das agências reguladoras, de modo que se torne possível retratar o contexto da ADI n. 4874/DF, e, também, refletir acerca de suas implicações.

2.2 Agências reguladoras no Brasil e o papel da Anvisa no setor sanitário

Muitas vezes considerado o movimento que introduziu a “Administração Gerencial” no País, o período que ficou conhecido como “Reforma do Estado”, na década de 1990, trouxe intensas “modificações nas relações Estado-agentes públicos, Estado-agentes econômicos e Estado-terceiro setor” (ALEXANDRINO E PAULO, 2017, p. 59). Uma dessas mudanças foi a criação das agências reguladoras, antes da Administração Pública formal dotadas de conhecimento técnico e preservadas de ingerências políticas, detentoras de competências atreladas a “um setor específico da atividade econômica” ou a “determinado serviço público”, as quais exercem de forma imparcial “perante as partes interessadas (Estado, setores regulados e sociedade)” (IDEM, 2017, p. 245).

A expressão “agência reguladora” remonta a um modelo jurídico de regulação importado dos Estados Unidos que tem se propagado com especial intensidade na Europa e na América Latina (MENDES, 2000, p. 108). São exemplos notórios, no Brasil, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e a Anvisa. Segundo Sundfeld (2000, p. 18):

A existência de agências reguladoras resulta da necessidade de o Estado influir na organização das relações econômicas de modo muito constante e profundo, com o emprego de instrumentos de autoridade, e do desejo de conferir, às autoridades incumbidas dessa intervenção, boa dose de autonomia frente à estrutura tradicional do poder político.

Apesar da sua relevância e da diversidade de organizações identificadas como agências reguladoras, não existe em nosso sistema um marco regulatório único que as discipline de maneira uniforme. Mesmo assim, muito embora estas instituições não disponham de um modelo comum e de competências comparáveis em razão das variadas áreas de atuação, guardam entre si algumas semelhanças que podem ser destacadas.

Além de terem como missão a organização de setores básicos da infraestrutura econômica e social, as agências reguladoras “são entidades com tarefas tipicamente do

Estado: editam normas, fiscalizam, aplicam sanções, resolvem disputas entre as empresas e decidem sobre reclamações dos consumidores” (Sundfeld, 2000, p. 19). Por esse motivo, assumem, em geral, a forma de autarquias, sendo disciplinadas, em cada caso, por um regime especial estabelecido em sua lei de regência, o que confere a elas maior autonomia perante o Estado, os setores regulados e a própria sociedade. Traços típicos desse “regime especial”, conforme explica Di Pietro (2017, p. 503 e 504), envolvem atributos como a “estabilidade de seus dirigentes, garantida pelo exercício de mandato fixo [...] afastada a possibilidade de exoneração *ad nutum*” ou o “caráter final de suas decisões, que não são passíveis de apreciação por outros órgãos ou entidades da Administração” - o que, em tese, implica uma restrição ao uso de recursos hierárquicos no seu formato mais comum.

Para os objetivos do presente trabalho pode-se dizer que, além de sua autonomia e especialização, a característica mais importante das agências reguladoras refere-se à distinção entre as suas atividades de “regulação”, de um lado, com as atribuições de “regulamentação” que tradicionalmente são exercidas pelo Chefe do Poder Executivo, de outro. Como ressalta Moreira Neto (2014, p. 246), enquanto a regulação compreende tarefas normativas, executivas e judicantes que foram infraconstitucionalmente deslegalizadas, a regulamentação é mais restrita porque “apresenta conteúdo exclusivamente normativo e, formalmente, é privativa do Chefe do Poder Executivo”, sendo exercida no âmbito de seu poder normativo e objetivando, única e exclusivamente, estabelecer regras por meio de decretos (atos normativos secundários, que não inovam na ordem jurídica) com o intuito de viabilizar a execução de leis (atos normativos primários, que inovam na ordem jurídica).

Também neste caso, assim como ocorre com a deslegalização de um modo geral, este papel exercido pelas agências reguladoras não representa, até hoje, ponto pacífico na doutrina. De forma similar ao que se discutiu anteriormente, alguns autores, como Bandeira de Mello (2011), se colocam contrários à adoção desse modelo regulatório, reunindo argumentos acerca de sua inconstitucionalidade ou de sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro. Outros, porém, entendem que ele se mostra adequado às recentes transformações pelas quais têm passado o Estado e o Direito Administrativo - como Marques Neto (2000) e Sundfeld (2000), embora, para este, subsista um *déficit* na regulação nacional, a despeito das suas virtudes.

Dentre as diversas agências reguladoras do País, a Anvisa é uma das mais notórias e relevantes, dada a sua finalidade institucional de proteger a saúde da população por meio de medidas de controle da produção e do consumo. Levando em conta que a regulação sistêmica desse setor é relativamente recente no Brasil - com os primeiros esforços efetivos remontando à década de 1970¹ - o surgimento da Agência no ano de 1999 representou

¹ De acordo com Aith, *et al.* (2014), as primeiras iniciativas em relação ao tema remontam a 1808, ano em que, devido à chegada da família Real portuguesa, fez-se necessário a adoção de uma série de medidas, sobretudo aquelas relacionadas à abertura e ao saneamento dos portos e à preocupação com doenças como malária, varíola e febre amarela. Desde esse período, a regulamentação sobre o assunto estruturou-se de modo esparso, a exemplo das normas responsáveis por organizar as inovações em saúde pública implementadas pelo Presidente Rodrigues Alves em conjunto com Oswaldo Cruz, entre os anos de 1902 e 1906. No entanto, o marco regulatório mais relevante veio somente em

importante fortalecimento da vigilância sanitária em um processo intimamente relacionado à promulgação da Constituição Federal de 1988 e à universalização de medidas de proteção à saúde. Como se sabe, a Constituição criou o Sistema Único de Saúde (SUS), com as competências para executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador (art. 200, II). Materializando as disposições constitucionais, a Lei Orgânica da Saúde (Lei n. 8.080/1990) dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, além de definir os conceitos de “vigilância sanitária” (art. 6º, §1º) e de “vigilância epidemiológica” (art. 6º, §2º). É nesse contexto que a Anvisa emerge - a despeito de integrar o SUS, absorvendo seus princípios e diretrizes, permanece como autarquia independente da Administração Direta.

Com o desenho que lhe foi conferido pela Lei n. 9.782/1999 (regulamentada pelo Decreto n. 3.029/1999), que estabeleceu o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, a Anvisa estrutura-se como uma autarquia em regime especial, vinculada, por meio de um contrato de gestão, ao Ministério da Saúde. Incorporando as funções antes exercidas pela Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária, sua finalidade institucional é a de promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos e de fronteiras (art. 6º da Lei). Seu órgão de cúpula é a Diretoria Colegiada, responsável pela edição de atos normativos (art. 5º do Decreto). A RDC n. 14/2012, que foi objeto de discussão na ADI n. 4874/DF, é, justamente, uma norma expedida deste órgão.

Diante dessas considerações gerais a respeito do tema da deslegalização, da sua relação com o sistema regulatório exercido através das agências reguladoras e do papel desempenhado pela Anvisa no setor sanitário, a seção seguinte passa às discussões pontuais a respeito de referida ação constitucional e das questões tratadas pelos Ministros em seus votos.

3 | ADI N. 4874/DF: A DESLEGALIZAÇÃO LEVADA A JULGAMENTO NO CASO ANVISA

A ADI n. 4874/DF, de relatoria da Min. Rosa Weber, foi ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), com pedido de medida cautelar, em novembro de 2012. No feito, a autora pretendia a interpretação conforme a Constituição, sem redução de texto, do art. 7º, III e XV, da Lei n. 9.782/1999, requerendo ao STF a adoção do seguinte entendimento:

1970, com a Lei n. 5.991/1973, a qual foi responsável por estabelecer um controle para o comércio de medicamentos, drogas, insumos farmacêuticos e correlatos em todo o território nacional. Três anos depois, a Lei n. 6.360/1976 ampliou esta regulação ao incluir, entre outras, disposições sobre a fiscalização de cosméticos e produtos de higiene, além de estabelecer a divisão de tarefas entre os entes federativos em um esforço de ação articulada entre as distintas esferas de governo.

A Anvisa só poderá banir produto ou insumo no exercício de suas competências estritamente executivas de polícia, de natureza cautelar e excepcional, o que implica dizer deva o ato da Agência: (i) ser direcionado a sujeitos e situações determinadas, (ii) em situações concretas, (iii) mediante prévia justificação técnica que comprove (iv) um risco à saúde que seja extraordinário, excepcional e urgente. (STF, 2018, p.13).

Na sequência, pleiteava, ainda, a inconstitucionalidade, por arrastamento, da RDC n. 14/2012 da Anvisa que “proibiu o uso de aditivos nos produtos fumígenos derivados do tabaco, especialmente dos seus arts. 3º, 6º, 7º e 9º” ao vedar a importação ou a comercialização de produtos que contêm os aditivos especificados pela norma, a qual define a expressão *aditivo* como “qualquer substância ou composto, que não seja tabaco ou água, utilizado no processamento das folhas de tabaco e do tabaco reconstituído [...] incluindo açúcares, adoçantes, edulcorantes, aromatizantes, flavorizantes e melhorantes” (STF, 2018, p. 9 e 13). Tal pretensão também foi requerida sob a forma de um pedido sucessivo já que a autora entendia que referida norma se revestia das características de ato normativo primário, fato que a sujeitaria, de forma independente, ao processo de controle via ADI.

Seguindo o rito do art. 12 da Lei n. 9.868/1999, manifestaram-se, no caso, a Presidência da República, o Senado Federal e a Advocacia-Geral da União, todos pela improcedência dos pedidos. Igualmente, sustentou a Procuradoria-Geral da República que “a Anvisa não só possui competência normativa para elaborar normas em caráter geral e abstrato, mas também tem o dever de atuar nesse sentido, de modo a concretizar as finalidades para as quais foi criada e garantir a promoção da proteção da saúde” (STF, 2018, p. 15). Considerando a ampla dimensão do processo, diversas entidades ingressaram na qualidade de *amici curiae*: o Sindicato Interestadual da Indústria do Tabaco (Sinditabaco), o Sindicato da Indústria do Tabaco no Estado da Bahia (Sinditabaco/BA), a Associação Mundial Antitabagismo e Antialcoolismo (Amata), a Aliança de Controle do Tabagismo (ACT), a Federação Nacional dos Trabalhadores da Indústria do Fumo e Afins (Fentifumo), e a Associação Brasileira da Indústria do Fumo (Abifumo). Em setembro de 2013 foi concedida a cautelar pleiteada na inicial, de modo a suspender a eficácia dos arts. 6º, 7º e 9º da RDC n. 14/2012. Quatro anos depois, em novembro de 2017, teve início o julgamento que, após as sustentações e a leitura do relatório, foi suspenso, sendo concluído em fevereiro de 2018.

Em suas manifestações, nenhum dos ministros discorda quanto aos malefícios causados pelo tabaco à saúde, fato que justifica o interesse da Anvisa na questão. Os votos que se aprofundam no assunto, inclusive, mencionam os aspectos positivos da legislação nacional e das políticas públicas adotadas no País, que seguem as diretrizes e recomendações técnicas de entidades como a Organização Mundial da Saúde (OMS). Ressaltam, também, o fato de o Brasil ser referência global nesse setor, tendo ratificado convenções internacionais relativas à matéria - como a Convenção-Quadro sobre Controle

do Uso do Tabaco, promulgada pelo Decreto n. 5.658/2006 (STF, 2018, p. 34 e 35). As divergências surgem, porém, a partir das indagações sobre a extensão das medidas restritivas ao consumo desses produtos, isto é: o Estado deveria ter um papel voltado a orientar e educar os consumidores, desincentivando o uso de tais artigos (inclusive com a adoção de políticas tributárias mais intensas, como ocorre na imposição do IPI), ou as ações da Anvisa foram necessárias?

Nesse sentido, os Ministros discutem, em seus votos, três pontos centrais a respeito das implicações jurídicas do caso: (1) o próprio poder normativo das agências reguladoras e a constitucionalidade da deslegalização no sistema jurídico nacional; (2) a constitucionalidade da Lei n. 9.782/1999, na qualidade de lei-quadro em conferir poderes normativos à Anvisa - questão que corresponde ao pedido principal da ADI; e (3) o fato de a RDC 14/2012 ter agido (ou não) nos limites autorizados pela lei de regência.

Em relação ao primeiro, o Min. Gilmar Mendes foi bastante enfático e crítico em seu voto. De início, afirma que “se formos olhar as leis, de uma maneira geral, vamos verificar que em muitos casos já existe mais do que um regulamento autorizado para essas agências, um regulamento delegado”, situação que “pode gerar - e gera - um problema de âmbito constitucional”. Por isso, conclui que o STF possui “um encontro marcado com esse debate, porque, com a multiplicação das agências reguladoras e com a vindicação natural expansionista do seu poder regulamentar, certamente vamos ter que discutir muitas vezes” - no que se refere tanto às leis de regência, quanto ao conteúdo dos regulamentos autorizados/delegados (STF, 2018, p. 178 e 184).

Apesar disso, o único Ministro que concluiu pela inconstitucionalidade da técnica da deslegalização e do poder normativo das agências reguladoras de um modo geral, foi o Min. Marco Aurélio:

A atuação das agências faz-se no campo executivo; é atuação em campo específico, é fiscalizadora. Não se pode conceber – e já foi evocado o artigo 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – delegação, muito menos às agências, para que normatizem! E esse artigo versa – e não se estabeleça distinção entre normatizar e impor norma legal propriamente dita – que não pode haver delegação, a quem quer que seja, de atribuição do Congresso Nacional. E cabe apenas ao Congresso Nacional, em que pese o precedente sobre o amianto, proibir algum produto no território brasileiro, por melhor que seja a intenção que impere.

Não vejo como deixar de dar interpretação consentânea com a Constituição Federal ao artigo da lei atacada nesta ação direta de inconstitucionalidade, ou seja, principalmente ao inciso III do artigo 7º da Lei nº 9.782/1999, no que o preceito, como está, implica delegação à Agência para estabelecer normas. A delegação foi afastada, ante os ares democráticos advindos da Carta de 1988, pelo art. 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (STF, 2018, p. 186 e 187).

Quanto ao segundo ponto de divergência, isto é, à constitucionalidade da delegação conferida à Anvisa pela Lei n. 9.782/1999, apenas o Min. Luiz Fux posicionou-se de forma

contrária. Afirmou, em seu voto, que a deslegalização é autorizada pelo ordenamento jurídico brasileiro, tendo sido aceita pelo STF em mais de uma ocasião, tratando-se de fenômeno “amplamente possível” e “modernamente aconselhável”. Todavia, deve obedecer a certos requisitos para que seja legítima, (i) não envolvendo matérias sujeitas, por decisão constitucional, à reserva de lei, e (ii) acompanhando parâmetros mínimos e claros, os quais, destacadamente, limitem a atuação da agência reguladora e permitam a fiscalização dos seus atos (STF, 2018, p. 143).

Para o Ministro, o caso em exame não configurou uma deslegalização legítima. Isso porque, a interpretação conferida aos artigos impugnados permitiu que a Anvisa extrapolasse sua esfera de competência. De acordo com Fux, a atuação da Agência é restrita, “nos termos da legislação disciplinadora, ao controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços para fins de proteção da saúde pública, desde que [...] respeite o campo próprio e indelegável das escolhas políticas do Legislador”. Portanto, não lhe caberia proibir a inclusão de aditivos nos produtos derivados do tabaco “simplesmente com o intuito eventual de subtrair dos consumidores as opções que mais lhes convêm, impondo-lhes novos hábitos de consumo e limitando a livre escolha autônoma” (STF, 2018, p. 144, 145 e 150). Por esse motivo, julgou procedente o pedido da autora em relação à interpretação conforme a Constituição do art. 7º, III e XV da Lei n. 9.782/1999.

Em sentido diferente, a Min. Rosa Weber sustentou pela constitucionalidade da autorização prevista na Lei. Em seu voto, partiu da ideia de que regulação (da agência reguladora) e regulamentação (do Chefe do Poder Executivo) são institutos diversos. Logo, uma norma da Anvisa “não é inferior nem exterior à legislação. Exerce-se, isto sim, em um espaço que se revela qualitativamente diferente, pelo seu viés técnico, ainda que conformada pela ordem constitucional e legal vigentes” (STF, 2018, p. 57). Trata-se, então, de atividade que se dedica à instrumentalização, de ordem técnica, das opções políticas e jurídicas definidas pela Constituição e pela legislação aplicável.

Sendo assim, os incisos XIV, XV e XVI do art. 7º da Lei nº 9.782/1999 são nítidos ao contemplar a competência de referida Agência para interditar, proibir ou cancelar as atividades em casos de: (a) violação da legislação pertinente e (b) constatação de risco iminente à saúde. Da mesma forma, o inciso III deste artigo também não geraria ambiguidades ao conferir à Agência o poder para “estabelecer normas, propor, acompanhar e executar as políticas, as diretrizes e as ações de vigilância sanitária”, pois a própria lei evidencia que tal atribuição estaria limitada à implementação da política nacional de vigilância sanitária, de competência da União:

Anoto, por oportuno, que, segundo o compreendo, o art. 7º, III, da Lei nº 9.782/1999 em absoluto obstrui o pleno exercício da função regulatória da ANVISA, não só no tocante ao controle, no marco legal vigente, dos produtos fumígenos, derivados ou não do tabaco, como a indispensável normatização dos demais setores a ela submetidos, tais como medicamentos, alimentos, cosméticos, equipamentos médicos, agrotóxicos, resíduos etc. (STF, 2018,

O último ponto de discussão tratou-se do mais complexo, uma vez que o exame de validade da RDC n. 14/2012 da Anvisa não configura uma análise de constitucionalidade nos moldes tradicionais. Por um lado, os Ministros reconheceram que, mesmo não sendo lei em sentido formal, a norma possui força suficiente para ser considerada ato normativo primário suscetível de controle por meio da via abstrata-concentrada. Porém, como a competência da Anvisa é delimitada por uma lei-quadro (e não deriva diretamente da Constituição), as dúvidas quanto à constitucionalidade da RDC dependem de um exame de legalidade - controle, via de regra, incompatível com a ADI. Este item do julgamento foi o que apresentou mais discordâncias entre os Ministros. A posição defendida pela relatora foi a de que, sendo a medida exercida dentro dos limites de competência da Anvisa, estando devidamente instruída e fundamentada, não cabe ao Judiciário substituir a decisão técnica da agência, aplicando-se, assim, a doutrina da “deferência administrativa”, sedimentada na jurisprudência da Suprema Corte Americana:

A doutrina da deferência administrativa, conhecida como Chevron deference porque sistematizada pela Suprema Corte dos EUA no julgamento do caso Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., de 1984, orienta que, uma vez claramente definidos, na lei de regência, as políticas a serem perseguidas, os objetivos a serem implementados e os objetos específicos de tutela, ainda que ausente pronunciamento direto, preciso e não ambíguo do legislador sobre as medidas específicas a adotar, não cabe ao Judiciário, no exercício do controle jurisdicional da exegese conferida por uma Agência ao seu próprio estatuto legal, simplesmente substituí-la pela sua própria interpretação da lei. Sendo a lei ambígua com relação à questão específica, a questão a ser decidida pela Corte é se, ao acomodar interesses contrapostos, a solução a que chegou a agência foi devidamente fundamentada e se tem lastro em uma interpretação da lei razoável e compatível com a Constituição (STF, 2018, p. 86 e 87).

Os Min. Edson Fachin, Ricardo Lewandowski, Celso de Mello e Cármen Lúcia seguiram esta posição, e, acompanhando a relatora, julgaram improcedentes os pedidos. A divergência, quanto a este tópico, foi inaugurada pelo voto do Min. Alexandre de Moraes. Segundo o seu entendimento, a norma da Anvisa desrespeitou os limites da delegação legislativa estabelecidos para sua atuação. Isso porque:

A partir do binômio centralização política-governamental e descentralização administrativa, a delegação congressual desta matéria não fixou como standard a possibilidade de proibição total em relação à fabricação, à importação, ao armazenamento, à distribuição e à comercialização de produtos e insumos relacionados a cigarros, cigarrilhas, charutos e qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, mesmo em se tratando de uma de suas espécies. [...]

Somente pela regulamentação concretizada pela ANVISA por meio da Resolução da Diretoria Colegiada 14/2012, ignorando os standards legais, houve a vedação de maneira absoluta de utilização de aditivos em todos os

produtos fumígenos derivados do tabaco comercializados no Brasil, como também a proibição, de maneira absoluta, da importação e da comercialização no país de produto fumígeno derivado do tabaco que contenha qualquer dos aditivos apontados em seu artigo 6º. Assim agindo, a ANVISA desrespeitou duplamente o princípio da legalidade e os standards fixados pelo Congresso Nacional. (STF, 2018, p. 104 e 106).

Seguindo a posição do Min. Alexandre de Moraes, o Min. Luiz Fux ressalta a questão das externalidades regulatórias e seus custos sociais, bem como o fato de a RDC n. 14/2012 da Anvisa ter implicado ofensa ao princípio da proporcionalidade:

Deveras, cumpre ter em mente que a *ratio* normativa erigida pela ANVISA é, indubitavelmente, interferir no conteúdo dos produtos comercializados, não para impedir ou prevenir riscos à saúde, mas para torná-los menos agradáveis ou atraentes aos consumidores. Apesar dos riscos à saúde associados ao tabagismo, não se discute, aqui, se, e em qual amplitude, o cigarro é fator de risco para doenças, mas, sim, que não há estudo científico que relacione as substâncias proibidas (canela, mentol e semelhantes) a qualquer risco à saúde ou indução à dependência. [...]. Desse modo, a ANVISA não pode proibi-las, simplesmente com o intuito eventual de subtrair dos consumidores as opções que mais lhes convêm, impondo-lhes novos hábitos de consumo e limitando a livre escolha autônoma. [...]

Com efeito, a resolução ora em análise restringe a viabilidade e a livre-iniciativa de uma atividade econômica lícita, assegurada aos fabricantes de cigarro, tolhendo do agente econômico a liberdade de escolha de substâncias inofensivas que acabam por imprimir a identidade do produto, numa clara demonstração de livre mercado que impera hoje em nossa sociedade. [...] E isso não pode ser tolhido sob o pretexto de, eventualmente, diminuir-se o consumo de tabaco. [...]

Os demais elementos configuradores do abuso regulatório estão presentes. A regra é flagrantemente desproporcional, como visto; e os custos dificilmente poderão ser suportados pela empresa ou repassados aos consumidores. [...] (STF, 2018, p. 148, 149, 153 e 154).

Seguindo esta linha divergente votaram os Ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes - além do Min. Marco Aurélio, que, como indicado anteriormente, considerou a deslegalização um fenômeno inconstitucional. O resultado foi pela improcedência do primeiro pedido da CNI, de modo que o STF não conferiu interpretação conforme a Constituição ao art. 7º, III, e XV da Lei n. 9.782/1999. Assim, os Ministros entenderam não existir ambiguidade ou polissemia que comprometesse a lei-quadro em relação às competências conferidas à Anvisa.

Quanto ao segundo pedido, houve um empate no Tribunal, desfecho possível pelo fato de o Min. Roberto Barroso - que, antes de ingressar no STF, atuava como advogado - não participar do julgamento em razão de ter formulado parecer utilizado neste caso. Criou-se, então, um impasse: tem-se que, de um lado, tal resultado não permitiu que se atingisse o número suficiente de votos para a declaração de inconstitucionalidade da RDC (art. 23 da Lei n. 9.868/1999), que continua, portanto, em vigor. Por outro, dada a natureza dúplice da

ADI, também se entendeu inexistir *quórum* para a declaração de constitucionalidade *erga omnes* da Resolução, como explica o Min. Celso de Mello:

Não havendo a declaração de inconstitucionalidade, porque não alcançado o quórum que alude o art. 97 da Constituição, deixa o Supremo Tribunal Federal de exercer, em sede de controle abstrato, a competência de rejeição que lhe é própria, o que significa que o diploma estatal impugnado não só subsistirá íntegro no sistema de direito positivo, mas também poderá vir a ser novamente discutido, em sede de fiscalização abstrata, quanto à sua legitimidade constitucional. (STF, 2018, p. 212 e 213).

Observa-se que, mesmo com a conclusão do julgamento pelo STF, questões relevantes permanecem sem resposta definitiva. Isso indica que alguns pontos acerca do tema da deslegalização ainda devem ser enfrentados pela Corte e debatidos pela literatura no futuro. A próxima seção busca identificá-los e propor reflexões a seu respeito.

4 | CASO ENCERRADO, QUESTÕES EM ABERTO: LIÇÕES APRENDIDAS E DESDOBRAMENTOS POSSÍVEIS A PARTIR DA ADI N. 4874/DF

O tema central discutido na ADI n. 4874/DF e neste artigo - a deslegalização - é um assunto que nitidamente apresenta tensionamentos entre as tradicionais estruturas do Direito e as demandas de uma sociedade em constante transformação. Conflitos dessa espécie costumam trazer mais questionamentos do que certezas, já que as reformas configuram processos frequentemente marcados pela insegurança.

A premissa fundamental para esta discussão está longe de ser pacífica, qual seja, a transformação do próprio conceito de lei, conforme explica o Min. Alexandre de Moraes em seu voto: parte-se do seu “sentido clássico no Estado liberal, como resultado da atuação do Parlamento, dentro da ideia de ‘separação de Poderes’” e alcança, em concepção mais contemporânea, uma função que a aproxima da natureza de um regulamento, isto é, de uma ferramenta que disciplina “matérias destinadas a articular e organizar fomento do emprego, crescimento econômico, educação, saúde, proteção ao meio ambiente etc.” (STF, 2018, p. 100). Esse modelo, no entender do Ministro, configura um estado de “inflação legislativa”, o qual é caracterizado por um amplo e generalizado uso das leis, em seu sentido formal, para normatizar atividades muito diferentes daquelas que competiam aos Estados liberais do século XVIII. Por isso, de acordo com esse raciocínio, tais estruturas precisariam ser repensadas, sendo a deslegalização uma possível alternativa.

Considerando, então, o desfecho do presente julgamento - bem como os precedentes lembrados pelos próprios Ministros em seus votos - essa parece ser, em maior ou menor grau, a posição majoritária no Supremo. Em que pese a existência de fortes e relevantes argumentos em sentido contrário, expostos brevemente ao longo do presente trabalho, a Corte reconhece a compatibilidade da deslegalização com o sistema constitucional em vigor, com a ressalva de que mesmo podendo criar obrigações e inovar na ordem jurídica, regulamentos técnicos como aqueles adotados pelas agências reguladoras não prescindem

das diretrizes fixadas pelo Legislativo nas chamadas “leis-quadro”. Assim, se por um lado a regulação técnica ganha um espaço novo de atuação, as leis em sentido formal preservam, por outro, sua função de incorporar valores de legitimidade e representatividade democrática. É o que explica o Min. Luiz Fux ao apresentar as definições de Gustavo Binembojm em seu voto:

Este mesmo fenômeno [deslegalização] tem conduzido, em variados campos do direito público, à atuação de entidades reguladoras, cuja aptidão técnica lhes permite desenvolver o conteúdo das regras gerais e abstratas editadas pelo Legislativo com atenção às particularidades e especificidades do domínio regulado, com a possibilidade de resposta ágil diante da evolução da matéria provocada por novos desafios tecnológicos. Em outras palavras, a crise da Lei tem conduzido ao reconhecimento de um espaço normativo virtuoso do Executivo, que passa a dialogar com o Legislativo no desenvolvimento das políticas públicas setoriais [...] (BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo – direitos fundamentais, democracia e constitucionalização, Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2014, p. 131-142). (STF. 2018, p. 139 a 141).

Tais conclusões, porém, são insuficientes para a superação das incertezas resultantes desse cenário. Tanto é assim que, embora a maioria dos Ministros compartilhe dessas percepções, acabam por discordar de sua aplicação prática no caso da Anvisa: enquanto nove² dos 10 que participaram do julgamento sustentaram que a Lei n. 9.782/1999 atribuiu legitimamente à Agência o poder de normatizar o setor da vigilância sanitária, houve empate no momento de decidir se esta competência foi respeitada pela RDC n. 14/2012.

Alguns, como a Min. Cármen Lúcia, entenderam que a norma cumpre adequadamente a previsão do art. 196 da Constituição ao determinar que o Poder Público garanta o direito à saúde. Outros pensam que o Estado exagerou ao estipular aos cidadãos o que fazer ou o que não fazer em desrespeito à sua autodeterminação, pois as pessoas deveriam ter acesso às informações necessárias para agirem conforme julguem conveniente. “Do contrário, inclusive, o mundo fica muito sem graça: você não pode andar no mato, não pode correr de automóvel”, concluiu o Min. Gilmar Mendes (STF, 2018, p. 183 e 184).

Os elementos dispostos no julgado não tornam possível elencar um conjunto de regras gerais aptos a materializar os critérios adequados para aferir os limites de atuação normativa das agências reguladoras, ou, ainda, de que modo se pode dizer que um ato regulamentador atende (ou não) à lei-quadro de regência (observando, portanto, a legalidade). Enquanto inexistem parâmetros mais objetivos de controle, a intervenção do Judiciário fica presa ao casuismo e às particularidades de cada situação concreta - o que também pode gerar distorções ou insegurança jurídica. Se, por um lado, a inafastabilidade da jurisdição mantém os atos da Administração sob constante crivo, trazendo mais *accountability* à sociedade, por outro, torna impossível prever, com razoável certeza, qual será a decisão tomada pela instância judicial.

² Embora o Min. Luiz Fux tenha julgado pela procedência de ambos os pedidos da CNI, sua manifestação não foi no sentido de que a Lei é inconstitucional, mas que a interpretação conforme era procedente dada a extrapolação, por parte da Anvisa, de sua competência.

A Anvisa pode ou não impedir a venda de cigarros com aditivos? Por ora, em razão do empate, a norma proibitiva prevaleceu. Mas a Corte não atribuiu efeitos *erga omnes* ao julgado e ressaltou que o tema possibilita nova discussão em outra oportunidade. Como ficam, então, eventuais providências tomadas pela Anvisa no futuro? É importante lembrar que as decisões da Agência não apenas definem os produtos oferecidos no mercado consumidor do País como também fundamentam tipos penais em branco ao delimitar as substâncias sujeitas ao controle penal estabelecido pela Lei de Drogas (Lei n. 11.343/2006), por exemplo. São questões que, todavia, permanecem em aberto.

Outro ponto da discussão que merece maior reflexão é o que se refere ao cabimento do pedido alternativo da CNI, a saber, se normas reguladoras como a RDC n. 14/2012 conteriam força normativa primária que viabilizaria o seu controle em sede de ADI ou, na realidade, se seriam normas meramente executórias, que fogem ao cabimento desta espécie de ação. Por um lado, é evidente que, uma vez reconhecida a capacidade da Anvisa (e de outras entidades semelhantes) em criar regras jurídicas de aplicação setorial, tem-se presente a existência de um preceito normativo primário que possibilita o controle concentrado-abstrato, já que o ente de fato criou obrigações antes inexistentes. Por outro, como se discutiu anteriormente, o fenômeno da deslegalização pressupõe a existência de uma lei-quadro de regência, sem a qual não existiriam os parâmetros aptos a conferir legitimidade à norma regulamentadora conforme as diretrizes políticas estabelecidas pelo Legislativo. Portanto, não é uma norma que retira seu fundamento de validade unicamente do texto constitucional.

Nesse cenário, uma hipótese que se pode levantar é a de que a RDC estaria sujeita às duas espécies de controle: de constitucionalidade, naquilo em que a norma-parâmetro é a Constituição, e de legalidade, naquilo em que a norma-parâmetro é a lei-quadro de regência. Esta seria uma decorrência lógica da tese, defendida pela Min. Rosa Weber, de que o viés técnico da RDC a colocaria não em uma posição inferior ou exterior ao da legislação, mas em um patamar qualitativamente distinto (STF, 2018, p. 57). Não há como ser diferente se o regulamento, ao criar direitos e obrigações, não decorre diretamente da Constituição, mas de uma lei formal que deslegalizou determinada competência.

Sendo as duas formas de controle possíveis, o que se verifica é a falta de nitidez nos votos dos Ministros ao estabelecer, objetivamente, as distinções entre uma e outra. Na prática, realizaram ambos os controles em conjunto, pois os argumentos que fundamentaram o julgamento da ADI referiram-se não à compatibilidade da RDC com a Constituição, apenas, mas sim entre esta e a Lei n. 9.782/1999. A Min. Rosa Weber diz em seu voto, inclusive, que o controle de constitucionalidade neste caso deve considerar não só a competência fixada à Anvisa pela sua lei-quadro, mas a interpretação que o ente tem em relação às suas próprias atribuições - conforme a doutrina da deferência administrativa que encontra precedente na jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos:

Ao editar a Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 14/2012, definindo normas e padrões técnicos sobre limites máximos de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono nos cigarros e restringindo o uso dos denominados aditivos nos produtos fumígenos derivados do tabaco, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária atuou em conformidade com os lindes constitucionais e legais das suas prerrogativas, expressos na observância do marco legal vigente, em estrita observância da competência normativa que lhe outorgam os arts. 7º, III, e 8º, § 1º, X, da Lei nº 9.782/1999. [...] Não é demais ressaltar que, em face de ato normativo editado por agência reguladora com base em exegese do diploma legislativo definidor das suas próprias competências e atribuições, a tônica do exame de constitucionalidade deve ser a deferência da jurisdição constitucional à interpretação empreendida pelo ente administrativo. (STF, 2018, p. 79).

Esse posicionamento torna mais complexa a distinção tradicional entre os controles de legalidade e de constitucionalidade porque reconhece os atos regulatórios como medidas que não se inserem exatamente na categoria de leis, tampouco na de regulamentos comuns. Mas para além desse debate, também instiga outra dificuldade, a saber: de que maneira pode o Judiciário intervir na decisão de um ente técnico e especializado como a Anvisa se ele próprio não é detentor de tais conhecimentos? Toda a discussão desenvolvida neste caso gira em torno do papel do Legislativo em definir uma pauta política, de forma democrática, e do Executivo em trazer materialidade científica a estas decisões através de uma agência reguladora. De que maneira, então, pode o Judiciário exercer a sua função de proteger a legalidade e juridicidade de referidos atos? Ao entender inoportuna a regulação da Anvisa não estaria o STF assumindo uma função que cabe aos outros Poderes?

Nota-se, portanto, que o conflito tradicional entre o controle judicial de políticas públicas e a separação de poderes torna-se, neste caso, ainda mais complexo: não basta à Corte definir os parâmetros de um conceito jurídico indeterminado para verificar se o agente público agiu ou não dentro dos critérios de razoabilidade e proporcionalidade que orientam sua atuação discricionária. Mais do que isso, o Tribunal precisa apurar juridicamente se os critérios técnicos adotados pela Agência atendem de maneira adequada sua missão institucional ou se houve, naquele caso, desvio de sua competência. Considerando o placar apertado e as diferentes naturezas dos argumentos dispostos pelos Ministros em seus votos, a decisão na ADI n. 4874/DF não é suficiente para responder a estas perguntas de forma definitiva, mas traz estas importantes reflexões aplicáveis a processos futuros.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho discutiu o tema da deslegalização à luz da decisão do STF na ADI n. 4874/DF. Das suas observações, o artigo verificou que referida técnica, embora controversa na literatura, tem sido considerada constitucional pelo Supremo. Ao deslegalizar, o Legislativo edita uma lei-quadro que autoriza o Executivo, dentro de seus limites, a regular determinado setor social ou econômico no que diz respeito a atividades

que requerem respostas rápidas, técnicas e científicas. Em tese, a deslegalização pode representar uma oportunidade de cooperação entre os Poderes em resposta às necessidades que se fazem mais fundamentais em um mundo cada vez mais complexo e em constante transformação. Porém, também traz incertezas e inseguranças que fazem desta uma questão a ser, inevitavelmente, debatida em maior profundidade pela literatura e pela jurisprudência.

O desfecho da ADI n. 4874/DF oferece importantes reflexões acerca de quais assuntos merecem ser melhor explorados no futuro: a necessidade de diretrizes mais nítidas quanto aos parâmetros de avaliação de compatibilidade entre as leis-quadro e os atos regulatórios; as dificuldades em submeter referidas normas aos instrumentos de controle de constitucionalidade e legalidade tradicionais; e a essencial definição de parâmetros para a intervenção do Poder Judiciário em medidas que, de um modo geral, garantam maior *accountability* e controle sem que isto represente um conflito entre Poderes ou uma fonte de casuísmo e insegurança jurídica.

REFERÊNCIAS

AITH, Fernando; CUNHA, A. C. N.; CASTELLARO, F.; SOARES, D.; DALLARI, Sueli. **Política de Regulação de Drogas e Medicamentos no Brasil: Panorama Normativo e Institucional**. In: AITH, F.; DALLARI, S.G. (Org.). *Regulação de Medicamentos no Mundo Globalizado*. 1ª ed. São Paulo: CEPEDISA, 2014, v. 1, p. 459-633.

ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 25ª ed. Rio de Janeiro: Forense e São Paulo: Método, 2017.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 28ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BRASIL. **Lei n. 9.782, de 26 de janeiro de 1999** (Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências). Brasília, 1999.

BRASIL. Ministério da Saúde - Anvisa. **RDC n. 12, de 24 de março de 2012** (Dispõe sobre procedimento para a notificação à Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, de alterações de natureza técnica no registro de agrotóxicos, seus componentes e afins e dá outras providências). Brasília, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **A Nova Regulação Estatal e as Agências Independentes**. In: Carlos Ari Sundfeld. (Org.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, v. 1, p. 72-98.

MENDES, Conrado Hübner. **Reforma do Estado e Agências Reguladoras: estabelecendo os parâmetros de discussão.** In: Carlos Ari Sunfeld. (Org.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2000, v. 1, p. 99 - 139.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo.** 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Introdução às Agências Reguladoras.** In: Carlos Ari Sunfeld. (Org.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2000, v. 1, p. 17- 38.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **ADI n. 4.874 do Distrito Federal.** Rel. Min. Rosa Weber, j. 1º de fevereiro de 2018.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Agências reguladoras 27, 162, 220, 221, 222, 223, 225, 226, 227, 229, 233, 234, 238

Agronegócio 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 83, 84, 85

C

CLT 34, 35, 40, 41, 42, 43, 45, 103, 104, 105, 106, 110, 112, 113, 114, 133, 137, 138, 139

Coronavírus 5, 6, 9, 11, 17, 26, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 70, 73, 74, 83, 120, 167

Covid-19 1, 5, 6, 9, 11, 14, 26, 28, 31, 32, 33, 35, 37, 38, 39, 42, 43, 44, 46, 47, 58, 59, 66, 70, 71, 73, 76, 80, 82, 83, 85, 119

D

Direito 1, 4, 11, 16, 17, 18, 20, 21, 24, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 51, 55, 56, 57, 58, 61, 62, 66, 69, 70, 71, 72, 86, 98, 103, 114, 122, 124, 125, 126, 127, 128, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 143, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 153, 154, 155, 156, 158, 159, 160, 166, 171, 172, 173, 174, 175, 183, 184, 185, 186, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 207, 208, 209, 210, 213, 214, 215, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 226, 233, 234, 237, 238, 241, 245, 246

Direito de imagem 31, 32, 34, 35, 36, 37

Direito do consumidor 69, 71, 155

Direito do trabalho 32, 35, 37, 38, 39, 40, 43, 47, 114, 122, 136, 137, 138, 141

Discricionariedade administrativa 188, 189, 192, 193, 199, 200, 201

Divórcio 48, 50, 51, 52, 55, 56, 66

Doença ocupacional 39, 40, 41, 42, 45, 46, 47

E

Efetividade 50, 53, 129, 143, 177, 178, 180, 183, 185, 186, 241

J

Judicialização da política 1, 2, 3, 4, 6, 13, 14, 15, 16

M

Movimento antivacina 86, 87, 88, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 100, 101

P

Pandemia 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 25, 26, 28, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 52, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 65, 66,

67, 68, 70, 73, 74, 76, 78, 79, 80, 81, 82, 85, 119, 121, 122, 167

Poder normativo 52, 56, 220, 221, 223, 226, 229

Política 1, 2, 3, 4, 6, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 61, 62, 74, 82, 89, 107, 109, 113, 114, 116, 121, 143, 150, 155, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 182, 183, 184, 185, 186, 188, 189, 190, 191, 201, 205, 206, 210, 217, 218, 230, 231, 236, 237

Políticas públicas 3, 7, 9, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 27, 62, 67, 69, 70, 84, 122, 154, 180, 200, 215, 228, 234, 236, 246

Precarização 20, 115, 116, 118, 119, 121

Princípio da impessoalidade 203, 204, 205, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 215, 216, 218, 219

Publicidade infantil 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69

R

Responsabilidade civil 124, 125, 126, 127, 135, 136, 138, 140, 141

S

Sindicato 106, 107, 109, 110, 111, 113, 114, 228

Sistema presidencialista 157, 158, 160, 161, 163, 164

Supremo Tribunal Federal 5, 15, 42, 47, 52, 124, 128, 133, 134, 136, 137, 138, 140, 141, 158, 162, 163, 164, 165, 166, 170, 171, 173, 174, 176, 180, 181, 182, 184, 185, 186, 199, 206, 207, 214, 217, 220, 221, 233, 238


T


Terceirização 115, 118, 119, 122, 123


Tribunais 3, 4, 29, 38, 41, 49, 52, 71, 140, 141, 156, 165, 196, 218, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245

A (não) efetividade das ciências jurídicas no Brasil 5

 www.atenaeditora.com.br

 contato@atenaeditora.com.br

 @atenaeditora

 facebook.com/atenaeditora.com.br



A (não) efetividade das ciências jurídicas no Brasil 5

 www.atenaeditora.com.br

 contato@atenaeditora.com.br

 [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)

 [facebook.com/atenaeditora.com.br](https://www.facebook.com/atenaeditora.com.br)

