

Daniel Amorim Assumpção Neves

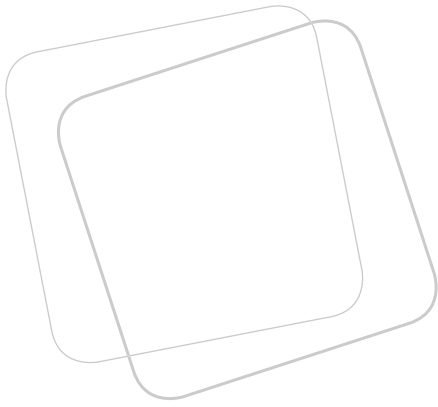
AÇÕES CONSTITUCIONAIS

VOLUME ÚNICO



3ª edição | revista, atualizada e ampliada

2017



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO

Sumário · **2.1.** Introdução – **2.2.** Cabimento – **2.3.** Legitimidade – **2.4.** Aspectos Procedimentais – **2.5.** Efeitos Da Decisão – **2.6.** Medida Cautelar.

2.1. INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 103, § 2º, da CF, é cabível ação direta de inconstitucionalidade por omissão, admitindo-se que o Supremo Tribunal Federal, ao declarar a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, dê ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, tratando-se de órgão administrativo, para fazê-lo em 30 dias.

O legislador constitucional de 1988 se preocupou com a omissão como conduta passível de inviabilizar o exercício de direitos e garantias constitucionais de duas formas distintas. O mandado de injunção, ação tratada no Capítulo 5, permite em concreto a tutela diante de ausência de norma regulamentadora, mediante pedido a ser formulado pelo sujeito que tem direito constitucional paralisado em razão de indevida omissão. Por outro lado, permitiu que a tutela diante de omissão se desse abstratamente, mediante pedido dos legitimados pelo art. 103 da CF, em nítida ampliação do objeto do processo objetivo.

Como se pode notar, o art. 103, § 2º, da CF não criou uma nova ação de controle concentrado de constitucionalidade, simplesmente admitindo-se na

ação direta de inconstitucionalidade a tutela em razão da omissão normativa do Poder Público. A conclusão é reforçada pela Lei 9.868/1999, que originalmente não disciplinava de forma específica essa espécie de declaração de inconstitucionalidade. Essa realidade foi modificada pela Lei 12.063/2009, que ao incluir um Capítulo II-A na Lei 9.868/1999 fez com que essa lei passasse a tratar expressamente da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Ainda que seja importante a previsão expressa de tutela, é relevante salientar que mesmo antes da Lei 12.063/2009 era possível o ingresso da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, sendo aplicadas por analogia as regras procedimentais já existentes para a ação direta de inconstitucionalidade por ação. De qualquer forma, a expressa previsão em lei valoriza a espécie de ação constitucional ora analisada.

2.2. CABIMENTO

Sendo condição para o pedido de inconstitucionalidade nos termos ora analisados a existência de uma omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, é imprescindível se determinar qual a circunstância fático-jurídica que admite a ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Segundo a melhor doutrina, a omissão inconstitucional pode se dar no âmbito dos três Poderes, tendo natureza normativa, político-administrativa e judicial, mas somente no primeiro caso caberá a ação direta de inconstitucionalidade, já que, no tocante às omissões de natureza político-administrativa, existem remédios jurídicos, tais como o mandado de segurança e a ação civil pública, enquanto, para as omissões judiciais, há os recursos¹.

Apesar de concordar com a limitação proposta às omissões passíveis de controle pela ação ora analisada, é preciso apontar a imprecisão da lição doutrinária no tocante ao seu controle. Na realidade, nem sempre as omissões se resolverão por meio de um recurso judicial, sendo necessária, a depender do caso concreto, a utilização de sucedâneos recursais. Havendo uma decisão judicial omissa, seja quanto ao pedido, à causa de pedir ou ao fundamento de defesa, realmente os recursos serão o meio hábil para a impugnação, em especial os embargos de declaração. Ocorre, entretanto, que, sendo a omissão derivada justamente da resistência do órgão jurisdicional em decidir, não será cabível qualquer recurso, até porque, sendo o recurso um meio de impugnação de decisão judicial, nunca será cabível sem que haja decisão contra a qual se recorrer. Nesse caso, de omissão em proferir decisão, será cabível a correção parcial², notoriamente um meio de impugnação que não tem natureza recursal³, nem mesmo natureza jurisdicional, entendendo-se

¹ Barroso, *O Controle*, p. 237-238.

² Neves, *Manual de direito processual civil*, n. 65.1.1.2, p. 1.449.

³ Neves, *Manual*, 18.1.1.2, p. 525.

pela sua natureza administrativa/disciplinar⁴. De qualquer forma, não caberá ação declaratória de inconstitucionalidade por omissão.

Afastar atos que não tenham natureza normativa do controle por ação direta de inconstitucionalidade por omissão não significa limitar tal ação aos atos praticados pelo Executivo, conquanto também o Legislativo pode expedir atos secundários e de caráter geral, a exemplo do que ocorre com os regulamentos, instruções e resoluções. Por outro lado, apesar de mais restrita, também é cabível a ação ora analisada contra omissões em adotar atos normativos do Poder Judiciário, sempre que a Constituição Federal lhe outorgar competência para a prática de tal espécie de ato.

Partindo-se da premissa de que a omissão pode decorrer tanto de inércia quanto de atuação deficitária ou insuficiente, fala-se em omissão total e omissão parcial, respectivamente. A omissão total é facilmente compreensível, derivada da absoluta ausência de lei, enquanto a omissão parcial é dividida em duas espécies: (a) parcial propriamente dita, quando a norma, existente, não consegue atender ao mandamento constitucional em razão da insuficiência ou defeitos de seu texto; (b) relativa, quando a norma regulamenta o mandamento constitucional apenas para determinada categoria, o que fere a isonomia pelo detrimento de outras categorias não atendidas pela lei infraconstitucional⁵.

O art. 12-B, I, da Lei 9.868/1999, ao prever como exigência da petição inicial a indicação de omissão inconstitucional total ou parcial quanto ao cumprimento de dever constitucional de legislar ou quanto à adoção de providência de índole administrativa, dá uma boa noção de qual seja o cabimento da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

2.3. LEGITIMIDADE

Quanto à legitimidade ativa, o art. 12-A da Lei 9.868/1999 prevê os mesmos legitimados à propositura da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade. Nenhuma novidade, sendo os legitimados aqueles previstos pelo art. 103 da CF, com as mesmas questões polêmicas já desenvolvidas no Capítulo 1, item 1.3.2. No tocante à legitimidade passiva, há forte corrente doutrinária que entende ocupar o polo passivo da ação a pessoa ou órgão responsável pela produção do ato exigido pela Constituição Federal⁶.

Como exposto no Capítulo 1, item 1.3.1, entendo que a ação direta de inconstitucionalidade é uma atípica ação sem réu, na qual a relação ju-

⁴ STJ, 1ª Turma, AgRg no REsp 1.038.446/RJ, rel. Min. Luiz Fux, j. 20/05/2010, DJe 14/06/2010.

⁵ Barroso, *O Controle*, p. 239-240.

⁶ Barroso, *O Controle*, p. 243; Almeida, *Manual*, p. 824.

rídica processual é tão somente linear, formada pelo autor, que atuará com legitimação extraordinária e o juízo, no caso o Supremo Tribunal Federal. Ocorre, entretanto, que, na ação direta de inconstitucionalidade por omissão, entendo ser correta a opinião doutrinária acima transcrita, porque, diferente da ação direta analisada no Capítulo 1, na eventual procedência do pedido do autor, a pessoa ou órgão responsabilizado pela omissão será chamado a atuar, ou seja, será a ele imputada uma prestação de fazer. O caráter mandamental da decisão, que não se limitará a declarar a inconstitucionalidade, sucessivamente a isso ordenando que ato normativo seja praticado, parece ser o suficiente para colocar a pessoa ou órgão responsável pela prática do ato no polo passivo da demanda judicial.

Não se trata de defender ou não em juízo a omissão apontada como inconstitucional pelo autor, mas a vinculação direta a uma ordem no sentido de cumprir uma prestação de fazer, no caso, legislar. Teria dificuldades em explicar como um terceiro pode ser o sujeito passivo da ordem determinada em processo judicial sem ferir o princípio do contraditório e da ampla defesa, de forma que, no caso de ação direta de inconstitucionalidade, admito que a relação jurídica seja tríplice, com a presença de autor, réu e juízo.

2.4. ASPECTOS PROCEDIMENTAIS

Como já afirmado, não há significativas particularidades procedimentais na ação direta de inconstitucionalidade por omissão, que fundamentalmente seguirá o procedimento previsto na Lei 9.868/1999 para a ação direta de inconstitucionalidade. Essa realidade é confirmada pelo art. 12-E da Lei 9.868/1999, que determina a aplicação ao procedimento da ação direta de inconstitucionalidade por omissão das disposições constantes na Seção I do Capítulo II da Lei 9.868/1999. Como o mencionado dispositivo se vale do termo “no que couber”, são necessárias apenas algumas adaptações.

O art. 3º da Lei 9.868/1999 foi nitidamente redigido para a petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade por ação, sendo preferível se aplicar o art. 12-B à ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Apesar da relevância da matéria tratada na ação direta de inconstitucionalidade por omissão, aplica-se no caso o princípio da inércia da jurisdição (princípio da demanda), de forma que cabe exclusivamente aos legitimados pelos arts. 103 da CF e 12-A da Lei 9.868/1999, em grupo ou isoladamente, dar início ao processo por meio de uma petição inicial. O início do processo de ofício, portanto, é vedado.

Ainda que o art. 12-B da Lei 9.868/1999 preveja alguns requisitos formais que a petição inicial deve conter, é imprescindível uma aplicação subsidiária do art. 319 do CPC naquilo que não for incompatível com a natureza e o

procedimento da ação. Aplicam-se à ação direta de inconstitucionalidade as mesmas considerações já elaboradas no Capítulo 1, item 1.4.1.

Nos termos do art. 12-B, I, da Lei 9.868/1999, a petição inicial deverá indicar a omissão inconstitucional total ou parcial quanto ao cumprimento de dever constitucional de legislar ou quanto à adoção de providência de índole administrativa. Trata-se, a evidência, da causa de pedir, de indispensável presença em qualquer espécie de petição inicial.

No inciso II do dispositivo legal ora analisado o legislador foi bem sucinto, exigindo apenas o pedido, com suas especificações. Acredito que o autor não deve se limitar ao pedido de declaração de inconstitucionalidade, devendo também elaborar pedido no sentido de o Supremo Tribunal Federal, ao declarar a inconstitucionalidade, ordenar que o Poder ou órgão administrativo sane a lacuna legislativa, ainda que esse pedido possa ser considerado implícito no pedido de declaração de inconstitucionalidade.

Nos termos do art. 12-B, parágrafo único, da Lei 9.868/1999, a petição inicial será instruída com a procuração, se for o caso, e com cópias dos documentos necessários para comprovar a alegação de omissão, devendo ser apresentada em duas vias. Nos termos do art. 3º, parágrafo único, da Lei 9.868/1999, a procuração será exigida quando a peça for elaborada por advogado. Como o procedimento é sumário documental, o legislador já exige do autor a comprovação documental da omissão alegada na petição inicial, sob pena de extinção terminativa da ação com fundamento na ausência de interesse de agir. A exigência de apresentação em duas vias também está presente no art. 3º, parágrafo único, da Lei 9.868/1999.

O art. 12-C, *caput*, da Lei 9.868/1999 prevê o indeferimento liminar da petição inicial pelo relator nos casos de inépcia da petição inicial, de petição não fundamentada ou quando a pretensão nela exposta se mostrar manifestamente improcedente. O dispositivo copia o art. 4º, *caput*, da mesma lei, que versa sobre o indeferimento liminar da petição inicial na ação direta de inconstitucionalidade por ação.

Conforme analisado no Capítulo 1, item 1.4.2.1, não há qualquer justificativa para se excluir do processo objeto, inclusive da ação ora analisada, a emenda da petição inicial, nos termos do art. 321 do Novo CPC. Acredito que, para as hipóteses de inépcia da petição inicial e de ausência de fundamentação, possa ser dada uma nova chance ao autor, com determinação de emenda no prazo de 15 dias. O indeferimento liminar, portanto, deve ser limitado à hipótese de pretensão manifestamente improcedente, já que nesse caso não seria lógico o juiz determinar a emenda da petição inicial para o autor modificar o seu pedido.

Repetindo a previsão constante no art. 4º, parágrafo único, o art. 12-C, parágrafo único, da Lei 9.868/1999 prevê o cabimento de agravo contra a decisão monocrática do relator que indeferir a petição inicial. Conforme já

analisado no Capítulo 1, item 1.4.2.2., trata-se do agravo interno regulamentado pelo art. 1.021 do Novo CPC.

A exemplo da previsão contida no art. 5º, o art. 12-D da Lei 9.868/1999 não admite a desistência pelo autor após a propositura da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Nos termos do art. 12-E, § 2º, da Lei 9.868/1999, o relator poderá solicitar a manifestação do Advogado-Geral da União, que terá o prazo de 15 dias. O legislador foi extremamente feliz em expressamente consagrar que tal manifestação não é obrigatória, já que o relator “poderá” solicitá-la, não havendo dever legal para tanto. Entendo que a oitiva do Advogado-Geral da União só será exigida na omissão parcial, considerando-se que na omissão total não haverá ato a ser defendido⁷.

O Procurador-Geral da República, nas ações em que não for autor, terá vista do processo, por 15 dias, após o decurso do prazo para informações, fixado no art. 12-E, § 3º, da Lei 9.868/1999. Mais uma vez o legislador deve ser elogiado por expressamente afastar a manifestação do Procurador-Geral da República nas ações diretas de inconstitucionalidade por omissão propostas por ele mesmo, evitando, dessa forma, toda a polêmica existente na ação direta de inconstitucionalidade por ação, devidamente analisada no Capítulo 1, item 1.4.2.5.

Registre-se, por fim, a interessante regra consagrada no art. 12-E, § 1º, da Lei 9.868/1999, ao admitir a intervenção dos legitimados ativos que não tenham sido autores da ação ora analisada. Segundo o dispositivo legal, esses sujeitos podem se manifestar por escrito sobre o objeto da ação, pedir a juntada de documentos reputados úteis para o exame da matéria e, no prazo das informações, apresentar memoriais. Entendo interessante a regra, que apenas deixa em aberto a qualidade desses sujeitos a ingressarem no processo: assistente litisconsorcial, litisconsorte ulterior ou *amicus curiae*? De qualquer forma, como o dispositivo descreve os atos admitidos no processo por tal sujeito, a discussão de sua qualidade processual terá interesse meramente acadêmico.

2.5. EFEITOS DA DECISÃO

Como já defendido anteriormente, na ação direta de inconstitucionalidade por omissão, a declaração de inconstitucionalidade deve ser seguida de uma ordem ao responsável pela conduta legislativa que seja indispensável para tornar efetivo mandamento constitucional. Reconheço que esse entendimento, entretanto, não está consagrado no texto constitucional que admite essa espécie de ação, tampouco é aceito no Supremo Tribunal Federal.

⁷ Barroso, *O Controle*, p. 248.

Nos termos do art. 103, § 2º, da CF, a decisão de procedência do pedido na ação direta ora analisada terá conteúdo diverso, se o responsável pela omissão for o Poder competente para a edição da norma ou o órgão administrativo. No primeiro caso, o texto constitucional limita a atuação do Supremo Tribunal Federal a dar ciência da omissão, sem qualquer ordem para que a conduta ativa seja adotada, e tampouco prevê a determinação de um prazo para que isso ocorra⁸. No segundo caso, o texto é claro ao atribuir a competência para o Supremo Tribunal Federal dar ciência da inconstitucionalidade da omissão, como também para determinar que seja sanada no prazo de 30 dias.

Compreende-se que o princípio da separação dos poderes demande todo cuidado com a determinação de ordens provenientes do Poder Judiciário para que outro Poder – em especial, o Legislativo – cumpra seu encargo constitucional de legislar. Por outro lado, também reconheço que de nada valeria admitir a expedição de uma ordem nesse caso, se seu descumprimento não viesse seguido da adoção de medidas executivas indiretas e subrogatórias no sentido de ser a ordem cumprida. Contra órgão administrativo, a adoção dessas medidas é possível, mas dificilmente se consegue imaginar sua adoção contra outros Poderes.

O tema é tratado por norma infraconstitucional. Nos termos do art. 12-H, *caput*, da Lei 9.868/1999, declarada a inconstitucionalidade por omissão, com observância do art. 22 da mesma lei, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias. Trata-se de cópia do texto do art. 103, § 2º, da CF. O dispositivo legal é dúbio ao prever que será dada ciência ao Poder competente para que este adote as providências tendentes ao saneamento da omissão, passando a impressão de que o Supremo Tribunal Federal não se limitará a comunicar o Poder competente de sua decisão. Por outro lado, não parece ser possível se extrair do texto legal a existência de uma ordem para o saneamento.

Na hipótese de inconstitucionalidade parcial, o art. 12-H da Lei 9.868/1999 foi omisso, mas o melhor entendimento é pela declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, porque a eventual redução seria ainda mais prejudicial do que a manutenção da lei insuficiente ou deficiente⁹. O mesmo ocorre na hipótese de omissão relativa, mas, nesse caso, a conclusão é ainda mais dramática, porque consagrada a agressão à isonomia. Preferível, de qualquer forma, a retirar o direito da categoria beneficiada pela lei infraconstitucional, que seria a outra solução possível, considerando a resistência do Supremo Tribunal Federal em estender o benefício a outras categorias, ainda mais quando tal medida envolve a geração de despesas.

⁸ STF, Tribunal Pleno, ADI 2.504/MG, rel. Min. Ilmar Galvão, j. 19/03/2002, DJ 19/04/2002, p. 45.

⁹ Barroso, *O Controle*, p. 254-255.

Nos termos do art. 12-H, § 1º, da Lei 9.868/1999, em caso de omissão imputável a órgão administrativo, as providências deverão ser adotadas no prazo de 30 dias, ou em prazo razoável a ser estipulado excepcionalmente pelo Tribunal, tendo em vista as circunstâncias específicas do caso e o interesse público envolvido. A possibilidade de fixação de outro prazo que não de 30 dias é inovadora, considerando sua ausência do texto do art. 103, § 2º, da CF. Entendo interessante a previsão legal no sentido de compatibilizar o prazo com eventuais dificuldades a serem enfrentadas pelo órgão administrativo, bem como pelo interesse público eventualmente existente de que a adoção da medida seja realizada em prazo maior que os 30 dias.

2.6. MEDIDA CAUTELAR

A seção II do Capítulo II-A da Lei 9.868/1999 prevê expressamente a medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade por omissão, afastando, portanto, qualquer dúvida a respeito de seu cabimento. Os limites de tal cabimento, entretanto, continuam a suscitar dúvidas na doutrina.

Segundo o art. 12-F, § 1º, da Lei 9.868/1999, em caso de omissão parcial, a medida cautelar poderá consistir na suspensão da aplicação da lei ou do ato normativo questionado. A medida, apesar de ser proferida numa ação direta de inconstitucionalidade por omissão, tem as características da medida cautelar da ação direta de inconstitucionalidade por ação, determinando a suspensão de aplicação de lei ou ato normativo. Compreende-se a previsão legal quanto a omissão parcial, mas qual será o objeto da medida cautelar diante de uma omissão total?

O mesmo dispositivo legal prevê como consequência da concessão da medida cautelar a suspensão de processos judiciais ou de procedimentos administrativos, bem como a adoção de qualquer outra providência a ser fixada pelo Tribunal, tudo a indicar que tais medidas sejam aplicáveis na hipótese de omissão total. Ao prever a possibilidade de adoção de outras providências, o dispositivo legal reconhece expressamente que o rol de medidas previsto no dispositivo legal é meramente exemplificativo. Pergunta-se: estaria dentro dessas “outras providências” a antecipação dos efeitos da futura declaração de inconstitucionalidade, em especial com a adoção de medidas tendentes ao saneamento da omissão?

Quando a doutrina defende o não cabimento da medida cautelar prevista para a ação direta de inconstitucionalidade por omissão¹⁰, parecendo ser também esse o entendimento consagrado no Supremo Tribunal Federal¹¹, a resposta à pergunta é dada de forma negativa. A justificativa é que, se não

¹⁰ Peña de Moraes, *Curso*, p. 245.

¹¹ STF, Tribunal Pleno, ADI 1.458 MC/DF, rel. Min. Celso de Mello, j. 23/05/1996, DJ 20/09/1996, p. 34.531.

cabe ao Supremo Tribunal Federal, diante da decisão definitiva, tomar providências concretas para sanar a omissão legislativa, muito menos se poderia admitir em sede de tutela de urgência. Até se pode defender o não cabimento da tutela de urgência, mas não parece correto o fundamento mencionado.

Naturalmente, não se pode admitir que a tutela de urgência antecipe efeitos que não seriam gerados nem mesmo com a concessão da tutela definitiva, até porque não se pode admitir a antecipação do que não se pode obter. Não se pretende defender, portanto, a adoção de postura legislativa do Supremo Tribunal Federal em sede liminar na ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Poderia, entretanto, conceder a liminar para ordenar a prática do ato ao órgão relapso, exatamente como faria com a concessão definitiva do pedido do autor¹². O problema, nesse caso, é que a providência exigida em sede liminar teria natureza constitutiva, o que é inviável em sede de tutela provisória de urgência. Não que os efeitos da tutela constitutiva não possam ser antecipados¹³, mas, nesse caso, não se tratará de mera antecipação de efeitos, mas sim da cobrança de exigência que efetivamente alterará a situação jurídica, o que só se admite acontecer em sede de tutela definitiva.

Nos termos do art. 12-F, *caput*, da Lei 9.868/1999, somente em situação de excepcional urgência e relevância da matéria a medida cautelar deverá ser concedida. Nada mais que o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*, ou seja, elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (art. 300, *caput*, do Novo CPC). Quanto ao órgão competente para a prolação da decisão liminar, o dispositivo legal aponta o Tribunal Pleno, exigindo que a decisão concessiva seja proferida pela maioria absoluta de seus membros, observado o dispositivo no art. 22 da mesma lei. O dado interessante é que essa competência só é exigida para a decisão concessiva, dando-se a entender que a decisão que indefere o pedido poderá ser proferida monocraticamente pelo relator.

O art. 10, *caput*, da Lei 9.868/1999, ao tratar da concessão da cautelar na ação direta de inconstitucionalidade por ação também exige a maioria absoluta dos membros do Supremo Tribunal Federal, mas abre uma exceção no período de recesso, quando a decisão poderá ser proferida monocraticamente pelo relator, conforme devidamente analisado no Capítulo 5, item 5.1. Entendo que a mesma exceção deve ser aplicada à ação direta de inconstitucionalidade por omissão, não obstante a omissão do art. 12-F, *caput*, da Lei 9.868/1999.

Adaptando regra já consagrada no art. 10, *caput*, da Lei 9.868/1999, o art. 12-F, *caput*, da mesma lei, prevê a audiência prévia dos órgãos ou autoridades responsáveis pela omissão constitucional, que deverão se pronunciar no prazo de cinco dias. Na ação direta de inconstitucionalidade por ação,

¹² Nesse sentido; Almeida, *Manual*, p. 826.

¹³ Neves, *Manual*, n. 51.4, p. 1.086-1.089.

se o relator entender indispensável, ouvirá o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, no prazo de três dias, nos termos do art. 10, § 1º, da Lei 9.868/1999. Como não há ato a ser defendido, o art. 12-F, § 2º, prevê apenas a oitiva do Procurador-Geral da República, quando indispensável, no mesmo prazo de três dias.

Apenas com a substituição de “expedição do ato” por “omissão inconstitucional”, o art. 12-F, § 3º, da Lei 9.868/1999 copia o art. 10, § 2º, da mesma lei, ao prever a faculdade de sustentação oral dos representantes judiciais do requerente e das autoridades ou órgãos responsáveis pela omissão constitucional, adotando-se as regras procedimentais previstas no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Na hipótese de concessão da medida cautelar, o art. 12-G da Lei 9.868/1999 determina a aplicação, no que couber, do procedimento estabelecido na Seção I do Capítulo II da Lei 9.868/1999. Na realidade, o dispositivo praticamente copia a regra referente à publicação da decisão prevista no art. 11, *caput*, da Lei 9.868/1999.