



REVISTA JURÍDICA

DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Volume 17, anual, 2026



REVISTA JURÍDICA DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO ACRE

Centro de Estudos Jurídicos

CEJUR/PGE, Rio Branco, v 17, p.1-147, fev, 2026.

**Janete Melo d'Albuquerque Lima de
Melo**

Procuradora-Geral do Estado

Gerson-Ney Ribeiro Vilela Júnior

Corregedor-Geral da PGE

Paulo Jorge Santos

Procurador-Chefe do Centro de Estudos
Jurídicos

CONSELHO EDITORIAL

Andrey Cezar Windscheid Cruzeiro
de Hollanda

Lucas Grangeiro Bonifácio

Luís Cabral Morais

Maria José Maia Nascimento
Postigo

Nilo Trindade Braga Santana

Paulo Jorge Silva Santos

Pedro Augusto França de Macêdo
Thomaz Carneiro Drumond

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida desde que citada a fonte, sendo proibidas as reproduções para fins comerciais. A revista está disponível virtualmente no site www.pge.ac.gov.br.

Procuradoria-Geral do Estado do Acre -
Centro de Estudos Jurídicos
**Avenida Getúlio Vargas, 2852, Bosque,
Rio Branco, AC, CEP 69900-589.**

Fone: (68) 3901-5100 / 3901-5102.
www.pge.ac.gov.br cejur.pge@ac.gov.br

17º Volume -Versão on-line (2026).

Todos os direitos reservados.
A reprodução não autorizada desta
publicação, no todo ou em parte, constitui
violação dos direitos autorais (Lei no
9.610). Dados Internacionais de
Catalogação na Publicação (CIP)

EQUIPE CEJUR

Davi da Silva Freire

Isaac Benevides Oliveira Araújo

Maria Carolina Evangelista Melo de Souza

Thais Braga Magalhães

FOTO DA CAPA

Marcos Vicenti

ARTE DA CAPA

Mayara Lima Almeida de Lima

Thennyson Passos de Abreu

DIAGRAMAÇÃO

Mayara Lima Almeida de Lima

Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do
Acre. Vol. 17., Centro de Estudos Jurídicos/PGE,
2026. Periodicidade Anual. ISSN: 2316-6045

CDD – 340.05 CDU – 34(05)

APRESENTAÇÃO

Esta 17ª edição da Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Acre ganha significado especial ao ser publicada no contexto dos 49 anos da Instituição, marco que nos aproxima do ano jubilar e nos convida a olhar, com atenção e responsabilidade, para a trajetória construída ao longo do tempo.

Mais do que uma publicação periódica, a Revista Jurídica representa um compromisso permanente da PGE/AC com o estudo, com a reflexão e com o aperfeiçoamento técnico de sua atuação. Em suas páginas, a experiência da advocacia pública encontra na produção do conhecimento uma forma de fortalecer a segurança jurídica, qualificar a atuação institucional e contribuir para a boa governança do Estado.

Nesse percurso, o Centro de Estudos Jurídicos ocupa lugar de destaque. Criado em 17 de dezembro de 1999, o CEJUR consolidou-se como espaço essencial de formação, estímulo à produção doutrinária e valorização do pensamento jurídico no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado. A primeira edição da Revista, lançada em 2001, tornou concreta essa vocação e inaugurou uma tradição que, ao longo dos anos, vem reafirmando a importância da pesquisa e da reflexão para o fortalecimento institucional.

Em um cenário marcado por transformações cada vez mais complexas no campo jurídico, social e tecnológico, investir no conhecimento é também reafirmar a capacidade do Estado de atuar com responsabilidade, coerência e visão de futuro. É essa compreensão que dá sentido a esta publicação e renova sua relevância a cada nova edição.

Registro meu reconhecimento ao Centro de Estudos Jurídicos, ao Conselho Editorial e aos autores que contribuíram para a construção desta obra, mantendo viva uma tradição que honra a história da Procuradoria-Geral do Estado do Acre e projeta, com solidez, os caminhos do porvir.

Que esta edição siga cumprindo sua missão de fomentar o debate jurídico, estimular o aprimoramento técnico e valorizar a produção intelectual no âmbito da advocacia pública acreana.

Boa leitura.

JANETE MELO D'ALBUQUERQUE LIMA MELO

Procuradora-Geral do Estado do Acre

APRESENTAÇÃO

É com muito orgulho que a PGE/AC apresenta, no ano de véspera de seu cinquentenário, a 17ª Edição da Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Acre!

A produção científica no âmbito da advocacia pública transcende o exercício acadêmico, senão constitui instrumento de aprimoramento institucional, de qualificação da tomada de decisões e de fortalecimento da governança estatal. Em um cenário marcado pela crescente complexidade das relações sociais, pela expansão da judicialização e pela incorporação acelerada de novas tecnologias à administração pública, a reflexão jurídica torna-se elemento estruturante da atuação do Estado.

A presente edição da Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Acre reafirma esse compromisso. Os trabalhos reunidos dialogam com temas estruturantes da agenda contemporânea: a concretização de direitos fundamentais em cenários de restrição fiscal e intensa judicialização; a transformação digital do Estado, com especial atenção à inteligência artificial; a racionalização das contratações públicas e dos regimes jurídicos funcionais; o equilíbrio do federalismo fiscal e das áreas de livre comércio; o papel unificador da advocacia pública; e a valorização da experiência jurídica regional, seja na construção jurisprudencial trabalhista, seja no reconhecimento de práticas sociais que integram a identidade amazônica.

A Revista consolida-se, assim, como espaço de maturidade institucional e de integração entre teoria e prática, em sintonia com as diretrizes do Planejamento Estratégico da Procuradoria-Geral do Estado, reafirmando o papel da Instituição como órgão essencial à justiça e vetor de estabilidade jurídica e desenvolvimento social.

Registra-se especial reconhecimento aos autores que compartilharam suas pesquisas, aos integrantes do Conselho Editorial e do Centro de Estudos Jurídicos, bem como à Procuradoria-Geral do Estado, cujo apoio permanente à formação continuada reafirma o compromisso da Instituição com a excelência técnica e com a evolução da advocacia pública.

Esperamos que esta edição contribua para o aprofundamento do debate jurídico, estimule soluções institucionalmente responsáveis e fortaleça a atuação da advocacia pública na promoção do interesse público e da segurança jurídica.

Boa leitura.

PAULO JORGE SANTOS

Procurador-Chefe do Centro de Estudos Jurídicos

SUMÁRIO

Unicidade das Procuradorias do Estado e do DF na Representação Judicial e Extrajudicial dos Entes Públicos.	
Igor Veiga Carvalho Pinto Teixeira	8
A possibilidade da elaboração de estatutos jurídicos de compras simplificados pelas Caixas Escolares à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.	
Luis Cabral Morais	20
Panorama da regulamentação da inteligência artificial: desafios e perspectivas do Brasil frente ao contexto tecnológico emergente.	
Willian da Silva Brasil	33
Contratos de operação de crédito: a proteção dada aos idosos hipervulneráveis pelo Código de Defesa do Consumidor e o Projeto de Lei nº 74/2023.	
Herick Davi Alves da Silva	
Rayanne Cristine Oliveira Canizio	50
O costume como fonte do direito: organização social dos seringueiros e os instrumentos jurídicos de reconhecimento a direitos territoriais.	
João Maciel de Araújo Davi Serra Maciel.....	67
A jurisprudência trabalhista acriana à luz da normatividade principiológica: reconhecimento da força normativa dos princípios pelo Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região.	
Brenno Gustavo Brasileiro de Souza	
Camila Pontes Ferreira Giovanna	
Vitória Andrade Castro da Silva.....	86
Judicialização do direito à saúde: reflexões sobre os Temas 1234 e 6 do STF e a efetividade das demandas coletivas para medicamentos não incorporados ao SUS.	
Thomaz Carneiro Drumond	
Luciano Fleming Leitão	
Thiago Torres Almeida	99
Análise dos efeitos jurídicos das promoções e progressões funcionais na Administração Pública do Estado do Acre.	
Tatiana Tenório de Amorim	119

A guerra fiscal e a proteção constitucional das áreas de livre comércio: uma análise da inconstitucionalidade da limitação unilateral de incentivos fiscais.

Thiago Torres Almeida

Rafael Pinheiro Alves

Thomaz Carneiro Drumond134

UNICIDADE DAS PROCURADORIAS DO ESTADO E DO DF NA REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL DOS ENTES PÚBLICOS.

Igor Veiga Carvalho Pinto Teixeira¹

RESUMO

A unicidade orgânica das Procuradorias dos Estados e do DF na representação judicial e extrajudicial dos entes públicos vem sendo um debate recorrente no Supremo Tribunal Federal (STF) do Brasil, que, por meio de sua jurisprudência, reafirma o princípio descrito no art. 132 da Constituição Federal de 1988. Diante disso, é possível analisar a relação desse princípio com a inafastabilidade dos Procuradores do Estado e do DF na defesa do patrimônio público, assim como a indispensabilidade da representação exercida pela ANAPE e pelas associações que representam a carreira nos Estados e no DF.

Palavras-chave: princípio da unicidade; Advocacia Pública; patrimônio público.

1. INTRODUÇÃO

O princípio da unicidade das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal na representação judicial e extrajudicial dos entes públicos é tema inaugurado pela Constituição Federal de 1988, e que ao longo dos 36 anos da Carta Magna vem sendo tratado repetidas vezes pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). Diante disso, os julgamentos da Suprema Corte reafirmam a unicidade prevista no art. 132 da Constituição, tem declarado a inconstitucionalidade de normas estaduais que contraverteram o princípio constitucional ora analisado.

Da jurisprudência do STF, é possível deduzir que existe a inafastabilidade das Procuradorias da defesa do Patrimônio Público, já que as próprias procuradorias dos Estados e do DF são revestidas de um múnus constitucional e seus membros, os advogados públicos, incluídos na indispensabilidade da administração da Justiça, conforme previsão do próprio texto constitucional.

Com isso, se há uma construção principiológica que sustenta as atribuições fundamentais das Procuradorias, também é possível afirmar a indispensabilidade da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e das Associações que representam os procuradores nos Estados e no DF, na defesa das prerrogativas de carreira, à luz do art. 103 da Constituição

¹ Procurador do Estado de Mato Grosso

Federal, sobre a legitimidade processual que tem garantido a histórica atividade da ANAPE junto à Suprema Corte.

Portanto, este artigo busca contribuir, por meio da pesquisa bibliográfica, análise jurisprudencial, e revisão doutrinária, na análise do princípio consolidado pelos julgamentos da Suprema Corte, apontando com isso, que o fortalecimento de uma carreira de Estado está relacionado diretamente ao Estado Democrático de Direito e à proteção do interesse público.

2. DO PRINCÍPIO DA UNICIDADE DAS PROCURADORIAS DOS ESTADOS E DO DF

O princípio da unicidade das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal (DF) é um dos pilares fundamentais na organização da Advocacia Pública no Brasil. Tal princípio está consagrado no art. 132 da Constituição Federal de 1988, que assim estabelece:

Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)².

O art. 132 da CF/88 não só regulamenta a função da Advocacia Pública nos Estados e no DF, mas também delinea as bases para a centralização e uniformidade da atuação jurídica desses entes federativos. A norma constitucional impõe que os Estados e o DF disponham de uma única Procuradoria, responsável pela representação judicial e pela consultoria jurídica de toda a Administração Pública estadual e distrital.

Deste modo, a unicidade, impede a fragmentação da representação jurídica dos entes federados, assegurando que a defesa dos interesses públicos seja feita de forma centralizada, coesa e coordenada. Essa estrutura é essencial para evitar a ocorrência de orientações jurídicas conflitantes entre diferentes órgãos da Administração, garantindo a uniformidade de entendimento e a estabilidade nas políticas públicas.

Por tais razões, também é fundamental que seja exercida por servidores de carreira. Paulo e Alexandrino (2015), em referência à ADI 4.261/RO, rel. Min. Ayres Britto, 02.08.2010, apontam que essa premissa está pacificada pelo Supremo Tribunal Federal como elemento fundamental.

Por força desse dispositivo, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que a atividade de assessoramento jurídico do Poder Executivo nas unidades federadas não pode ser desempenhada por ocupante de cargo em comissão, porquanto a

² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 20/08/2024.

organização em carreira e o ingresso por concurso público de provas e títulos, com participação da OAB em todas as suas fases, constituem elementos fundamentais para a configuração da necessária independência desses especiais agentes públicos.³

A estabilidade garantida aos procuradores dos Estados e do DF permite que a unicidade das Procuradorias alcance a Administração Direta e Indireta dos Estados e do DF de modo que garanta uma política de Estado eficiente, por meio da promoção e uniformidade na interpretação das normas e na defesa do interesse público.

Além disso, a unicidade evita a proliferação de órgãos ou entidades com funções jurídicas concorrentes dentro de um mesmo ente federado, o que poderia gerar interpretações conflitantes, decisões contraditórias e insegurança jurídica. A centralização da atividade consultiva e contenciosa nas Procuradorias dos Estados e do DF fortalece a coerência jurídica e a eficiência administrativa, permitindo uma defesa mais sólida e eficaz do patrimônio público e dos direitos fundamentais, conforme as lições de Mendes e Branco (2023):

Certamente, não é admissível a criação, à margem dos dispositivos constitucionais pertinentes, de órgão de defesa judicial do Estado-membro destacado da Procuradoria-Geral. Tampouco é dado subtrair da Procuradoria-Geral do Estado a representação judicial para executar decisões de tribunais de contas, que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades.⁴

Sob o prisma do princípio da unicidade, as Procuradorias dos Estados e do DF exercem um papel crucial na defesa do interesse público, atuando como guardiãs da legalidade e como defensoras dos direitos e patrimônios dos entes federados. A centralização de competências assegura que as decisões sejam pautadas por uma estratégia jurídica unificada, que visa não apenas a defesa imediata dos interesses do ente público, mas também a preservação da ordem jurídica e dos direitos fundamentais.

Tanto é, que a unicidade se materializa no nome da instituição Procuradoria-Geral do Estado. Marcelo de Sá Mendes (2015) explica que o termo “geral” é indicativo do princípio constitucional ora analisado, e resulta de um debate que marcou a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), trazendo à Carta Magna da nova democracia ali delineada, a consolidação da unicidade.

Não à toa, o nome da instituição é Procuradoria-Geral do Estado (ou do Distrito Federal). O “geral” não está inserido ali sem razão. Afinal, não há palavras sem sentido, “inocentes”, inseridas na Constituição. Eis porque a interpretação literal somente pode levar ao entendimento de que se trata da instituição que representa o

³ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 14. ed. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO: 2015. p.764.

⁴ MENDES, Gilmar Ferreira, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 18. ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2023. p.1.848.

Estado (ou o Distrito Federal) de forma geral, ampla, irrestrita, que centraliza a consultoria jurídica e a representação judicial do ente federativo.⁵

Isso foi possível, conforme explicam Paulo e Alexandrino (2015), pois o legislador constitucional ao criar a Advocacia-Geral da União, quis afastar de vez do Ministério Público Federal a função de advocacia da União, conforme havia sido estabelecido pela Constituição de 1969, com a qual: “os membros do Ministério Público Federal ora desempenhavam a sua função típica, ora atuavam como Procuradores da República no exercício da União, vale dizer, como advogados representantes da União.”⁶

Assim, a divisão das funções típicas de Estado, fortaleceu o princípio da eficiência descrito no art. 37 da Constituição Federal (1988), concretizando a máxima efetividade das normas constitucionais, a saber: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.”⁷

Nos ensinamentos de Moraes (2023) o princípio da eficiência se caracteriza como modo de persecução do bem comum.

Assim, princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.⁸

Já Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1998) enfatiza que o princípio da eficiência além de “impor ao agente público que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar”, não se manifesta sozinho, se somando aos demais princípios do art. 37 da Constituição: “a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito”.⁹

⁵ MENDES, Marcelo de Sá. **O princípio da unicidade orgânica das Procuradorias dos Estados e do DF no âmbito da Constituição e na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e os limites do poder constituinte derivado**. Monografia – Instituto Brasiliense de Direito Público, Escola de Direito de Brasília. Brasília, p.11,2015.

⁶ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 14. ed. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO: 2015. p.763.

⁷ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20/08/2024.

⁸ MORAES. Alexandre de. **Direito Constitucional**. 39. ed. – Barueri [SP]: Atlas, 2023.

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1998. p. 73-74.

Portanto, ao examinar o princípio da unicidade das Procuradorias do Estado e do DF na representação dos Entes públicos, fica evidente sua solidez e correlação com a eficiência pública, assim como garantidora da uniformidade da defesa jurídica.

3. DA PACIFICAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO STF SOBRE O ART. 132 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

No exercício do controle concentrado de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal tem reafirmado o princípio da unicidade das Procuradorias dos Estados e do DF na representatividade dos entes públicos, retirando dessa forma do âmbito jurídico, normas estaduais que maculam o mandamento constitucional.

Assim, depreende-se da análise da ADI 5.107-MT, julgada em 2018, o prevalectimento da tese de que é vedada a atribuição de atividades de representação judicial e de consultoria ou assessoramento jurídicos a analista administrativo da área jurídica. Conforme segue:

CONSTITUCIONAL. LEIS 10.052/2014 E 7.461/2001 DO ESTADO DE MATO GROSSO. ANALISTA ADMINISTRATIVO. EMISSÃO DE PARECERES JURÍDICOS. USURPAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PRIVATIVA DE PROCURADORES DO ESTADO. INDISSOCIABILIDADE DO EXERCÍCIO DE REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E CONSULTORIA JURÍDICA. NÃO CONFIGURAÇÃO DA EXCEÇÃO PREVISTA NO ART. 69 DO ADCT. INCONSTITUCIONALIDADE. PREVISÃO DA ÁREA DE ATUAÇÃO JURÍDICA PARA ANALISTAS ADMINISTRATIVOS. CONSTITUCIONALIDADE, DESDE QUE NÃO USURPEM FUNÇÕES DE REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL E DE CONSULTORIA E ASSESSORAMENTO JURÍDICOS, CONSAGRADAS COM EXCLUSIVIDADE PARA PROCURADORES DO ESTADO (ART. 132 DA CF). 1. A separação das funções de representação judicial e consultoria jurídica em diferentes órgãos somente é permitida se já existente na data de promulgação da Constituição de 1988 (ADCT, art. 69). Ofende a prerrogativa dos Procuradores de Estado o posterior desmembramento dessas atividades (CF, art. 132). Precedente: ADI 1.679, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJ de 21/11/2003. 2. É vedada a atribuição de atividades de representação judicial e de consultoria ou assessoramento jurídicos a analista administrativo da área jurídica. 3. Ação direta julgada parcialmente procedente.¹⁰

O ministro Alexandre de Moraes apontou em seu voto que é possível que haja atuação que pressuponha conhecimento especializado na seara jurídica sem importar usurpação das prerrogativas dos Procuradores de Estado, porém, afirmou que tais funções só podem executar atividades auxiliares ao desempenho das funções dos Procuradores do Estados ao elaborar minutas de contratos e atos normativos.

O que não se admite é que a representação judicial ou extrajudicial do Estado ou de entidade estadual seja realizada por analistas da área jurídica nem que documentos assinados por servidores não ocupantes do cargo de Procurador de Estado sejam

¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.107-MT (9958045-36.2014.1.00.0000). Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 20 de junho de 2018.

considerados, no âmbito do Poder Executivo, como expressão de atividade de consultoria ou de assessoramento jurídico para qualquer fim de direito.¹¹

De igual modo, a Suprema Corte reafirmou a tese de vedação da criação de procuradorias autárquicas no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, em razão da violação à unicidade orgânica da advocacia pública estadual, ao julgar a ADI 5215/GO. Ressalta-se no voto do relator Min. Roberto Barroso, o ensinamento de José Afonso da Silva (2015), ao defender a exclusividade dos Procuradores dos Estados no exercício de representação judicial dos Estados.

É, pois, vedada a admissão ou contratação de advogados para o exercício das funções de representação judicial (salvo, evidentemente, impedimento de todos os Procuradores) e de consultoria daquelas unidades federadas, porque não se deram essas funções aos órgãos, mas foram diretamente imputadas aos procuradores.¹²

O enfrentamento da inconstitucionalidade de normas do Estado de Goiás, findou por mais uma vez consagrar o princípio da unicidade, conforme demonstra a ementa a seguir:

Ementa: Direito Constitucional e Administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda à Constituição Estadual que cria o cargo de Procurador Autárquico, em estrutura paralela à Procuradoria do Estado. Inconstitucionalidade formal e material. 1. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que viola a separação dos poderes emenda à Constituição Estadual que trate de regime jurídico de servidores públicos, em razão de se tratar de matéria reservada à lei ordinária e de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. 2. O exercício da atividade de representação judicial e de consultoria jurídica no âmbito dos Estados e do Distrito Federal é de competência exclusiva dos Procuradores do Estado (art. 132, CF/88), sendo vedada a criação de Procuradoria Autárquica para a consultoria e o assessoramento jurídico das autarquias e fundações estaduais. 3. O modelo constitucional da atividade de representação judicial e consultoria jurídica dos Estados exige a unicidade orgânica da advocacia pública estadual, incompatível com a criação de órgãos jurídicos paralelos para o desempenho das mesmas atribuições no âmbito da Administração Pública Direta ou Indireta, com exceção dos seguintes casos: (i) procuradorias jurídicas nas Assembleias Legislativas e Tribunais de Contas para a defesa de sua autonomia e assessoramento jurídico de suas atividades internas (ADI 94, Rel. Min. Gilmar Mendes); (ii) contratação de advogados particulares em casos especiais (Pet 409-AgR, Rel. Min. Celso de Mello); e (iii) consultorias paralelas à advocacia estadual que já exerciam esse papel à época da promulgação da Constituição de 1988 (art. 69 do ADCT). 4. Na linha dos precedentes desta Corte, considero que as universidades estaduais também podem criar e organizar procuradorias jurídicas, em razão de sua autonomia didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial (art. 207, caput, CF/88). Tais órgãos jurídicos exercem um papel fundamental na defesa dos interesses das universidades, inclusive em face dos próprios Estados-membros que as constituíram. Portanto, em razão da autonomia universitária e seguindo a lógica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na matéria, a existência dessas procuradorias não viola o art. 132 da Constituição. 5. A transformação de cargos e a concessão de equiparação

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.107-MT (9958045-36.2014.1.00.0000). Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 20 de junho de 2018.

¹² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 644.

remuneratória entre cargos distintos constituem flagrantes violações à regra do concurso público (art. 37, II, c/c art. 132, CF/88), à vedação de equiparação ou vinculação remuneratória entre cargos públicos diversos (art. 37, XIII, CF/88) e aos critérios de fixação remuneratória dos servidores públicos (art. 39, §1º, CF/88). 6. Procedência do pedido, com a fixação da seguinte tese: “É inconstitucional a criação de Procuradorias Autárquicas no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, em razão da violação à unicidade orgânica da advocacia pública estadual”.¹³

Analisa-se, que o STF, tem garantido a constitucionalização da carreira de Procurador de Estado, ao mesmo tempo em que solidifica seu entendimento favorável ao princípio da unicidade.

É o que se vê no julgamento da ADI 4.449/AL, referente a normas da Constituição do Estado de Alagoas, que havia criado, como carreiras autônomas, as procuradorias das autarquias e fundações. O relator, Ministro Marco Aurélio, votou no sentido da inconstitucionalidade dos parágrafos 2º e 3º do artigo 152 da Constituição do Estado de Alagoas, na redação dada pela Emenda Constitucional estadual 37/2010, e, por arrastamento, do inciso II e do parágrafo 1º do preceito.

PROCESSO LEGISLATIVO – INICIATIVA. Ao Chefe do Executivo local compete a iniciativa de projetos de lei concernentes à respectiva estrutura administrativa, a teor do disposto nos artigos 61, § 1º, inciso II, alínea “c”, da Constituição Federal, aplicáveis aos Estados por força da simetria. ADVOCACIA PÚBLICA ESTADUAL – UNICIDADE – PROCURADORIAS AUTÁRQUICAS E FUNDACIONAIS – INSTITUIÇÃO – INCONSTITUCIONALIDADE. Ante o princípio da unicidade orgânica das Procuradorias estaduais – artigo 132 da Constituição Federal –, surge inconstitucional restrição, considerada manifestação do poder constituinte derivado local, do âmbito de atuação dos Procuradores do Estado à defesa e assessoramento jurídico dos órgãos da Administração direta mediante a “constitucionalização” de carreiras de Procurador Autárquico e de Advogado de Fundação à margem da estrutura da Procuradoria-Geral do Estado, ressalvada regra excepcional contida no artigo 69 do Ato da Disposições Constitucionais Transitórias.¹⁴

Assim sendo, não resta dúvidas de que o STF tem sólido entendimento pela preservação da Unicidade das Procuradorias, como modo de garantia da segurança jurídica. Ao afastar a possibilidade da atividade de assessoria jurídica, assim como defesa judicial e extrajudicial ser exercida por alhures à carreira de Procurador do Estado, reafirmando o imperativo do art. 132 da Constituição Federal (1988).

¹³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.215-GO, Rel. Min. Roberto Barroso. Brasília, 29-03-2019.

¹⁴BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.449-AL, Rel. Min. Marcos Aurélio, Brasília, 28-03-2019.

4. DA INAFSTABILIDADE DOS PROCURADORES DE ESTADO E DO DF NA DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

A partir do entendimento jurisprudencial da unicidade das Procuradorias na representação judicial e extrajudicial dos entes públicos, intui-se a inafastabilidade dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (DF) na defesa do patrimônio público, que decorre diretamente das atribuições constitucionais conferidas às Procuradorias, as quais são responsáveis pela representação judicial e extrajudicial dos entes federados e pelo exercício da consultoria jurídica em todas as esferas da administração pública estadual e distrital. Essa inafastabilidade é fundamental para garantir a proteção dos interesses públicos e a manutenção da ordem jurídica.

Neste sentido, o professor José Afonso da Silva (2002), enfatiza a importância da advocacia pública como pertencente ao sistema de Justiça, sendo considerada um dos elementos da administração democrática da mesma.

Pois bem, a Advocacia Pública é tudo isso e mais alguma coisa, porque, na medida mesma que se ampliam as atividades estatais, mas ela se torna um elemento essencial ao funcionamento do Estado Democrático de Direito. Toda atividade do Estado se desenvolve nos quadros do direito. [...] Pois, o "arbitrio é inconcebível na atividade do Estado, regida sempre por um escopo ético e por valoração de interesse público.¹⁵

Pensar o interesse público como um bem jurídico a ser tutelado pelas procuradorias dos Estados e do DF, impede que os direitos fundamentais sejam utilizados como escudo protetivo de atividades ilícitas. Afinal, se dissolvida a unicidade das Procuradorias, a difusão da possibilidade de atuação em defesa jurídica do Estado poderia criar esse risco. Neste sentido, Paulo e Alexandrino (2015) afirmam: “Não podem os direitos fundamentais serem utilizados como escudo protetivo da prática de atividades ilícitas, sob pena da consagração do desrespeito a um verdadeiro Estado de Direito¹⁶.”

Sousa (2023)¹⁷ ressalta que a defesa do patrimônio público se dá por meio da ação civil pública, que segundo o art. 5º da Lei n.º 7.357/85 – Lei da Ação Civil Pública – elenca como legitimados o Ministério Público, a Defensoria Pública, os entes federativos, os entes da administração indireta; e a associação que esteja constituída há pelo menos um ano nos termos da lei civil e inclua entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos

¹⁵ Silva, J. A. da. (2002). **A Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito**. *Revista De Direito Administrativo*, 230, 281–290. <https://doi.org/10.12660/rda.v230.2002.46346>

¹⁶ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense; 2015.

¹⁷ SOUSA, Cristian Patric. **Direito Constitucional**. 4ª ed. Brasília: CP Iuris, 2023.

de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Sendo assim, a inafastabilidade das Procuradorias na defesa do patrimônio público se manifesta na sua atuação direta em ações judiciais e procedimentos administrativos que visam à proteção dos bens, direitos e interesses dos entes federados, tais como ações civis públicas, ações de improbidade administrativa e outras medidas judiciais para proteger o patrimônio público contra atos ilícitos, desvios de recursos e danos ao erário.

Essa defesa é exercida de forma centralizada, garantindo que as ações sejam coordenadas e orientadas por uma estratégia jurídica unificada, o que é essencial para evitar conflitos e assegurar a eficiência na recuperação de ativos e na proteção dos bens públicos. A atuação das Procuradorias também é crucial para a fiscalização dos contratos administrativos, concessões, licitações e outras atividades que envolvem a gestão do patrimônio estatal.

A centralização dessa função nas Procuradorias assegura que a defesa dos direitos fundamentais seja feita de maneira coesa e coordenada, evitando a fragmentação das ações e garantindo que a interpretação e aplicação das normas jurídicas sejam uniformes em todo o ente federado. Essa uniformidade é essencial para a segurança jurídica e para a efetivação dos direitos fundamentais no âmbito das políticas públicas.

Além disso, como é possível ver no entendimento jurisprudencial o princípio da inafastabilidade encontra fundamento no dever do Estado de proteger o patrimônio público e os direitos fundamentais dos cidadãos.

Por fim, a inafastabilidade fortalece o papel das Procuradorias como defensoras do Estado Democrático de Direito, na medida em que sua atuação é crucial para a preservação da legalidade e para a proteção dos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição. Ao proteger o patrimônio público e os direitos fundamentais, as Procuradorias não apenas defendem os interesses imediatos dos entes federados, mas também contribuem para a manutenção da justiça, da equidade e da cidadania.

A inafastabilidade das Procuradorias dos Estados e do DF na defesa do patrimônio público é, portanto, um princípio que reforça a importância da Advocacia Pública como instituição essencial à justiça e à manutenção do Estado Democrático de Direito.

5. DA REPRESENTATIVIDADE JURÍDICA DA ANAPE E DAS ASSOCIAÇÕES ESTADUAIS E SUA INDISPENSABILIDADE NA DEFESA DAS PRERROGATIVAS DA ADVOCACIA PÚBLICA DOS ESTADOS E DO DF

A Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (ANAPE) e as associações estaduais que representam os Procuradores de Estado e do DF, desempenham um papel crucial na defesa das prerrogativas e na valorização da Advocacia Pública dos Estados e do DF. Essas entidades são fundamentais não apenas para a representação institucional dos procuradores, mas também para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, na medida em que defendem a autonomia, a independência e a eficiência das Procuradorias na proteção dos interesses públicos.

A ANAPE é a entidade representativa dos procuradores dos Estados e do DF em nível nacional. Sua atuação visa à defesa dos interesses da classe, à promoção do aperfeiçoamento profissional dos procuradores e à proteção das prerrogativas institucionais da Advocacia Pública, conforme consta em seu Estatuto, no art. 1º.

A Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal - ANAPE, Entidade de Classe de âmbito nacional, sem fins lucrativos, tem por finalidade principal representar e defender, de forma exclusiva, em nível nacional, os interesses relacionados com o exercício funcional dos seus associados, ativos e inativos, bem como agir no sentido de consolidar a Advocacia de Estado como instituição essencial à Justiça, ao regime de legalidade da Administração Pública e ao Estado Democrático de Direito.¹⁸

A representatividade da ANAPE se manifesta em várias frentes, seja na atuação legislativa, desempenhando um papel importante na interlocução com o Congresso Nacional, acompanhando e influenciando a tramitação de projetos de lei que afetam a Advocacia Pública, com isso, defendendo a manutenção e o fortalecimento das prerrogativas dos procuradores, como a autonomia técnica, a independência funcional e as garantias institucionais.

Também essa atuação se dá pela defesa judicial, sendo a ANAPE uma das legitimadas processuais para propor ação direta de inconstitucionalidade no âmbito do controle concentrado, conforme o inciso IX do art. 103 da Constituição Federal (1988):

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; IV - a Mesa de Assembléia Legislativa; IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V - o Governador de Estado; V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; VI - o Procurador-Geral da República; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.¹⁹

¹⁸ Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal. *Estatuto da ANAPE*. Brasília: ANAPE, 2023.

¹⁹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Data de acesso: 22/08/2024.

Graças a isso, é que houve ao longo dos anos a defesa da carreira e das Procuradorias dos Estados e do DF junto ao STF, por meio das ADI ajuizadas pela ANAPE, subsidiada pelas associações estaduais dos procuradores, que desempenham um papel complementar ao da ANAPE, atuando em nível local na defesa das prerrogativas dos procuradores de cada Estado.

Outra frente de atuação da ANAPE é a articulação institucional, por meio da promoção do diálogo e a articulação entre as Procuradorias dos Estados e do DF, bem como com outras instituições jurídicas e órgãos de governo, visando à troca de experiências e ao fortalecimento da atuação conjunta na defesa dos interesses públicos.

A indispensabilidade da ANAPE e das associações estaduais se dá, sobretudo, em três aspectos principais, sendo eles a proteção da autonomia; valorização da carreira; e o fortalecimento institucional.

No que diz respeito à proteção da autonomia, a atuação dessas entidades é crucial para proteger a autonomia das Procuradorias, impedindo tentativas de ingerência política ou administrativa que possam comprometer a imparcialidade e a eficácia da defesa dos interesses públicos.

Já no quesito valorização da carreira, ao defenderem melhores condições de trabalho, remuneração justa e a valorização da carreira, a ANAPE e as associações estaduais contribuem para o fortalecimento da Advocacia Pública, tornando-a mais atrativa e eficiente.

No que diz respeito ao fortalecimento institucional, a representação coletiva proporcionada por essas entidades é vital para o fortalecimento institucional das Procuradorias, promovendo o reconhecimento social e jurídico da importância da Advocacia Pública na preservação do Estado Democrático de Direito.

A representatividade da ANAPE e das associações estaduais não se limita à defesa de interesses corporativos. Essas entidades desempenham um papel crucial na proteção do Estado Democrático de Direito ao garantir que a Advocacia Pública possa cumprir sua missão constitucional de defesa do interesse público, da legalidade e dos direitos fundamentais.

Ao defenderem a independência funcional dos procuradores, essas entidades asseguram que a atuação das Procuradorias seja pautada pela imparcialidade e pelo compromisso com a justiça, fatores essenciais para a proteção dos direitos dos cidadãos e para a integridade do patrimônio público.

A ANAPE e as associações estaduais dos procuradores são indispensáveis para a defesa das prerrogativas da Advocacia Pública dos Estados e do DF. Sua atuação garante que

os procuradores possam exercer suas funções com autonomia e independência, protegendo o interesse público e assegurando a efetividade dos direitos fundamentais.

Pode-se facilmente concluir que a força da Advocacia Pública está intrinsecamente ligada à atuação dessas associações, que garantem o respeito às prerrogativas dos procuradores e promovem o fortalecimento institucional das Procuradorias dos Estados e do DF.

6. CONCLUSÃO

O princípio da unicidade das Procuradorias dos Estados e do DF, consagrado no art. 132 da Constituição Federal, é um elemento essencial para a organização da Advocacia Pública no Brasil. Ele assegura a centralização da representação judicial e da consultoria jurídica, promovendo a uniformidade e a eficiência na defesa do interesse público. Além disso, evita a fragmentação das orientações jurídicas e reforça a proteção do patrimônio público e dos direitos fundamentais, assegurando que a atuação estatal seja pautada pela coerência e pela legalidade.

A doutrina e a jurisprudência têm reconhecido a importância desse princípio, que se revela indispensável para a estabilidade e a segurança jurídica no âmbito da Administração Pública. As Procuradorias dos Estados e do DF, ao centralizarem essas funções, desempenham um papel crucial na manutenção da ordem jurídica e na defesa dos interesses coletivos.

Deduz-se que da unicidade, e acessório a ele, está o princípio da indispensabilidade e inafastabilidade dos Procuradores dos Estados e do DF para a defesa do patrimônio público, e com isso, o cumprimento do dever do Estado de agir pela proteção desse patrimônio.

Sendo assim, resta evidente a importância e relevância jurídica da ANAPE e das associações estaduais que representam os interesses da Advocacia Pública e conseqüentemente atuam na preservação do Estado Democrático de Direito, contribuindo para a manutenção da ordem jurídica e para a defesa dos princípios constitucionais.

A POSSIBILIDADE DA ELABORAÇÃO DE ESTATUTOS JURÍDICOS DE COMPRAS SIMPLIFICADOS PELAS CAIXAS ESCOLARES À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Luis Cabral Morais²⁰

RESUMO

Em termos gerais, o objetivo do presente artigo é demonstrar a possibilidade de que as instituições do terceiro setor, em especial, as caixas escolares, que recebam verbas públicas, possam, conforme entendimento jurisprudencial do colendo STF, elaborar regulamento simplificado de aquisição de bens e serviços, desde que observados os princípios constitucionais básicos da Administração Pública.

Palavras-chave: Terceiro Setor; Caixas Escolares; aquisição de bens e serviços; princípios constitucionais.

1. INTRODUÇÃO

As caixas escolares constituem uma iniciativa importante dentro do sistema educacional, projetadas para promover a participação da comunidade na gestão das escolas e no processo educacional.

Geralmente associadas a um modelo de gestão participativa, as caixas escolares são comitês ou fundações formadas por representantes de professores, pais, alunos e membros da comunidade local, que se reúnem para discutir e deliberar sobre questões que impactam a escola.

Essas instituições têm como principal objetivo a mobilização de recursos financeiros e a gestão de atividades escolares, permitindo que as escolas tenham uma maior autonomia administrativa e financeira.

Além de angariar recursos, as caixas escolares também atuam no planejamento e na implementação de projetos educacionais, na manutenção da infraestrutura escolar e no aprimoramento da qualidade da educação oferecida.

A implementação de caixas escolares estimula a responsabilidade compartilhada e a corresponsabilidade entre os diversos atores envolvidos na educação, reforçando o vínculo entre a escola e a comunidade.

²⁰ Procurador do Estado do Acre, lotado na Procuradoria Administrativa. Pós-graduado em Direito Público: Licitações e Contratos pelo Centro Universitário União das Américas Descomplica. Pós-graduado em Direito Administrativo pelo Centro Universitário União das Américas Descomplica. Pós-graduado em Direito Processual Civil pela Faculdade Educamais.

Essa dinâmica não apenas contribui para a melhoria do ambiente escolar, mas também fomenta a cidadania ativa, permitindo que os cidadãos tenham voz e vez na construção de um futuro educacional mais sustentável e inclusivo.

Com essa abordagem, as caixas escolares se tornam elementos-chave para promover a participação democrática e a transparência na gestão das instituições educacionais, respondendo de maneira mais eficaz às necessidades e demandas da comunidade.

Neste contexto, é crucial compreender o papel das caixas escolares e seu impacto na educação, especialmente em tempos em que a colaboração entre diferentes setores sociais se torna cada vez mais necessária.

2. DO TERCEIRO SETOR. CAIXAS ESCOLARES. NATUREZA JURÍDICA.

De plano, cabe ressaltar que as entidades do terceiro setor são organizações sem fins lucrativos que desempenham um papel fundamental na sociedade, preenchendo lacunas deixadas pelo setor público e privado.

Essas entidades atuam em uma variedade de áreas, desde assistência social e educação a saúde, meio ambiente, cultura e muitos outros campos.

Dentro desse contexto, impende destacar as principais características e funções das entidades do terceiro setor, a saber:

(...)

- a) Natureza Sem Fins Lucrativos: Uma característica essencial das entidades do terceiro setor é que elas não têm como objetivo principal gerar lucro. Qualquer excedente financeiro obtido é reinvestido na missão da organização;
- b) Finalidade Social: As entidades do terceiro setor têm uma missão claramente definida e voltada para o bem-estar da sociedade. Suas atividades visam a atender às necessidades das comunidades, promover causas sociais e/ou ambientais, ou defender direitos humanos;
- c) Independência: As organizações do terceiro setor geralmente têm autonomia para definir suas próprias missões, estratégias e programas. Isso lhes permite adaptar-se às necessidades específicas das populações atendidas;
- d) Participação Voluntária: Muitas entidades do terceiro setor contam com o trabalho voluntário de pessoas dedicadas que doam seu tempo e habilidades para apoiar as atividades da organização;
- e) Transparência e Prestação de Contas: A transparência é fundamental nas entidades do terceiro setor. Elas devem ser abertas sobre suas operações financeiras, tomar medidas para garantir a integridade e prestar contas de suas ações. (...)

Acerca do assunto, Di Pietro²¹ ensina que as entidades do terceiro setor apresentam diversos pontos em comum, em especial sobre os vínculos que podem travar com o Estado. Em primeiro lugar, tem-se que elas não são criadas pelo Estado, embora a sua instituição necessite

²¹ Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo - 27. ed. - São Paulo: Atlas, 2014; pgs. 567 e ss.

autorização legal ou atuação estatal. Em seguida, eles não desempenham um serviço público delegado, mas sim uma atividade de interesse público. Outrossim, recebem recursos públicos, além de firmarem relações jurídicas, por meio de convênios, contratos de gestão dentre outros. Eles se submetem ao regime de direito privado, sofrendo influências do direito público, quando firmam parcerias com o Poder Público e, por fim, não fazem parte da Administração Pública.

Dentro desse aspecto, cabe destacar que o Decreto Federal nº 2.896, de 23 de dezembro de 1998²², em seu artigo 1º, cuida da natureza jurídica das Caixas Escolares, nos moldes abaixo:

(...) Art. 1º As Unidades Executoras, a que se refere o inciso I do parágrafo único do art. 8º, da Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, das escolas instituídas e mantidas pelo poder público, participantes do Programa Dinheiro Direto na Escola, são sociedades civis com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que têm por finalidade receber e gerenciar os recursos destinados às escolas, inclusive aqueles recebidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste artigo, as sociedades civis são formadas por membros das entidades representativas da comunidade escolar, constituídas sob a forma de Associação de Pais e Mestres, Caixa Escolar, Conselho Escolar e similares. (...)

Em igual sentido, tem-se a Resolução nº 15, de 16 de setembro de 2021, do Ministério da Educação – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação²³, a qual, em seu artigo 5º, inciso III, assim dispõe:

(...) III – Unidade Executora Própria – UEx, organização da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, constituída com a finalidade de representar uma unidade escolar pública ou um consórcio de unidades escolares públicas, integrada por membros da comunidade escolar e comumente denominadas de caixa escolar, conselho escolar, associação de pais e mestres, círculo de pais e mestres, dentre outras denominações; e (...)

Nessa medida, denota-se que a Caixa Escolar, por se constituir em organização da sociedade civil, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, e por não integrar a Administração Pública, a princípio, não estaria abrangida pelo dever de licitar, nos moldes do artigo 1º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021²⁴, abaixo:

(...) Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange:

I - os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa;

22

Disponível

em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2896.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20obriga%C3%A7%C3%B5es%20de%20acess%C3%B3rias,que%20lhe%20confere%20o%20art.

²³ <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/resolucoes/2021/resolucao-no-15-de-16-de-setembro-de-2021/view>

²⁴ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm

II - os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública.

§ 1º Não são abrangidas por esta Lei as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, regidas pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, ressalvado o disposto no art. 178 desta Lei. (...)

Contudo, como a Caixa Escolar administra recursos públicos, o seu regime de direito privado acaba sendo derogado, ainda que parcialmente, pelas normas de direito público.

Tal afirmativa é corroborada pelo artigo 70, parágrafo único, da CF/88²⁵, a saber:

(...) Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (g. a.) (...)

Ao tratar das relações entre o Estado e as entidades do terceiro setor, o professor Paulo Modesto, no artigo “A Lei 13.019 e as Transformações das Parcerias Públicas Sociais”²⁶, assim discorre:

(...) No passado o fomento social era dominado pelas ideias de unilateralidade e liberalidade do Poder Público. As contrapartidas devidas pelas entidades fomentadas eram inespecíficas, consistindo no incentivo público verdadeira doação pública ou favor oficial, quase sempre sem controle posterior detalhado da aplicação efetiva dos recursos concedidos. E os vínculos de parcerias considerados acordos precários, sem consistência para criar autênticas obrigações recíprocas. Porém, nos últimos vinte anos, por toda parte, as relações de fomento e as parcerias sociais passaram a ser cada vez mais parametrizadas, especificar prazos, indicadores de desempenho, metas a cumprir, custos a respeitar, procedimentos decisórios a atender, exigindo-se detalhadas e cada vez mais abrangentes prestações de contas do particular pelo bom uso dos recursos públicos transferidos ou das vantagens tributárias concedidas. O fomento passou a exigir vínculos bilaterais ou multilaterais consistentes (contratos de gestão, termos de parceria, convênios mais específicos) e controle de resultados auditado pela administração ou por terceiros independentes. São testemunhas da segunda etapa deste processo de relacionamento as leis criadoras dos títulos de organização social (no plano federal, Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998) e de organização da sociedade civil de interesse público (Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999). Aos poucos o fomento e as parcerias público-sociais passaram a colocar em evidência uma nova ordem de complexos desafios: o aperfeiçoamento dos indicadores de qualidade dos serviços oferecidos, a métrica adequada para avaliar soluções exclusivamente locais, o desenvolvimento de indicadores de avaliação do grau de retorno do investimento financeiro em projeto sociais (Social Return on Investment - SROI), a sustentabilidade de parcerias em períodos de escassez de recursos, o planejamento da sucessão em parcerias de longo prazo, as formas de controle e participação das comunidades beneficiadas na definição do modo e da extensão das prestações, a definição das melhores práticas de governança para o

²⁵ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

²⁶ Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/a-lei-13019-e-as-transformacoes-das-parcerias-publico-sociais>

funcionamento dos conselhos e diretorias de associações e fundações, a gestão de riscos nos projetos, a atuação de "empresas sociais" no mercado, adoção de metodologias de "balanced scorecard" para organizações não lucrativas, problemas de fusão de entidades e articulação de projetos em rede e, na base de tudo isso, o grau de aplicação do direito público a pessoas privadas sem fins lucrativos exercentes de atividades de relevância pública (conceito que insistentemente emprego há dezenove anos, calçado em expressa disposição constitucional) (g. a.) (...)

Inclusive, o colendo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADIN nº 1.923/DF²⁷, ressalta a necessidade de que as entidades do terceiro setor, quando administram recursos públicos, observem os princípios constitucionais basilares, a seguir:

(...) Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO. TERCEIRO SETOR. MARCO LEGAL DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. LEI Nº 9.637/98 E NOVA REDAÇÃO, CONFERIDA PELA LEI Nº 9.648/98, AO ART. 24, XXIV, DA LEI Nº 8.666/93. MOLDURA CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO E SOCIAL. SERVIÇOS PÚBLICOS SOCIAIS. SAÚDE (ART. 199, CAPUT), EDUCAÇÃO (ART. 209, CAPUT), CULTURA (ART. 215), DESPORTO E LAZER (ART. 217), CIÊNCIA E TECNOLOGIA (ART. 218) E MEIO AMBIENTE (ART. 225). ATIVIDADES CUJA TITULARIDADE É COMPARTILHADA ENTRE O PODER PÚBLICO E A SOCIEDADE. DISCIPLINA DE INSTRUMENTO DE COLABORAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA. INTERVENÇÃO INDIRETA. ATIVIDADE DE FOMENTO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE RENÚNCIA AOS DEVERES ESTATAIS DE AGIR. MARGEM DE CONFORMAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUÍDA AOS AGENTES POLÍTICOS DEMOCRATICAMENTE ELEITOS. PRINCÍPIOS DA CONSENSUALIDADE E DA PARTICIPAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 175, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO. EXTINÇÃO PONTUAL DE ENTIDADES PÚBLICAS QUE APENAS CONCRETIZA O NOVO MODELO. INDIFERENÇA DO FATOR TEMPORAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO DEVER CONSTITUCIONAL DE LICITAÇÃO (CF, ART. 37, XXI). PROCEDIMENTO DE QUALIFICAÇÃO QUE CONFIGURA HIPÓTESE DE CREDENCIAMENTO. COMPETÊNCIA DISCRICIONÁRIA QUE DEVE SER SUBMETIDA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA PUBLICIDADE, MORALIDADE, EFICIÊNCIA E IMPESSOALIDADE, À LUZ DE CRITÉRIOS OBJETIVOS (CF, ART. 37, CAPUT). INEXISTÊNCIA DE PERMISSIVO À ARBITRARIEDADE. CONTRATO DE GESTÃO. NATUREZA DE CONVÊNIO. CELEBRAÇÃO NECESSARIAMENTE SUBMETIDA A PROCEDIMENTO OBJETIVO E IMPESSOAL. CONSTITUCIONALIDADE DA DISPENSA DE LICITAÇÃO INSTITUÍDA PELA NOVA REDAÇÃO DO ART. 24, XXIV, DA LEI DE LICITAÇÕES E PELO ART. 12, §3º, DA LEI Nº 9.637/98. FUNÇÃO REGULATÓRIA DA LICITAÇÃO. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, DA PUBLICIDADE, DA EFICIÊNCIA E DA MOTIVAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO PARA OS CONTRATOS CELEBRADOS PELAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS COM TERCEIROS. OBSERVÂNCIA DO NÚCLEO ESSENCIAL DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (CF, ART. 37, CAPUT). REGULAMENTO PRÓPRIO PARA CONTRATAÇÕES. INEXISTÊNCIA DE DEVER DE REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPREGADOS. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA IMPESSOALIDADE, ATRAVÉS DE PROCEDIMENTO OBJETIVO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS DIREITOS CONSTITUCIONAIS DOS SERVIDORES PÚBLICOS CEDIDOS. PRESERVAÇÃO DO REGIME REMUNERATÓRIO DA ORIGEM. AUSÊNCIA DE SUBMISSÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE PARA O PAGAMENTO DE VERBAS, POR ENTIDADE PRIVADA, A SERVIDORES.

²⁷ Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto__ADI1923LF.pdf

INTERPRETAÇÃO DOS ARTS. 37, X, E 169, §1º, DA CONSTITUIÇÃO. CONTROLES PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. PRESERVAÇÃO DO ÂMBITO CONSTITUCIONALMENTE DEFINIDO PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO (CF, ARTS. 70, 71, 74 E 127 E SEGUINTE). INTERFERÊNCIA ESTATAL EM ASSOCIAÇÕES E FUNDAÇÕES PRIVADAS (CF, ART. 5º, XVII E XVIII). CONDICIONAMENTO À ADESÃO VOLUNTÁRIA DA ENTIDADE PRIVADA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À CONSTITUIÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA CONFERIR INTERPRETAÇÃO CONFORME AOS DIPLOMAS IMPUGNADOS. 1. A atuação da Corte Constitucional não pode traduzir forma de engessamento e de cristalização de um determinado modelo pré-concebido de Estado, impedindo que, nos limites constitucionalmente assegurados, as maiorias políticas prevaletentes no jogo democrático pluralista possam pôr em prática seus projetos de governo, moldando o perfil e o instrumental do poder público conforme a vontade coletiva. 2. Os setores de saúde (CF, art. 199, caput), educação (CF, art. 209, caput), cultura (CF, art. 215), desporto e lazer (CF, art. 217), ciência e tecnologia (CF, art. 218) e meio ambiente (CF, art. 225) configuram serviços públicos sociais, em relação aos quais a Constituição, ao mencionar que “são deveres do Estado e da Sociedade” e que são “livres à iniciativa privada”, permite a atuação, por direito próprio, dos particulares, sem que para tanto seja necessária a delegação pelo poder público, de forma que não incide, in casu, o art. 175, caput, da Constituição. 3. A atuação do poder público no domínio econômico e social pode ser viabilizada por intervenção direta ou indireta, disponibilizando utilidades materiais aos beneficiários, no primeiro caso, ou fazendo uso, no segundo caso, de seu instrumental jurídico para induzir que os particulares executem atividades de interesses públicos através da regulação, com coercitividade, ou através do fomento, pelo uso de incentivos e estímulos a comportamentos voluntários. 4. Em qualquer caso, o cumprimento efetivo dos deveres constitucionais de atuação estará, invariavelmente, submetido ao que a doutrina contemporânea denomina de controle da Administração Pública sob o ângulo do resultado (Diogo de Figueiredo Moreira Neto). 5. O marco legal das Organizações Sociais inclina-se para a atividade de fomento público no domínio dos serviços sociais, entendida tal atividade como a disciplina não coercitiva da conduta dos particulares, cujo desempenho em atividades de interesse público é estimulado por sanções premiais, em observância aos princípios da consensualidade e da participação na Administração Pública. 6. A finalidade de fomento, in casu, é posta em prática pela cessão de recursos, bens e pessoal da Administração Pública para as entidades privadas, após a celebração de contrato de gestão, o que viabilizará o direcionamento, pelo Poder Público, da atuação do particular em consonância com o interesse público, através da inserção de metas e de resultados a serem alcançados, sem que isso configure qualquer forma de renúncia aos deveres constitucionais de atuação. 7. Na essência, preside a execução deste programa de ação institucional a lógica que prevaleceu no jogo democrático, de que a atuação privada pode ser mais eficiente do que a pública em determinados domínios, dada a agilidade e a flexibilidade que marcam o regime de direito privado. 8. Os arts. 18 a 22 da Lei nº 9.637/98 apenas concentram a decisão política, que poderia ser validamente feita no futuro, de afastar a atuação de entidades públicas através da intervenção direta para privilegiar a escolha pela busca dos mesmos fins através da indução e do fomento de atores privados, razão pela qual a extinção das entidades mencionadas nos dispositivos não afronta a Constituição, dada a irrelevância do fator tempo na opção pelo modelo de fomento – se simultaneamente ou após a edição da Lei. 9. O procedimento de qualificação de entidades, na sistemática da Lei, consiste em etapa inicial e embrionária, pelo deferimento do título jurídico de “organização social”, para que Poder Público e particular colaborem na realização de um interesse comum, não se fazendo presente a contraposição de interesses, com feição comutativa e com intuito lucrativo, que consiste no núcleo conceitual da figura do contrato administrativo, o que torna inaplicável o dever constitucional de licitar (CF, art. 37, XXI). 10. A atribuição de título jurídico de legitimação da entidade através da qualificação configura hipótese de credenciamento, no qual não incide a licitação pela própria natureza jurídica do ato, que não é contrato, e pela inexistência de

qualquer competição, já que todos os interessados podem alcançar o mesmo objetivo, de modo includente, e não excludente. 11. A previsão de competência discricionária no art. 2º, II, da Lei nº 9.637/98 no que pertine à qualificação tem de ser interpretada sob o influxo da principiologia constitucional, em especial dos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37, caput). É de se ter por vedada, assim, qualquer forma de arbitrariedade, de modo que o indeferimento do requerimento de qualificação, além de pautado pela publicidade, transparência e motivação, deve observar critérios objetivos fixados em ato regulamentar expedido em obediência ao art. 20 da Lei nº 9.637/98, concretizando de forma homogênea as diretrizes contidas nos inc. I a III do dispositivo. 12. A figura do contrato de gestão configura hipótese de convênio, por consubstanciar a conjugação de esforços com plena harmonia entre as posições subjetivas, que buscam um negócio verdadeiramente associativo, e não comutativo, para o atingimento de um objetivo comum aos interessados: a realização de serviços de saúde, educação, cultura, desporto e lazer, meio ambiente e ciência e tecnologia, razão pela qual se encontram fora do âmbito de incidência do art. 37, XXI, da CF. 13. Diante, porém, de um cenário de escassez de bens, recursos e servidores públicos, no qual o contrato de gestão firmado com uma entidade privada termina por excluir, por consequência, a mesma pretensão veiculada pelos demais particulares em idêntica situação, todos almejando a posição subjetiva de parceiro privado, impõe-se que o Poder Público conduza a celebração do contrato de gestão por um procedimento público impessoal e pautado por critérios objetivos, por força da incidência direta dos princípios constitucionais da impessoalidade, da publicidade e da eficiência na Administração Pública (CF, art. 37, caput). 14. As dispensas de licitação instituídas no art. 24, XXIV, da Lei nº 8.666/93 e no art. 12, §3º, da Lei nº 9.637/98 têm a finalidade que a doutrina contemporânea denomina de função regulatória da licitação, através da qual a licitação passa a ser também vista como mecanismo de indução de determinadas práticas sociais benéficas, fomentando a atuação de organizações sociais que já ostentem, à época da contratação, o título de qualificação, e que por isso sejam reconhecidamente colaboradoras do Poder Público no desempenho dos deveres constitucionais no campo dos serviços sociais. O afastamento do certame licitatório não exime, porém, o administrador público da observância dos princípios constitucionais, de modo que a contratação direta deve observar critérios objetivos e impessoais, com publicidade de forma a permitir o acesso a todos os interessados. 15. As organizações sociais, **por integrarem o Terceiro Setor, não fazem parte do conceito constitucional de Administração Pública, razão pela qual não se submetem, em suas contratações com terceiros, ao dever de licitar, o que consistiria em quebra da lógica de flexibilidade do setor privado, finalidade por detrás de todo o marco regulatório instituído pela Lei. Por receberem recursos públicos, bens públicos e servidores públicos, porém, seu regime jurídico tem de ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, art. 37, caput), dentre os quais se destaca o princípio da impessoalidade, de modo que suas contratações devem observar o disposto em regulamento próprio (Lei nº 9.637/98, art. 4º, VIII), fixando regras objetivas e impessoais para o dispêndio de recursos públicos.** 16. Os empregados das Organizações Sociais não são servidores públicos, mas sim empregados privados, por isso que sua remuneração não deve ter base em lei (CF, art. 37, X), mas nos contratos de trabalho firmados consensualmente. Por identidade de razões, também não se aplica às Organizações Sociais a exigência de concurso público (CF, art. 37, II), mas a seleção de pessoal, da mesma forma como a contratação de obras e serviços, deve ser posta em prática através de um procedimento objetivo e impessoal. 17. Inexiste violação aos direitos dos servidores públicos cedidos às organizações sociais, na medida em que preservado o paradigma com o cargo de origem, sendo desnecessária a previsão em lei para que verbas de natureza privada sejam pagas pelas organizações sociais, sob pena de afronta à própria lógica de eficiência e de flexibilidade que inspiraram a criação do novo modelo. 18. O âmbito constitucionalmente definido para o controle a ser exercido pelo Tribunal de Contas da União (CF, arts. 70, 71 e 74) e pelo Ministério Público (CF, arts. 127 e seguintes) não é de qualquer forma restringido pelo art. 4º, caput, da Lei nº 9.637/98, porquanto

dirigido à estruturação interna da organização social, e pelo art. 10 do mesmo diploma, na medida em que trata apenas do dever de representação dos responsáveis pela fiscalização, sem mitigar a atuação de ofício dos órgãos constitucionais. 19. A previsão de percentual de representantes do poder público no Conselho de Administração das organizações sociais não encerra violação ao art. 5º, XVII e XVIII, da Constituição Federal, uma vez que dependente, para concretizar-se, de adesão voluntária das entidades privadas às regras do marco legal do Terceiro Setor. 20. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido é julgado parcialmente procedente, para conferir interpretação conforme à Constituição à Lei nº 9.637/98 e ao art. 24, XXIV, da Lei nº 8666/93, incluído pela Lei nº 9.648/98, para que: (i) o procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e de acordo com parâmetros fixados em abstrato segundo o que prega o art. 20 da Lei nº 9.637/98; (ii) a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF; (iii) as hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei nº 8.666/93, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei nº 9.637/98, art. 12, §3º) sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF; (iv) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; (v) a seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; e (vi) para afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo TCU, da aplicação de verbas públicas. (ADI 1923, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16/04/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-254 DIVULG 16-12-2015 PUBLIC 17-12-2015) (...)

Diante desse quadro, vislumbra-se que, embora as Caixas Escolares não estejam obrigadas a observar integralmente a Lei de Licitações, advoga-se pela possibilidade da edição de regulamento próprio de licitações, o qual deverá, conforme entendimento do STF, em caso análogo, observar os princípios basilares, atentando-se para o atendimento ágil e célere de sua finalidade legal.

Reforçando a ilação supra, ainda, vale citar o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais²⁸, cuja ementa segue a seguir transcrita:

(...)
TCEMG. Consulta n. 643174. Relator: Sylo Costa. Data: 6/3/2002. Assuntos: 1) Distribuição de recursos às Escolas através das Caixas Escolares para aquisição da alimentação escolar; 2) Aquisição de alimentos pelas Caixas Escolares sem licitação. Teses: 1) O Município pode repassar às Caixas Escolares recursos com o fim de subsidiar a merenda escolar; 2) Em sendo os recursos públicos, as Caixas Escolares, ainda que entidades particulares, “ao aplicá-los, estão obrigadas a observar os princípios básicos constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, que são impostergáveis a todos aqueles que utilizem ou administrem bens e valores públicos”, de forma que a realização de licitação pelas Caixas Escolares é obrigatória, como também a devida prestação de contas dos recursos recebidos do Município a este Tribunal de Contas. Precedentes: Consulta n. 434547. (...)

28 <https://tjuris.tce.mg.gov.br/Home/Detalhes/643174#!>

Nessa toada, defende-se a possibilidade jurídica de que as Caixas Escolares elaborem regulamentos próprios de licitação, adotando-se procedimentos análogos aos previstos da Lei nº 14.133/2021, os quais poderão atentar para as suas peculiaridades inerentes, desde que observados os princípios constitucionais, por envolver recursos públicos.

Inclusive, no âmbito da aplicação dos recursos financeiros federais advindos do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE e Ações Integradas, tem-se a previsão de um procedimento simplificado para aquisições de materiais e bens e contratações de serviços, conforme regramentos da Resolução nº 15, de 16 de setembro de 2021, que dispõe sobre orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE.

No ponto, vale transcrever a Seção I da citada Resolução, que trata das formas de execução dos recursos do PDDE e ações integradas, a seguir:

(...) Art. 19. As aquisições de materiais e bens e contratações de serviços com os repasses efetuados às custas do PDDE e Ações Integradas deverão ser realizadas pelas:

I – UEx e EM, mediante o levantamento e seleção das necessidades prioritárias, realização de pesquisa de preços, preferencialmente no mercado local, escolha da melhor proposta, aquisição e/ou contratação e guarda da documentação, conforme estabelecidos no “Guia de Orientações para Aquisição de Materiais e Bens e Contratação de Serviços”, disponíveis em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/manuais-e-orientacoespdde>; e

II – EEx, mediante a adoção dos procedimentos estabelecidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e pelo Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, e normas correlatas aplicáveis a entes públicos;

Art. 20. As aquisições de materiais e bens e/ou contratações de serviços com os repasses efetuados à custa do PDDE e Ações Integradas, pelas UEx e EM, deverão observar os princípios da isonomia, economicidade, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência a fim de garantir as escolas produtos e serviços de boa qualidade, sem qualquer espécie de favorecimento e mediante a escolha da proposta mais vantajosa para o erário, adotando, para esse fim, o disposto no inciso I do art. 19 desta Resolução.

Art. 21. O sistema de pesquisa de preços, referido no art. 20 desta Resolução, que terá por escopo fomentar o comércio local, ampliar a competitividade e a eficácia da gestão, iniciará com o preenchimento do formulário “Rol de Materiais, Bens e Serviços Prioritários”, disponível no Anexo II, desta Resolução, pelas UEx e EM, observando-se os seguintes procedimentos:

I – Seleção, em reunião com seus membros e/ou representantes da comunidade escolar, dos materiais e bens a serem adquiridos e/ou serviços a serem contratados, de acordo com as finalidades do PDDE e Ações Integradas, para suprirem as necessidades prioritárias das escolas que representam;

II – Fixação, do referido formulário, nas sedes das escolas que representam em local de fácil acesso e visibilidade, de modo a divulgar, para a comunidade escolar, as aquisições e contratações pretendidas com os repasses do PDDE e Ações Integradas.

§ 1º As UEx e EM, obedecendo o disposto no inciso I do art. 19 desta Resolução, serão facultados utilizar-se, quando couber, dos procedimentos de que trata o art. 22 desta Resolução, obedecendo aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, do desenvolvimento sustentável, da vinculação ao instrumento

convocatório, do julgamento objetivo, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e aos que lhes são correlatos. § 2º As UEx e EM poderão utilizar-se, quando couber, do Sistema de Registro de Preços – SRP de que trata o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, por meio de adesão as Atas de Registro de Preços, gerenciadas por órgãos públicos de sua municipalidade ou de qualquer outro ente federado, para aquisição de materiais e bens e/ou contratação de serviços destinados ao suprimento das necessidades das escolas que representam, desde que haja compatibilidade dos preços com os praticados no mercado e disponibilidade para a entrega dos produtos e realização dos serviços tempestivamente pelas empresas vencedoras dos certames licitatórios.

§ 3º Define-se ata de registro de preços ao documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas.

§ 4º As UEx e EM que optarem pelo Sistema de Registro de Preço – SRP, previsto no § 2º deste artigo, estarão dispensadas dos procedimentos indicados no art. 22 desta Resolução, e da apresentação dos documentos referidos no art. 23 desta Resolução, hipótese em que esses últimos deverão ser substituídos por cópia das respectivas Atas de Registro de Preços ou dos acordos firmados com os respectivos fornecedores.

Art. 22. A realização da pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado, pela EEx em processo licitatório, deverá ser efetuada por meio do pregão eletrônico, de que trata o Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, mediante a utilização, quando couber, dos parâmetros estabelecidos na Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020, do Ministério da Economia, empregados de forma combinada ou não, nos seguintes termos:

I – Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico gov.br/paineldepacos, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

II – aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior a data de divulgação do instrumento convocatório;

III – dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou

IV – pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II deste artigo.

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, nos termos do inciso IV deste artigo, deverá ser observado:

I – prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II – obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto, valor unitário e total;

b) número do Cadastro de Pessoa Física – CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ do proponente;

c) endereço e telefone de contato; e

d) data de emissão.

§ 3º Registro, nos autos da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput deste artigo.

Art. 23. Obedecidos o disposto no caput do inciso I do art. 19 deste artigo, a UEx e EM deverão preencher o formulário Consolidação de Pesquisas de Preços, cujo modelo consta no Anexo III desta Resolução, que conterá as seguintes informações:

I – indicação dos 3 (três) melhores orçamentos obtidos para cada item ou lote pesquisado e cotado, com vistas à identificação do fornecedor ou prestador do qual poderá ser feita a aquisição dos materiais e bens ou a contratação dos serviços; e

II – explicitar os critérios de escolha, em conformidade com o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo, bem como outros esclarecimentos considerados necessários.

§ 1º Constituirão critérios para seleção da proposta mais vantajosa ao erário a oferta, pelos proponentes, de materiais e bens e/ou serviços de qualidade, em preços compatíveis com os praticados no mercado e com prazos e condições de entrega ou execução que atendam, tempestivamente, às necessidades prioritárias das unidades escolares.

§ 2º As aquisições de materiais e bens e/ou contratações de serviços serão realizadas com base no menor preço por item ou lote, admitida a escolha com base no menor preço global da proposta nos casos em que tal opção, justificadamente, resultar no melhor aproveitamento dos recursos públicos.

§ 3º Para efeito do disposto no § 2º deste artigo, considera-se:

a) item: o produto ou serviço a ser adquirido ou contratado;

b) lote: o agrupamento de produtos ou serviços similares a serem adquiridos ou contratados; e

c) preço global da proposta: o montante correspondente ao somatório dos valores dos itens e/ou dos lotes, conforme o caso.

§ 4º Para fins de cálculo do valor total do orçamento, deverão ser considerados os dispêndios com fretes, seguros, entre outros que não sejam assegurados gratuitamente pelo fornecedor ou prestador.

§ 5º As aquisições de materiais e bens e/ou contratação de serviços em empresas de comércio eletrônico pela internet deverão observar as disposições da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, Código Civil, o artigo 7º, inciso XIII, da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil, o Código de Defesa do Consumidor, de que trata a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, o "Guia de Orientações para Aquisição de Materiais e Bens e Contratação de Serviços", de que trata o inciso I do art. 19 desta Resolução, as diretrizes gerais estabelecidas na Oficina "Desafios da Sociedade de Informação: comércio eletrônico e proteção de dados pessoais", de 30 de junho e 1º de julho de 2010, da Escola Nacional de Defesa do Consumidor – ENDC, disponível no endereço eletrônico portal.mj.gov.br e em http://www.procon.pr.gov.br/arquivos/File/diretrizes_comercio_eletronico.pdf, bem como a Orientação Normativa nº 37, de 13 de dezembro de 2011, da Advocacia-Geral da União, naquilo que for aplicável, e instruções e normas similares emanadas de organismos competentes para legislar sobre a matéria.

§ 6º Excepcionalmente, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três orçamentos, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovado pela autoridade competente da UEx e EM.

§ 7º Deverá ser evitada a realização repetitiva de pesquisas de preços com os mesmos fornecedores e prestadores de serviços, devendo tal prática, quando inevitável por fatores conjunturais, ser objeto da justificativa correspondente.

§ 8º No caso de empate entre duas ou mais propostas, a classificação se fará, obrigatoriamente, por sorteio, em ato público, devendo ser realizado com a presença de, pelo menos, 3 (três) membros da UEx ou 3 (três) representantes da EM e, preferencialmente e sempre que possível, dos responsáveis pelas propostas empatadas, vedada a adoção de outro processo.

§ 9º No caso de aquisições de bens e materiais, deverá ser atendido o princípio da padronização, que impõe compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho dos produtos adquiridos, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia.

§ 10 É vedada a realização de pagamentos antes da efetiva entrega de materiais e bens e/ou prestação de serviços, exceto na hipótese de adoção da alternativa de que trata o § 5º deste artigo. (...)

3. CONCLUSÃO

Como exposto, as caixas escolares constituem importante ferramenta no sistema educacional público brasileiro, possibilitando que a sociedade participe de forma ativa na gestão das instituições escolares e no processo educacional.

Elas têm por escopo promover a mobilização de recursos financeiros e a gestão de atividades escolares, permitindo que as escolas tenham uma maior autonomia administrativa e financeira.

E, tendo por base o entendimento do colendo STF, em caso análogo, advoga-se pela possibilidade jurídica de que as Caixas Escolares, na condição de entidades do terceiro setor, para a realização de aquisições de materiais e bens e contratações de serviços, com recursos recebidos do orçamento público, editem regulamento próprio de licitação, visando obter a proposta mais vantajosa, observando-se os princípios do artigo 37 da CF/88, bem como dos princípios correlatos previstos na Lei de Licitações.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

BRASIL. Decreto nº 2.896, de 23 de dezembro de 1998. Dispõe sobre as obrigações acessórias das Unidades Executoras do Programa Dinheiro Direto na Escola. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2896.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20obriga%C3%A7%C3%B5es%20acess%C3%B3rias,que%20lhe%20confere%20o%20art

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dispõe sobre Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm

BRASIL. Resolução nº 15, de 16 de setembro de 2021. Dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2021/resolucao-no-15-de-16-de-setembro-de-2021/view>

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo - 27. ed. - São Paulo: Atlas, 2014; pgs. 567 e ss.

MODESTO. Paulo. A Lei 13.019 e as Transformações das Parcerias Público-Sociais. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/a-lei-13019-e-as-transformacoes-das-parcerias-publico-sociais>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADIN nº 1.923/DF Relator Min. Ayres Britto. Disponível em: [chrome-](#)

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglefindmkaj/https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto__ADI1923LF.pdf

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Consulta n. 643174. Relator: Sylo Costa. Data: 6/3/2002. Disponível em: <https://tjuris.tce.mg.gov.br/Home/Detalhes/643174#!>

PANORAMA DA REGULAMENTAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO BRASIL FRENTE AO CONTEXTO TECNOLÓGICO EMERGENTE

Willian da Silva Brasil²⁹

RESUMO

O presente estudo investiga o panorama da regulamentação da inteligência artificial a partir das iniciativas no plano internacional, além de reflexões sobre como o Brasil vem se posicionando diante dos desafios postos pelo atual contexto de evolução tecnológica e as implicações jurídicas decorrentes. A pesquisa aborda a trajetória histórica da IA, desde os fundamentos filosóficos e computacionais até as inovações recentes, como os modelos de linguagem de grande escala. Discute, ainda, os desafios jurídicos e regulatórios enfrentados pelo país, destacando as iniciativas atuais, como o Projeto de Lei 2.338/2023, e a comparação com modelos internacionais adotados na União Europeia, Estados Unidos e Reino Unido. O trabalho se mostra aderente à atual conjuntura de revolução tecnológica alavancada pelas tecnologias inteligentes, além de apresentar relevância jurídica, pois estabelece reflexões sobre o papel do direito no contexto de bruscas transformações sociais, e discute o desenvolvimento de um marco regulatório que promova inovação responsável, proteção dos direitos fundamentais e segurança jurídica.

Palavras-chave: Inteligência Artificial; inovação tecnológica; Quarta Revolução Industrial; primavera da IA; Marco Regulatório; desafios jurídicos; impacto social; proteção dos direitos fundamentais.

1. INTRODUÇÃO

A Inteligência Artificial vem emergindo como uma das forças tecnológicas mais transformadoras do século XXI, permeando diversos setores da sociedade e da economia. Sua capacidade de automatizar tarefas complexas, analisar grandes volumes de dados e gerar insights inovadores tem impulsionado avanços significativos em áreas como saúde, educação, finanças e segurança. Entretanto, o desenvolvimento e a ampla disseminação e aplicação da tecnologia também levantam questões éticas, sociais e jurídicas que demandam atenção adequada.

Nesse contexto, surge a seguinte indagação: como o ordenamento jurídico brasileiro está se adaptando aos desafios e oportunidades trazidos pela Inteligência Artificial? A ausência de um marco regulatório claro e abrangente pode gerar insegurança jurídica, dificultar o desenvolvimento de novas tecnologias e expor os cidadãos a riscos como discriminação

²⁹ Auditor Fiscal da Receita Estadual da Secretaria de Estado da Fazenda do Acre, Ex Auditor Fiscal de Tributos Municipais da Secretaria de Finanças de Rio Branco – AC, Bacharel em Sistemas de Informação pela Universidade Federal do Acre – UFAC, bacharel em Direito pela Universidade Federal do Acre – UFAC.

algorítmica, violação de privacidade, danos morais, etc. Além disso, fala-se em risco potencial à soberania nacional, ameaça de ataques cibernéticos, terrorismo, desinformação e outras possíveis ameaças em larga escala.

Buscando trazer luz à questão, dedicamos a primeira parte à compreensão da inteligência artificial sob o ponto de vista tecnológico e sua evolução desde as bases filosóficas até o contexto computacional. Em um segundo momento buscamos explorar a relevância do campo de conhecimento para o direito, a partir impacto social causado pelo crescente desenvolvimento, disponibilização no mercado e aplicação prática de sistemas inteligentes. Na sequência, buscamos analisar mais detidamente a possível difusão das tecnologias inteligentes na visão de diferentes autores, bem como com base em relatórios de pesquisa, finalizando o tópico com o panorama regulatório no contexto global. Por fim, trazendo para o cenário brasileiro, nos dedicamos a analisar as perspectivas regulatórias em curso no país.

O presente estudo se desenvolve a partir de uma abordagem metodológica que combina a pesquisa bibliográfica e a análise de fontes normativas, tanto no Brasil quanto no cenário internacional. Para compor um retrato atual sobre as abordagens governamentais em relação à inteligência artificial, foram consultadas diversas fontes teóricas, relatórios de pesquisa, além de normas e propostas mais relevantes. Assim, é possível não apenas introduzir a compreensão do tema em termos simples, como também identificar convergências e divergências entre os modelos regulatórios adotados.

A relevância desta pesquisa para o campo jurídico se mostra evidente e atual, uma vez que ela converge inovação tecnológica e a proteção dos direitos fundamentais, buscando demonstrar que as impetuosas transformações impactam profundamente a sociedade, o que demanda uma pronta resposta do direito. Ao examinar como o ordenamento jurídico brasileiro se posiciona diante dos desafios impostos pela inteligência artificial, o estudo contribui para o fortalecimento do debate jurídico e para a formulação de políticas públicas que promovam segurança, transparência, equidade e demais valores caros à sociedade.

Em síntese, este trabalho se propõe a investigar os impactos e os desafios que a inteligência artificial impõe ao ordenamento jurídico brasileiro, reconhecendo a necessidade de um diálogo constante entre tecnologia, ética e normatividade. Ao integrar uma análise histórica e contemporânea, espera-se contribuir para a melhor compreensão e aprimoramento da regulamentação desse desafio emergente.

2. INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: CONCEITOS FUNDAMENTAIS E EVOLUÇÃO

“Nada surge do nada!”. Essa frase sintetiza o princípio metafísico que remonta às profundas tradições da filosofia grega. Ela nos ensina que todos os fenômenos são frutos de transformações contínuas, logo, tudo o que existe deriva de algo que existiu anteriormente.

A inteligência artificial (IA) é um exemplo de coisas que repentinamente vêm ganhando espaço nas conversas, nos noticiários e nas mais diversas mídias, trazendo consigo novos termos que são gradativamente incorporados ao nosso vocabulário cotidiano, entretanto não enxergamos com muita nitidez de onde surgiu o fenômeno.

Embora seja crescente o interesse sobre o tema, para a maior parte da população não é tarefa das mais fáceis explicar o que é a inteligência artificial, como ela funciona ou de onde ela vem, as pessoas apenas usam e incorporam em suas atividades. Inclusive é natural que o homem médio se impressione com esses avanços tecnológicos, mas por trás de cada “salto” existe um progresso acumulado que, muitas vezes, passa despercebido. A partir de uma análise detida, podemos entender que a inteligência artificial não é um fenômeno sobrenatural, mas uma realização concreta, fruto do conhecimento produzido e acumulado ao longo de pelo menos 2.500 anos.

Apesar de seu funcionamento ser baseado em mecanismos sofisticados, a inteligência artificial também admite explicações mais acessíveis, uma vez que é um campo de estudo que dialoga com diversas disciplinas, portanto passível de ser compreendido sob cada uma dessas perspectivas.

Não é apenas possível, mas também necessário, que ela seja “traduzida” em uma linguagem mais palatável, pois quanto mais compreensível se tornar, maior será sua aceitação e eficácia na vida cotidiana. Portanto, faz-se imperioso apresentar uma definição clara do que é a inteligência artificial e seus termos mais usuais, além de delinear seu desenvolvimento histórico, sem, entretanto, adentrar em detalhes técnicos ou excessivamente maçantes, o que fugiria do escopo.

Como mencionado no início, o tema se socorre de conhecimento produzido desde a antiguidade clássica, como apontam Russell e Norvig (2021). Para os autores, o filósofo Aristóteles (384–322 a.C.) foi o primeiro a formular um conjunto preciso de leis que regem a razão, inaugurando o campo de estudo chamado lógica, que inclusive serviu de base para estudiosos que o sucederam. Suas bases têm se mostrado atemporais, sendo usadas como substrato científico válido até hoje.

Foi no século XIX, por exemplo, que pensadores desenvolveram notações (representações gráficas), fiéis aos fundamentos aristotélicos, ou seja, conseguiram transcrever

o pensamento lógico, de forma que pudesse ser melhor observado e manuseado por meio de operações. Esse primeiro esforço para compreender a lógica e o raciocínio humano não apenas influenciou o pensamento ocidental ao longo dos séculos, mas também lançou as bases para o desenvolvimento de sistemas que hoje chamamos de inteligência artificial.

2.1 COMPREENSÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

A inteligência artificial é uma área de estudo que transita por diversas ciências, como matemática, filosofia, neurociência, psicologia, linguística, economia, entre outras, cada uma dessas áreas contribuindo para o desenvolvimento do tema como o conhecemos hoje. Portanto, em função dessa convergência de disciplinas, é natural que existam múltiplos conceitos para definir esse campo, cada um refletindo sua própria visão.

No presente artigo, levaremos em consideração a perspectiva computacional, baseada nas ideias do matemático inglês Alan Turing, segundo a qual a **IA pode ser definida como a capacidade de máquinas e sistemas computacionais de realizar tarefas que, em condições normais, requerem inteligência humana**³⁰. Em seu artigo pioneiro, Turing (1950) propôs um teste, chamado Jogo da Imitação, onde uma pessoa interagiria por texto com dois interlocutores ocultos: um outro ser humano e uma máquina. Se, a partir dessa interação, a máquina conseguisse ser persuasiva o suficiente, a ponto de impossibilitar a sua identificação pelo interlocutor humano, ela seria considerada **inteligente**.

Os sistemas inteligentes se distinguem dos convencionais, pois enquanto a execução destes está adstrita às instruções previamente programadas, um sistema baseado em inteligência artificial agregará em sua execução, além das instruções submetidas pelo operador, todo o aprendizado adquirido em seu treinamento. Em termos mais simples:

Tabela 1 – Comparativo simplificado entre sistemas convencionais e inteligentes

Sistema convencional: comando + programa = resultado
Sistema inteligente: comando + programa + treinamento = resultado

Fonte: elaborado pelo autor.

Para melhor ilustrar, se um sistema tradicional foi programado para exibir o número de letras digitadas, ao escrevermos “Bom dia!” ele responderá 6, o que não faz nenhum sentido em uma conversa entre humanos. Entretanto, se ele for programado para responder “bom dia!”, assim ele o fará, já que foi previamente instruído para isso. Já um sistema baseado em

³⁰Turing não criou diretamente o conceito de IA, mas foi a partir o trabalho do cientista que, em 1956, John McCarthy e outros teóricos criaram a terminologia na Conferência de Dartmouth.

inteligência artificial que receber um **prompt**³¹ “Bom dia!”, irá responder com uma saudação, já que ele foi previamente treinado em um modelo de linguagem que o habilitou a “entender” que a sequência de caracteres representa uma saudação que é respondida com outra. Inclusive é possível observar que para cada bom dia, a resposta será diferente, não fixa, tal qual uma conversação natural.

Aqui é importante ter em mente que uma máquina, de fato, não entende a linguagem humana. Para que ela possa interagir de forma inteligente, o texto inserido pelo usuário deve atravessar diversas etapas, onde inicialmente ele é quebrado em partes menores, depois essas unidades são convertidas em números e contextualizadas, processadas e, por fim, reconvertidas em palavras que formarão a resposta que será exibida ao operador. O texto de entrada (assim como o de saída) é em linguagem natural, assim como uma conversa, mas há um processamento não aparente, que em um nível mais baixo ocorre em linguagem de máquina.

2.2 DO NEURÔNIO ARTIFICIAL AO CHATGPT

Após uma longa trajetória no tempo, filosofia, matemática e lógica tiveram seus caminhos convergidos na obra *Principia Mathematica*, de Alfred Whitehead e Bertrand Russell, estabelecendo fundamentos essenciais para o pensamento lógico-formal, pavimentando o caminho para a concepção da computação e da inteligência artificial.

Alguns anos mais tarde, o adolescente Walter Pitts se refugiava³² em uma biblioteca de Detroit onde teve contato com os três volumes de Whitehead e Russell, obra que fascinou o jovem, embora nela tenha encontrado alguns erros e inconsistências que ele mesmo fez questão de reportar ao autor Bertrand Russell (SMALHEISER, 2000).

Mais tarde, o prodígio de Pitts chamou a atenção do professor de Psiquiatria da Universidade de Illinois, ambiente que o jovem frequentava, gerando uma parceria que resultou na criação, em 1943, do modelo neural de McCulloch-Pitts (ou neurônio artificial), um modelo matemático que mimetizava o funcionamento de um neurônio biológico, considerado por muitos a pedra fundamental da inteligência artificial (MCCULLOCH; PITTS, 1943).

³¹ Prompt é uma instrução ou pergunta que o usuário utiliza para interagir com um sistema de IA generativa, em linguagem natural, então em vez de dizer “se acontecer isso, faça aquilo”, o usuário simplesmente “conversa” com a máquina.

³² Walter Harry Pitts Jr era vítima de bullying e de um pai autoritário, situação que o levou a fugir de casa, vindo a orbitar bibliotecas e universidades, o que o aproximou de sua paixão pelos estudos, mesmo que nunca tenha vindo a ingressar em uma graduação formal.

Na sequência, o interesse pela IA ganhou espaço, destacando-se como marcos desse período o trabalho de Alan Turing (com a publicação do artigo “Computação e Inteligência”, em 1950) e a Conferência de Dartmouth, em 1956, considerado o evento fundador da inteligência artificial como campo de conhecimento autônomo, responsável por congrega os principais pesquisadores que conduziram o desenvolvimento da ciência nos anos seguintes.

Apesar dos avanços, a IA também enfrentou um período de estagnação conhecido como "inverno da IA" durante as décadas de 1970 e 1980, quando as expectativas quanto à sua capacidade de resolver problemas complexos não se materializaram conforme previsto, principalmente devido à falta de poder computacional e relativa escassez de dados. A verdade é que as mentes brilhantes estavam à frente do seu tempo, e não existiam computadores capazes de concretizar as ideias desenvolvidas.

Já nos anos que sucederam o inverno da IA, o desenvolvimento de computadores mais acessíveis, com maior poder de processamento, aliado à crescente disponibilidade de dados proporcionada pela criação e popularização da internet, contribuiu para o ressurgimento do interesse pelo tema.

Mas foi a partir de 2010 que o campo da IA vivenciou uma verdadeira revolução, impulsionada pelo avanço das técnicas de *deep learning*. Nesse período, as técnicas de múltiplas camadas de redes neurais, conhecidas como **redes neurais profundas**, começaram a ser empregadas em tarefas mais complexas, levando a realizações impressionantes no reconhecimento de voz, visão computacional e processamento de linguagem natural.

Nos últimos anos vivenciamos um novo *boom* da inteligência artificial, com o desenvolvimento de Modelos de Linguagem de Grande Escala (*Large Language Models - LLMs*), como o GPT (*Generative Pre-trained Transformer*), modelo este que serviu de base para a construção do chatGPT, lançado publicamente em 30 de novembro de 2020. História recente!

Buscando se posicionar como protagonista nesse cenário tecnológico, o governo federal lançou o Plano Brasileiro de Inteligência Artificial 2024-2028, documento que estabelece diretrizes para fomentar a inovação, fortalecer o ecossistema de pesquisa e estimular o uso da IA em setores estratégicos. O Planalto projeta um investimento de mais de 23 bilhões de reais até 2028 (BRASIL, 2024).

Em suma, a trajetória da inteligência artificial demonstra como o avanço do conhecimento, desde os fundamentos da lógica e matemática em obras como o *Principia Mathematica*, passando pelas contribuições revolucionárias de Pitts, Turing e outros, moldou

uma ciência em constante evolução. Apesar dos períodos de estagnação, o atual ritmo de desenvolvimento reafirma o potencial transformador da IA.

3. A RELEVÂNCIA JURÍDICA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

O Direito é um conceito polissêmico, com diversas interpretações que variam entre sua dimensão normativa, científica e valorativa. Uma delas o define como um instrumento de pacificação social, inerente à própria existência da sociedade. Essa perspectiva é resumida pelo antigo brocardo jurídico: *ubi societas, ibi jus* - onde há sociedade, há o direito.

Desenvolvida pelo jusfilósofo brasileiro Miguel Reale, a Teoria Tridimensional do Direito concebe o fenômeno jurídico a partir da conjugação de três elementos fundamentais: fato, valor e norma. Essa abordagem supera uma visão monolítica, exigindo que o Direito seja analisado pela interação dessas três perspectivas indissociáveis. Fica evidente, assim, que as leis não podem ser desvinculadas dos fatos sociais e dos valores que permeiam a sociedade (CARVALHO, 2017).

Abstendo-nos de maiores elucubrações filosóficas, a leitura dos parágrafos acima já nos permite tomar duas conclusões: a primeira que o Direito não existe por si só, ele existe por um propósito, que é a paz social, a resolução, a mitigação ou até a prevenção de conflitos advindos da convivência entre os indivíduos de uma sociedade; a segunda conclusão é que a realidade social forma o direito, ou, nos dizeres de Oliveira (1997):

É no meio social, como alude Hermes Lima, que “o direito surge e desenvolve-se” para consecução dos objetivos buscados pela sociedade, como, por exemplo, a manutenção da paz, a ordem, a segurança e o bem-estar comum; de modo, a tornar possível a convivência e o progresso social. Assim, o direito é fruto de uma realidade social.

Avançando nesse raciocínio, prosseguindo na perspectiva de Reale, o processo de surgimento das normas jurídicas (nomogênese) não deriva unicamente dos fatos. Antes, um conjunto de valores sociais preexistentes incide sobre um fato concreto para depois demandarem o surgimento da norma. Ao final, o Poder escolhe, dentre as opções disponíveis, aquela norma que regerá a matéria (GONZAGA, 2017).

Para exemplificar, citemos o exemplo da Revolução Industrial que, iniciada no século XVIII, representou um conjunto de transformações que reconfigurou profundamente as estruturas sociais, econômicas e laborais, gerando novas tensões e conflitos que demandavam respostas jurídicas adequadas. Contudo, observa-se um lapso temporal significativo entre a emergência desses fenômenos sociais e a correspondente evolução do ordenamento jurídico,

evidenciando o descompasso entre a dinâmica social e a nomogênese. Enquanto as mudanças estruturais na economia e nas relações de trabalho se intensificaram, o reconhecimento e a positivação dos direitos sociais ocorreram apenas no século XIX, impulsionados pelos ideais (plano axiológico) da Revolução Francesa e pelas crescentes reivindicações dos movimentos operários. Ainda na primeira metade do século XX, verificou-se a gradual incorporação desses direitos em leis e códigos nos diversos ordenamentos jurídicos nacionais, processo que culminou, após a Segunda Guerra Mundial, na ampla constitucionalização dos direitos sociais, fenômeno que representou a elevação dessas garantias ao patamar de normas fundamentais, consolidando a transição paradigmática do Estado Liberal para o Estado Social de Direito (SIQUEIRA e LARA, 2020; MIRANDA, 2012; SOARES, 2018).

A Revolução Industrial serve como um exemplo clássico de como transformações sociais abruptas desafiam a capacidade de pronta resposta do Direito. De forma análoga, presenciamos hoje a denominada **Quarta Revolução Industrial**, que nos mostra que “novas descobertas ocorrem simultaneamente em áreas que vão desde o sequenciamento genético até a nanotecnologia, das energias renováveis à computação quântica” (SCHWAB, 2016).

Não há consenso na terminologia empregada, a exemplo da pesquisadora anglo-venezuelana Carlota Perez (PÉREZ e MURRAY LEACH, 2022), que contesta a ideia de "revoluções" como eventos isolados, propondo, em vez disso, que o progresso tecno-econômico se manifesta em grandes ciclos ou "ondas longas" de desenvolvimento. Sob essa perspectiva, as atuais inovações em inteligência artificial, Internet das Coisas e biotecnologia seriam parte de um padrão histórico recorrente, onde cada onda redefine profundamente os paradigmas de produção, trabalho e organização social.

Já o termo “Quarta Revolução Industrial” foi assim definido em 2016, no Fórum Econômico Mundial, pelo engenheiro e economista alemão, Klaus Schwabe, que descreveu em sua obra homônima o retrato do momento disruptivo que testemunhamos. Para Schwabe, não é possível ignorar o fato de que vivemos um novo degrau na nossa história:

Ciente das várias definições e argumentos acadêmicos utilizados para descrever as três primeiras revoluções industriais, acredito que hoje estamos no início de uma quarta revolução industrial. Ela teve início na virada do século e baseia-se na revolução digital. É caracterizada por uma internet mais ubíqua e móvel, por sensores menores e mais poderosos que se tornaram mais baratos e pela inteligência artificial e aprendizagem automática (ou aprendizado de máquina).

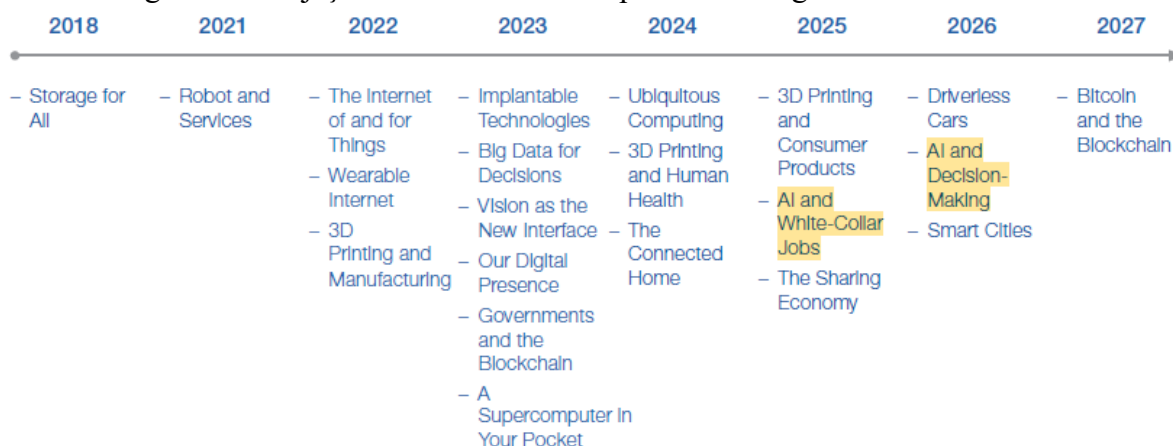
A obra de Schwab teve como uma de suas principais referências o relatório "Mudança Profunda: pontos de inflexão tecnológica e impacto social". O documento, elaborado no âmbito do Conselho de Agenda Global para o Futuro do Software e da Sociedade (órgão do Fórum

Econômico Mundial), reuniu as opiniões de 816 executivos e especialistas sobre o momento em que os "pontos de inflexão" tecnológicos poderiam impactar a sociedade de maneira tão profunda a ponto de gerar uma transformação social. Em outros termos, o relatório procurou elaborar um prognóstico da questão: “quando determinada tecnologia causará uma disrupção social?”

Dos 21 pontos investigados, dois representam aspectos diretamente relacionados à Inteligência Artificial: o item 13 (IA e a tomada de decisão) e o item 14 (IA e as funções administrativas). O documento também qualifica a IA como um dos seis grandes impulsionadores da presente revolução, ajudando a potencializar os outros 19 pontos de inflexão.

O prognóstico realizado em 2015, portanto há mais de uma década, previu que a Inteligência Artificial impactaria os trabalhos administrativos até 2025 (ponto 14) e afetaria processos de tomada de decisão no ano de 2026 (ponto 13).

Figura 1 – Projeção do momento do impacto tecnológico sobre a sociedade.



Fonte: FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL, 2015.

A realidade, entretanto, nos mostrou que as previsões se apresentaram ligeiramente conservadoras quanto ao ritmo de desenvolvimento e adoção da inteligência artificial, já que os impactos ocorreram antes do projetado. Por exemplo o lançamento do modelo de linguagem ChatGPT pela empresa americana OpenAI³³ em novembro de 2022, com sua capacidade de gerar textos coerentes, responder a consultas complexas e auxiliar em tarefas criativas, antecipou consideravelmente o ponto de inflexão tecnológica aguardado para 2025-2026.

³³ Curiosamente, a empresa OpenAI foi fundada em 11 de dezembro de 2015, ano de publicação do relatório Mudança Profunda: pontos de inflexão tecnológica e impacto social.

Esse marco disruptivo desencadeou uma aceleração sem precedentes no desenvolvimento e implementação de soluções baseadas em IA generativa, com a Microsoft, a Google, a Anthropic e outras organizações lançando produtos concorrentes e integrando essas capacidades em seus serviços existentes.

Em menos de dois anos, as tecnologias inteligentes já estão sendo amplamente incorporadas em diversos setores profissionais, incluindo advocacia, jornalismo, marketing e educação, transformando processos de trabalho administrativo, auxiliando tomada de decisões e introduzindo questões jurídicas urgentes relacionadas à propriedade intelectual, privacidade, responsabilidade civil e regulação ética, temas que têm ganhado cada vez mais espaço no debate e na regulamentação em diversos países.

A atual conjuntura tecnológica, independentemente da terminologia escolhida para defini-la (seja como parte de ciclos contínuos, uma nova Revolução Industrial, ou outra classificação), parece refletir o padrão observado na Primeira Revolução Industrial, desta feita, porém, com o potencial lesivo singularmente ampliado, considerando a velocidade vertiginosa com que as novas tecnologias se desenvolvem e se disseminam globalmente, o que acentua sua capacidade de promover mudanças profundas nas diversas dimensões sociais, com especial impacto nos aspectos jurídicos.

Nas palavras de Klaus Schwabe (2016):

As mudanças são tão profundas que, na perspectiva da história humana, nunca houve um momento tão potencialmente promissor ou perigoso. A minha preocupação, no entanto, é que os tomadores de decisão costumam ser levados pelo pensamento tradicional linear (e sem ruptura) ou costumam estar muito absorvidos por preocupações imediatas; e, portanto, não conseguem pensar de forma estratégica sobre as forças de ruptura e inovação que moldam nosso futuro.

Enfim, conforme as lições extraídas da História, não podemos deixar que as intensas transformações ocorram diante de nossos olhos, sem que o Direito estabeleça os parâmetros necessários para a proteção dos valores fundamentais da sociedade. A lacuna temporal entre o desenvolvimento tecnológico e a resposta jurídica, observado nas revoluções industriais anteriores, não deve se repetir diante das possibilidades e riscos que a inteligência artificial introduz.

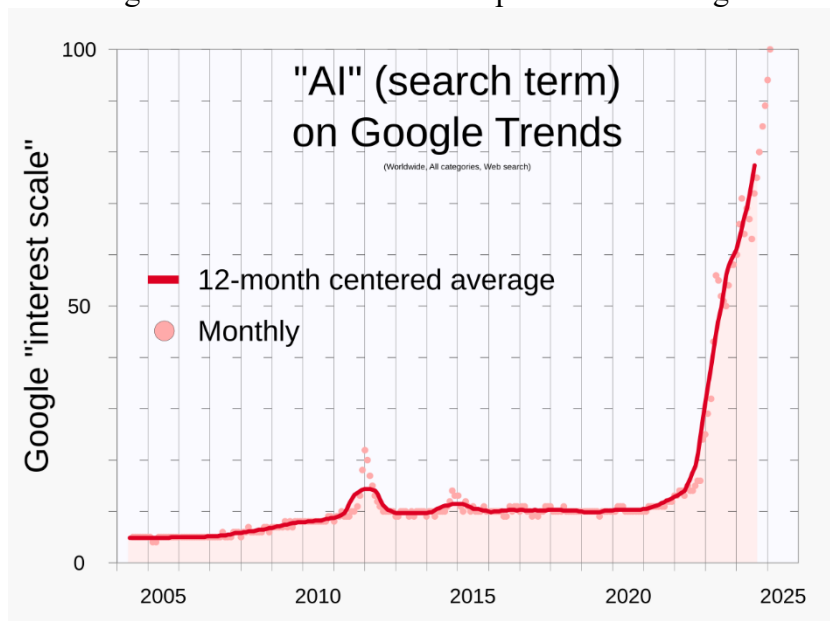
4. A PRIMAVERA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E INICIATIVAS DE REGULAMENTAÇÃO

Embora a Inteligência Artificial, como a conhecemos hoje, tenha seu marco inicial com a publicação do artigo *Computing Machinery and Intelligence* (Computação e

Inteligência), em 1950, é nos últimos anos que ela tem sido massivamente empregada fora dos laboratórios de pesquisa e das instituições acadêmicas, especialmente com o advento da IA generativa como principal impulsionador desse processo.

A partir de relatórios de tendências do Google, é possível constatar que o interesse global pelo tema explodiu a partir de 2022, levando aos que os estudiosos chamam de ‘Boom da IA’ ou ainda ‘Primavera da IA’ (BOMMASANI, 2023), segundo publicação do *Human-centered Artificial Intelligence - HAI* (Inteligência Artificial Humano-centrada), iniciativa da Universidade de Stanford, nos Estados Unidos.

Figura 2 – Tendência de busca por “AI” no Google



Fonte: BOMMASANI, 2023.

O artigo sustenta que uma das quatro tendências impulsionadas pela atual ordem tecnológica é a demanda global por regulamentação do setor. Embora exemplos dessa movimentação sejam vistos no Reino Unido e nos Estados Unidos, foi a União Europeia quem assumiu a dianteira ao aprovar o *EU AI Act* (Regulamento UE 2024/1689), publicado no Jornal Oficial em 13 de junho de 2024.

É importante pontuar que são diferentes modelos de regulamentação em curso no mundo. Vejamos:

O Reino Unido, seguindo o seu característico sistema jurídico consuetudinário, adotou um modelo baseado em princípios, estabelecendo diretrizes balizadas pela segurança, transparência, equidade, responsabilidade e contestabilidade, complementadas pela legislação já existente.

Já o modelo de regulamentação da IA dos Estados Unidos segue uma abordagem menos prescritiva e mais voltada para princípios e incentivos ao desenvolvimento tecnológico. A Casa Branca publicou um modelo para o *AI Bill of Rights* (2022) como um conjunto de diretrizes para proteger valores democráticos, direitos civis e segurança dos cidadãos, sem impor obrigações legais às empresas. Com isso, os EUA mantêm um modelo flexível e descentralizado, onde as agências e setores específicos definem suas próprias regras. Sem falar que os Estados Unidos permitem que cada estado desenvolva sua própria legislação a respeito, podendo gerar um mosaico regulatório dentro daquele país. Assim, além dos projetos em andamento, já existem leis aprovadas nos estados de Illinois, Nova Iorque e Maryland (CASTRO, 2024).

A União Europeia, por sua vez, foi na contramão dos modelos Norte Americano e Britânico ao optar por uma regulamentação codificada, escrita, em vez de apenas estabelecer princípios ou diretrizes.

A exposição de motivos do texto europeu defende que o objetivo é a melhoria do mercado interno com um regime jurídico uniforme para uma IA centrada no ser humano e nos direitos fundamentais, respeitados os demais valores da União, em especial o Estado Democrático, a proteção ao meio ambiente e a livre circulação entre os membros. Então, com vistas a garantir um equilíbrio entre progresso e proteção dos valores acima descritos, o marco regula o desenvolvimento, a colocação no mercado e a utilização da IA, ao classificar os sistemas inteligentes conforme o risco que representam, bem como estabelecendo regras diferenciadas conforme essa classificação. São quatro os níveis de risco de um sistema baseado em IA: risco inaceitável, alto risco, risco limitado e risco mínimo ou sem risco.

Os sistemas de risco inaceitável, como aqueles que manipulam vulnerabilidades ou invadem a privacidade de forma abusiva, são expressamente proibidos pelo regulamento. Os de alto risco, empregados em setores como saúde, transporte e justiça, precisam atender a exigências rigorosas de avaliação de riscos, transparência, supervisão humana e segurança. Já os sistemas de risco limitado, como os *chatbots*, devem assegurar que sua natureza e funcionamento sejam claramente informados aos usuários, enquanto as aplicações de baixo risco ou sem risco permanecem sem requisitos regulatórios específicos.

O Regulamento Europeu é um exemplo recente de nomogênese que busca harmonizar os valores da Comunidade Europeia à realidade fática. Com um texto robusto e carregado com forte carga valorativa, o regulamento naturalmente excede as fronteiras dos Estados que

compõem aquela União, mas também possui aptidão para influenciar regulamentações em outras partes do mundo.

5. MARCO LEGAL DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO BRASIL

Diante do contexto de crescente interesse global pela inteligência artificial, o Brasil tem buscado marcar posição de destaque, seja ao promover políticas executivas, seja criando regulamentações, na esfera legislativa.

A principal proposição, o Projeto de Lei 2.338/2023, que tramita no Senado Federal, teve seu início no ano anterior, quando foram reunidas três outras iniciativas, quais sejam, o PL 5.051/2019 (Senado), PL 21/2020 (Câmara do Deputados) e PL 872/2021 (Senado). Para dar seguimento à proposta de redação substitutiva foi constituída uma comissão de juristas, além de realizadas audiências públicas com representantes de diversos setores e consulta legislativa à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, de quem foi encomendado um estudo sobre as iniciativas de regulamentação adotadas pelos seus países membros.

A redação do PL 2.338/2023 traz em seu bojo algumas regras para o desenvolvimento, a implementação e o uso da IA, dentre os quais destacamos a centralidade na pessoa humana, respeito aos direitos humanos e valores democráticos, a categorização de riscos, aspectos que conferem alguma semelhança com o Regulamento Europeu. Apresenta também os princípios norteadores da IA, definições técnicas, além de uma extensa parte dedicada aos direitos, à responsabilidade civil, além de medidas de governança e fomento à inovação.

A proposta também contempla a atuação de uma autoridade nacional que terá poderes de supervisão e fiscalização, além de autoridade para aplicar as sanções descritas no regulamento.

Ademais, por ser uma norma geral, conforme expresso na redação do artigo 1º, é natural que o tema seja objeto de normas infralegais que detalhem e complementem suas disposições, estabelecendo procedimentos, requisitos técnicos e competências específicas para a sua implementação e fiscalização em diversos setores da sociedade e em diversas esferas de governo.

Adaptando essa discussão ao contexto estadual, a leitura do projeto de lei nos permite inferir que em algum momento desse processo, se tornará imprescindível a participação ativa dos poderes locais, seja discutindo e elaborando a regulamentação, seja executando as

atividades de desenvolvimento, disponibilização ou de mera operação das tecnologias inteligentes.

Logo, como parte integrante da sociedade, o Poder Público será inevitavelmente afetado nesse processo. E assim como já observamos medidas no âmbito nacional (tanto no Poder Executivo quanto no Legislativo), podemos conjecturar que Estados e Municípios também administrarão e legislarão o tema.

Embora o texto do PL 2.338/2023 não explicita o papel legislativo dos Estados e Municípios (o que, naturalmente, não é o objetivo desse projeto de lei), é razoável supor que eles terão competência para atuar em áreas específicas, notadamente aquelas de sua competência, em consonância com o artigo 24 da Constituição Federal.

Como exemplo de edição de normas estaduais sobre IA, podemos mencionar o Projeto de Lei 392/2024, do Estado de Rondônia, que estabelece princípios e diretrizes para o uso da IA no âmbito da Administração Pública Estadual, e no plano infralegal a Portaria 132/2024, que dispõe sobre a Política de Uso de ferramentas de IA Generativa na Procuradoria Geral do Estado de Rondônia.

Em suma, podemos observar que o Brasil tem dedicado atenção à criação de normas de direito digital, a exemplo do Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014) e da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018). Agora, com o Marco Legal da Inteligência Artificial, o país novamente reflete um esforço conjunto para acompanhar os rápidos avanços tecnológicos e seus desdobramentos na sociedade. A convergência de iniciativas, desde o Projeto de Lei 2.338/2023 até as medidas complementares em âmbito estadual e municipais, demonstra o compromisso das diversas esferas de governo em criar um arcabouço jurídico capaz de promover a proteção dos direitos fundamentais, a transparência na utilização das tecnologias e a inovação responsável.

6. CONCLUSÃO

A evolução da inteligência artificial desde o modelo neural de McCulloch-Pitts em 1943 até as LLMs atuais representa um processo de inovação contínua, refletindo avanços tecnológicos que, embora complexos, têm ramificações profundas na sociedade contemporânea. À medida que a capacidade da IA se expande, também cresce a responsabilidade de acadêmicos, de legisladores e da sociedade em geral em garantir que essa poderosa ferramenta seja utilizada de maneira ética e benéfica. Assim, a jornada da inteligência

artificial não é apenas uma reflexão sobre a evolução da tecnologia, mas também uma oportunidade de moldar o futuro de uma sociedade que se beneficia de suas inovações.

É fundamental repisar que estamos imersos em um processo em contínua evolução, o que torna impossível captar todo o potencial dos sistemas em desenvolvimento. Em outras palavras, estamos explorando e aperfeiçoando uma 'ferramenta', ao mesmo tempo em que estamos descortinando, ainda, seus usos potenciais.

A partir do significativo crescimento da IA generativa em 2022, observamos uma disseminação constante da tecnologia no cotidiano. O que antes se restringia a grandes laboratórios, corporações e instituições acadêmicas agora permeia a vida diária das pessoas e de diversas organizações. Como assinalam Santiago e Santos (2022): “A disrupção ou padrão de descontinuidade pode ser entendido como a característica de penetrabilidade desta revolução em todos os domínios da atividade humana”.

No mesmo sentido, seria leviano afirmar que conhecemos todas as implicações práticas dessas tecnologias inteligentes. Na mesma medida, as implicações jurídicas também se encontram em franco processo de descoberta. Pode-se antever algumas questões, é verdade, mas é certo que há muito a se descortinar.

A síntese desse desafio talvez esteja em estabelecer um equilíbrio entre incentivo à inovação e proteção aos direitos fundamentais.

Não se trata de frear o progresso tecnológico, mas de orientá-lo segundo princípios éticos e jurídicos, num processo legislativo que seja, simultaneamente, técnico em seu conteúdo e democrático em sua construção, reconhecendo que, se o direito é fruto da realidade social, cabe a ele também conformar essa realidade aos ideais de justiça que fundamentam a própria existência do ordenamento jurídico.

REFERÊNCIAS

BOMMASANI, Rishi. **AI Spring? Four takeaways from major releases in foundation models**. Stanford: Stanford Institute for Human-Centered Artificial Intelligence (HAI), 2023. Disponível em: <https://hai.stanford.edu/news/ai-spring-four-takeaways-major-releases-foundation-models>. Acesso em: 3 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA) 2024-2028**. Brasília, DF: MCTI, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2024/07/plano-brasileiro-de-ia-tera-supercomputador-e-investimento-de-r-23-bilhoes-em-quatros-anos/ia-para-o-bem-de-todos.pdf/view>. Acesso em: 14 maio 2025.

CASTRO, André Zanatta Fernandes de; MARQUES, Fernanda Mascarenhas; KAUFFMAN, Bernardo Fernandes. A regulamentação da IA nos EUA e no Reino Unido. **JOTA**, [s. l.], 2 jun. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/a-regulamentacao-da-ia-nos-eua-e-no-reino-unido>. Acesso em: 3 maio 2025.

ESTADOS UNIDOS. White House Office of Science and Technology Policy. **Blueprint for an AI Bill of Rights**: making automated systems work for the American people. Washington, D.C.: White House, 2022. Disponível em: <https://bidenwhitehouse.archives.gov/ostp/ai-bill-of-rights/>. Acesso em: 3 maio 2025.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. **Deep Shift**: technology tipping points and societal impact. Survey Report. Geneva: Global Agenda Council on the Future of Software and Society, nov. 2015.

GONZAGA, Alvaro de Azevedo; ROQUE, Nathaly Campitelli. Tridimensional do Direito, Teoria. In: **ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUCSP**. Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, abr. 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/>. Acesso em: 30 abr. 2025.

KELLY, Jack. AI and automation: threats and opportunities for white-collar professionals. **Forbes**, [s. l.], 2 mar. 2025. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/jackkelly/2025/03/02/ai-and-automation-threats-and-opportunities-for-white-collar-professionals/>. Acesso em: 1 maio 2025.

MAURICIO DE CARVALHO, J. A teoria tridimensional do Direito de Miguel Reale. **Revista Estudos Filosóficos**, São João del-Rei, n. 14, 2017. Disponível em: <http://www.seer.ufsj.edu.br/estudosfilosoficos/article/view/2084>. Acesso em: 29 abr. 2025.

MCCULLOCH, Warren S.; PITTS, Walter. A logical calculus of the ideas immanent in nervous activity. **Bulletin of Mathematical Biophysics**, [s. l.], v. 5, p. 115-133, 1943.

MIRANDA, Fernando Silveira Melo Plentz. A mudança do paradigma econômico, a Revolução Industrial e a positivação do Direito do Trabalho. **Revista Eletrônica Direito, Justiça e Cidadania**, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 1-24, 2012.

OLIVEIRA, Jorge Rubem Folena de. O direito como meio de controle social ou como instrumento de mudança social. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 136, p. 377-381, 1997.

PÉREZ, Carlota; MURRAY LEACH, Tamsin. **Technological revolutions**: which ones, how many and why it matters - a neo-Schumpeterian view. [S. l.]: BEYOND 4.0, 2022. (Deliverable D, v. 7).

REINO UNIDO. Department for Science, Innovation & Technology. **A pro-innovation approach to AI regulation**: government response. London: GOV.UK, 6 fev. 2024. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/consultations/ai-regulation-a-pro-innovation-approach->

[policy-proposals/outcome/a-pro-innovation-approach-to-ai-regulation-government-response](#). Acesso em: 3 maio 2025.

RONDÔNIA. Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei nº 392, de 2024**. Dispõe sobre princípios e diretrizes para o uso da inteligência artificial, no âmbito da administração pública estadual, e dá outras providências. Porto Velho, 2024. Disponível em: <https://sapl.al.ro.leg.br/materia/38165>. Acesso em: 7 maio 2025.

RONDÔNIA. Procuradoria Geral do Estado. **Portaria nº 132, de 17 de abril de 2024**. Dispõe sobre a Política de Uso de Ferramentas de IA Generativa na Procuradoria Geral do Estado de Rondônia. *Diário Oficial do Estado de Rondônia*, Porto Velho, n. 75, 24 abr. 2024. Disponível em: https://pge.ro.gov.br/normas_institucionais/. Acesso em: 7 maio 2025.

RUSSELL, Stuart J.; NORVIG, Peter. **Artificial Intelligence: a modern approach**. 4. ed. global. Harlow, UK: Pearson, 2021.

SANTIAGO, Mariana Ribeiro; SANTOS, Paulo Jorge Silva. A importância da independência da autoridade de proteção de dados. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Acre**, Rio Branco, v. 16, dez. 2022. Disponível em: <https://www.pge.ac.gov.br/revistas/>. Acesso em: 8 maio 2025.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Tradução: Daniel Moreira Miranda. 1. ed. São Paulo: Edipro, 2016.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; LARA, Fernanda Corrêa Pavesi. Quarta revolução industrial, inteligência artificial e a proteção do homem no direito brasileiro. **Meritum, Revista de Direito da Universidade FUMEC**, Belo Horizonte, [s. v.], 2020.

SMALHEISER, Neil R. Walter Pitts. **Perspectives in Biology and Medicine**, [s. l.], v. 43, n. 2, p. 217-226, 2000.

SOARES, Matias Gonsales. **A Quarta Revolução Industrial e seus possíveis efeitos no direito, economia e política**. 2018. Dissertação/Tese (ou Monografia) – Universidade Autônoma de Lisboa, Lisboa, 2018.

TURING, Alan M. Computing machinery and intelligence. **Mind**, [s. l.], v. 59, n. 236, p. 433-460, out. 1950. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/mind/LIX.236.433>. Acesso em: 10 maio 2025.

CONTRATOS DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO: A PROTEÇÃO DADA AOS IDOSOS HIPERVULNERÁVEIS PELO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR E O PROJETO DE LEI Nº 74/2023

Herick Davi Alves da Silva³⁴

Rayanne Cristine Oliveira Canizio³⁵

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a hipervulnerabilidade dos idosos nas relações de consumo envolvendo contratos de operação de crédito, com foco nas práticas abusivas das instituições financeiras e na eficácia das normas protetivas existentes. Utiliza-se uma abordagem qualitativa, de cunho jurídico-dogmático, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental de legislações vigentes, como o Código de Defesa do Consumidor, o Estatuto da Pessoa Idosa e a Lei nº 14.181/2021 (Lei do Superendividamento), além do Projeto de Lei nº 74/2023. Os resultados demonstram que, embora exista um arcabouço normativo voltado à proteção dos idosos, persistem lacunas regulatórias e dificuldades de aplicação eficaz, sobretudo no que tange à transparência contratual e à prevenção de fraudes. Conclui-se que o Projeto de Lei nº 74/2023 representa um avanço ao propor a obrigatoriedade de contratos impressos e assinaturas físicas ou em papel, reforçando o direito à informação e à proteção legal do idoso, especialmente no contexto da digitalização dos serviços financeiros.

Palavras-chave: idosos; hipervulnerabilidade; contratos de crédito; proteção legal; Projeto de Lei nº 74/2023.

1. INTRODUÇÃO

O crescente envelhecimento da população brasileira e a inclusão cada vez maior dos idosos no mercado de crédito têm gerado desafios significativos no que tange à proteção desse grupo vulnerável. Embora os avanços tecnológicos tenham proporcionado novas oportunidades, a falta de familiaridade com as inovações e a hipervulnerabilidade inerente à condição de idoso expõem essa faixa etária a fraudes e abusos em contratos de operação de crédito. Nesse contexto, as instituições financeiras, motivadas pela busca de lucro, frequentemente adotam práticas abusivas que exacerbam a situação de superendividamento dos idosos, resultando em sérios impactos em sua segurança financeira e qualidade de vida.

A legislação brasileira, por meio do Código de Defesa do Consumidor (CDC) e do Estatuto da Pessoa Idosa, reconhece a necessidade de proteção desse público, mas sua eficácia

³⁴ Bacharelado em Direito pelo Centro Universitário Estácio Meta de Rio Branco – Estácio Unimeta. E-mail: silvaHerick921@gmail.com

³⁵ Bacharelada em Direito pelo Centro Universitário Estácio Meta de Rio Branco – Estácio Unimeta. E-mail: rayanne.canizio@gmail.com

tem se mostrado limitada. O Estatuto estabelece direitos fundamentais, incluindo o respeito e a dignidade, enquanto o CDC visa garantir a defesa do consumidor em diversas situações. Contudo, ambos carecem de regulamentações específicas que abordem de maneira efetiva as peculiaridades das operações de crédito envolvendo idosos.

Recentemente, o Projeto de Lei nº 74/2023 surge como uma tentativa de adaptar a legislação às novas realidades sociais e tecnológicas, propondo medidas que visam assegurar maior transparência e segurança nas transações financeiras realizadas por idosos. Essa proposta busca garantir que os contratos de crédito sejam disponibilizados em formato físico e que os idosos tenham acesso a informações claras, mitigando práticas abusivas e proporcionando uma proteção mais robusta.

Além disso, a implementação da Lei nº 14.181/2021, que trata do superendividamento, e a análise das penalidades previstas no Projeto de Lei nº 74/2023 revelam uma preocupação crescente com a educação financeira e a responsabilização das instituições financeiras. Assim, a discussão acerca da proteção legal dos idosos em contratos de operação de crédito torna-se urgente, visando não apenas a preservação dos direitos dos consumidores mais vulneráveis, mas também a promoção de uma inclusão financeira saudável e sustentável.

2. O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR E O IDOSO COMO CONSUMIDOR HIPERVULNERÁVEL

Estabelecido pela Lei 8.078 em 11 de setembro de 1990, o Código de Defesa do Consumidor (CDC) é o responsável por regulamentar as relações de consumo, ou seja, quando há um fornecedor de um lado, que fornece um produto ou presta um serviço, e um consumidor de outro. Esse conjunto de normas continua sendo aplicado atualmente para garantir a proteção dos consumidores do país.

Um dos elementos da relação de consumo é o fornecedor, considerado no art. 3º do CDC como toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

Por conseguinte, também é importante mencionar o que se entende por consumidor. Nesse sentido, o Código de Defesa do Consumidor conceitua em seu art. 2º como consumidor toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.

2.1 O IDOSO NO CONTEXTO BRASILEIRO.

De acordo com o Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741/2003), em seu art.1º, considera-se pessoa idosa aquela com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos.

Por muito tempo, a sociedade brasileira enxergava as pessoas idosas como indivíduos de baixa renda, principalmente devido ao valor reduzido das aposentadorias e aos altos custos que precisavam arcar com cuidados de saúde.

Em razão disso, as instituições financeiras costumavam desconsiderar esse grupo. No entanto, essa situação não se manteve por muito tempo. Desde a década de 1990, observou-se uma melhora significativa na qualidade de vida dos idosos, impulsionada pelo aumento do salário mínimo, alterações nas regras de aposentadoria e a ampliação de programas sociais.

Com essas mudanças, os idosos passaram a desempenhar um papel mais expressivo na economia. Hoje, o mercado de consumo abrange todas as faixas etárias e classes sociais³⁶.

No Brasil, já no início do século XXI, o idoso foi finalmente reconhecido pelo mercado como um segmento lucrativo, formando um novo grupo de consumidores. Até então, essas pessoas não tinham grande representatividade, pois eram vistas como economicamente limitadas³⁷.

Além disso, o idoso também assumiu um papel mais importante no ambiente familiar, muitas vezes como o chefe da família. É socialmente aceitável acreditar que o aposentado existe apenas para sustentar os dependentes. Muitos familiares acreditam que o idoso não tem mais interesse em viajar, comprar ou se divertir, e por isso deve sustentar filhos, netos, sobrinhos e outros parentes.

Entretanto, é justamente nessa fase que a pessoa idosa mais necessita de recursos financeiros. Ela precisa comprar medicamentos, pagar por tratamentos médicos, contratar profissionais de saúde e, ainda, investir em lazer e atividades físicas. Contudo, a aposentadoria acaba sendo incorporada à renda familiar para ajudar no sustento de outras pessoas. Assim, a aposentadoria torna-se um elemento econômico relevante, não apenas para o idoso, mas também para seus familiares e dependentes.

Essa renda é considerada segura e estável, especialmente em um cenário de alta taxa de desemprego, trabalho informal, dificuldades para ingressar no mercado de trabalho e incertezas econômicas.

³⁶ SCHMITT, Cristiano Heineck. **Consumidores hipervulneráveis: a proteção do idoso no mercado de consumo.** São Paulo, Atlas, 2014, p. 90.

³⁷ *Ibidem.*, p. 137.

2.2 O IDOSO COMO CONSUMIDOR HIPERVULNERÁVEL

Inicialmente, cabe destacar que o CDC foi promulgado com o objetivo de proteger o elo mais fraco das relações de consumo: o consumidor. Isso porque pressupõe-se um entendimento de que todo consumidor possui certa vulnerabilidade em relação ao fornecedor, sendo ela técnica, jurídica, fática ou informacional. Sem entrar nos pormenores de cada tipo de vulnerabilidade, não devemos olvidar do primeiro princípio estabelecido pelo CDC em sua política nacional das relações de consumo:

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo; (Brasil, 1990)

A defesa dos direitos dos consumidores, especialmente no caso dos idosos, ganha destaque no campo jurídico devido à crescente vulnerabilidade dessa parcela da população. O envelhecimento demográfico e o aumento das transações comerciais que envolvem pessoas idosas tornam imperativo o entendimento das interações entre esses fatores. Nesse cenário, o Código de Defesa do Consumidor (CDC) assume um papel crucial, sendo direcionado à proteção dos consumidores mais frágeis, com os idosos reconhecidos pela doutrina como consumidores hipervulneráveis.

De acordo com Adriana Barreto³⁸, a vulnerabilidade do consumidor é considerada presumida e se agrava nas relações que envolvem idosos. Nesse contexto, a idade avançada contribui para a exposição desse grupo, uma vez que pode acarretar a diminuição ou perda de certas habilidades físicas ou intelectuais, tornando o indivíduo mais propenso a práticas abusivas e fraudes. Assim, o consumidor idoso, por suas características, presume-se hipervulnerável, é o conceito que se extrai do Art. 39, IV, do CDC:

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas: [...] IV - prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços. (Brasil, 1990)

³⁸ BARRETO, Adriana. **Idoso: parte mais fraca da relação de consumo.** Disponível em: <<https://consumoempauta.com.br/idoso/>>. Acesso em: 18 set. 2024.

Portanto, entende-se que a condição peculiar do consumidor idoso é um fato suficiente para caracterizá-lo como hipervulnerável, necessitando, além da defesa dada pelo CDC, de mecanismos de proteção mais rigorosos e aptos a garantir a sua liberdade consumerista.

3. OS CONTRATOS DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO E AS FRAUDES E ABUSOS PRATICADOS CONTRA OS IDOSOS.

O contrato de operação de crédito é um acordo estabelecido entre duas partes, o qual uma delas concede uma quantia à outra, que se compromete a devolvê-la conforme condições previamente acordadas. Ademais, com base na emenda nº 3 do PL 74/2023, o parágrafo único do art. 1º estabelece o seguinte conceito:

Art. 1º. Parágrafo único. Considera-se contrato de operação de crédito, para os fins do disposto nesta Lei, todo e qualquer tipo de contrato, serviços ou produtos na modalidade de consignação para desconto em aposentadorias, pensões, pecúlios, poupanças ou contas correntes, tais como empréstimos, financiamentos, arrendamentos, hipotecas, aplicações financeiras, investimentos, ou qualquer outro tipo de operação que possua natureza de crédito, realizada na modalidade de consignação. (EMENDA Nº 3 – SENADO FEDERAL, PROJETO DE LEI Nº 74/2023)

O conceito estabelecido faz-se importante para determinar o que seriam os contratos de operações de crédito, pois, conforme a redação dada inicialmente, a redação original considerava o contrato de seguro para fins de desconto em consignação, retirando-o do rol a fim de evitar problemas de interpretação.

Importante destacar que o legislador definiu os contratos de operação de crédito como aqueles realizados na modalidade de consignação, restringindo o rol das modalidades de crédito. Consoante a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), as opções mais comuns de crédito são cheque especial, financiamento de bens ou serviços, empréstimo pessoal, crédito consignado em folha de pagamento ou cartão de crédito³⁹.

Nesse sentido, vale destacar o que se considera como empréstimo consignado. De acordo com o Banco Central do Brasil⁴⁰, é uma modalidade de crédito na qual o valor das parcelas é descontado diretamente da folha de pagamento ou do benefício previdenciário do contratante, com prestações mensais fixas. Ou seja, esse tipo de crédito é voltado para

³⁹ FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. **Guia de uso responsável do crédito**. São Paulo: FEBRABAN, 2016. Disponível em: <https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/2Cartilha_cre%CC%81dito_final_19_01.pdf>. Acesso em: 16 out. 2024.

⁴⁰ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de cidadania financeira**. Brasília: BCB, 2018. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/nor/releidfin/docs/Relatorio_Cidadania_Financeira.pdf>. Acesso em: 12 out. 2024.

servidores públicos, trabalhadores com carteira assinada, além de aposentados e pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Nessa sequência, conforme o Relatório de Cidadania Financeira, publicado em 2021 pelo Banco Central do Brasil, cerca de 55% dos tomadores de crédito consignado fazem parte do grupo de idosos com 60 anos ou mais, o que equivale a, aproximadamente, 10,5 milhões de clientes nessa faixa de idade⁴¹.

Ainda, de acordo com pesquisa realizada pela Associação Brasileira dos Bancos, divulgada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, 65% dos aposentados e pensionistas que contratam crédito consignado utilizam o empréstimo para quitar dívidas de alto custo, como as do cheque especial, enquanto 21% o destinam para exames e medicamentos⁴².

Embora, à primeira vista, possa parecer um gesto humanitário por parte das instituições financeiras, ao proporcionar ao idoso acesso ao consumo, essa prática acaba se transformando em um ciclo vicioso, praticamente impossível de romper. Ela revela inúmeras abusividades e conduz ao superendividamento do idoso, ao mesmo tempo em que é extremamente lucrativa para os fornecedores de crédito⁴³.

3.1 AS FRAUDES E ABUSOS PRATICADOS CONTRA OS IDOSOS NOS CONTRATOS DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO

Os idosos frequentemente enfrentam maiores desafios quando se trata de aprender novas habilidades. Eles possuem um ritmo próprio, que pode ser mais lento, especialmente por conta das inovações tecnológicas.

Segundo a Agência IBGE Notícias, o percentual de idosos que utilizam a internet subiu de 44,8% em 2019 para 66% em 2023. Esse aumento pode estar relacionado, ao fato de que o uso da rede se tornou indispensável no dia a dia da sociedade, abrangendo diversas funções. Como resultado, os idosos sentem uma maior necessidade de se ajustar às mudanças tecnológicas.

⁴¹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de cidadania financeira**. Brasília: BCB, 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/RIF/Relatorio_de_Cidadania_Financeira_2021.pdf>. Acesso em: 12 out. 2024.

⁴² INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. **Taxa de juros do consignado é reduzida a 1,80% para facilitar acesso ao crédito**. Brasília: INSS, 17 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.inss.gov.br/taxa-de-juros-do-consignado-e-reduzida-a-180-para-facilitar-acesso-ao-credito/>>. Acesso em: 12 out. 2024.

⁴³ SCHMITT, Cristiano Heineck. **Consumidores hipervulneráveis: a proteção do idoso no mercado de consumo**. São Paulo, Atlas, 2014, p. 135.

Esse cenário também é influenciado pelo desenvolvimento tecnológico na área da saúde que tem contribuído para o aumento da longevidade, onde tende a resultar em uma proporção maior de pessoas idosas em comparação com os jovens.

Considerando que os idosos assumiram o papel de chefes de família, sua aposentadoria, que inicialmente deveria ser destinada exclusivamente à manutenção de sua qualidade de vida, passou a ser incorporada à renda familiar, servindo como sustento para seus dependentes. Dessa forma, com o surgimento do empréstimo consignado, houve um aumento significativo nas taxas de superendividamento e na ocorrência de golpes direcionados aos idosos⁴⁴.

O crédito consignado, na modalidade de empréstimo, expõe abusos cometidos pelas instituições financeiras. Sendo inquestionável o fato de que os idosos são consumidores hipervulneráveis e que obtêm os empréstimos para atender às necessidades de sua velhice, tornando-os um público que é frequentemente alvo de práticas abusivas em contratos de créditos.

Nesse sentido, apesar dos conceitos de fraudes e abusos serem aplicados no mesmo contexto, eles possuem certas diferenças, tendo em vista que ambos podem ser ou não empregados na mesma situação fática.

As fraudes em contratos de operação de crédito referem-se a práticas ilícitas que buscam enganar uma das partes envolvidas ou terceiros com a intenção de obter vantagens indevidas por meio da manipulação ou ocultação de informações relevantes durante a celebração do contrato.

Por outro lado, o abuso nas relações de consumo ocorre quando o fornecedor fere normas ou princípios jurídicos, sejam eles explícitos ou implícitos, valendo-se de sua posição privilegiada para obter uma vantagem desmedida em relação aos consumidores⁴⁵.

Conforme Benjamin, Marques e Bessa, a prática abusiva é caracterizada pela falta de conformidade com os padrões de boa conduta mercadológica em relação ao consumidor⁴⁶.

⁴⁴ CHAGAS, R. L. S de; SANTANA, H. V. **Crédito consignado e o superendividamento do consumidor idoso**. Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, vol. 16, nº 02, 2018, p. 212-231.

⁴⁵ AZEVEDO, Fernando Costa de. **O desequilíbrio excessivo da relação jurídica de consumo e sua correção por meio da cláusula geral de proibição de vantagem excessiva no Código de Defesa do Consumidor**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014, p. 157.

⁴⁶ BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de direito do consumidor**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 276.

Embora nem sempre sejam atividades claramente enganosas, essas práticas [fraudulentas e abusivas] podem aparentar ser verossímeis, mas carregam uma significativa dose de imoralidade econômica e opressão, dificultando a defesa do consumidor frente a elas⁴⁷.

Mesmo com a existência de legislações que asseguram direitos relacionados aos contratos, é evidente que os problemas resultantes da liberdade excessiva, especialmente no que diz respeito às pessoas idosas e em situação de hipervulnerabilidade, aliada à falta de responsabilidade das instituições financeiras que operam no setor de empréstimos consignados, estão se tornando cada vez mais comuns. Essas fraudes e abusos prejudicam a segurança financeira dos consumidores mais vulneráveis, exacerbando sua situação de hipervulnerabilidade.

Além disso, no momento em que o contrato é firmado, o idoso pode estar em uma situação financeira estável, o que torna o crédito uma ferramenta que favorece o bem-estar social, uma vez que aumenta o acesso da população a diversos serviços. Conquanto, imprevistos na vida pessoal do consumidor podem dificultar a quitação de suas dívidas, fazendo com que o superendividamento se torne inevitável⁴⁸.

Portanto, a contratação de um empréstimo consignado por consumidores idosos envolve uma série de fatores que podem revelar práticas abusivas. O conjunto de estratégias que os fornecedores utilizam para atrair, de forma indevida, os consumidores, especialmente aqueles em situação de maior vulnerabilidade, precisa ser analisado cuidadosamente nas relações de consumo. Não é aceitável partir da premissa simplista e equivocada de que todos os indivíduos têm plena liberdade de escolha em suas decisões financeiras, conforme alerta Moraes⁴⁹.

4. MECANISMOS LEGAIS DE PROTEÇÃO AOS IDOSOS

Conforme as disposições mencionadas anteriormente acerca das fraudes e abusos cometidos contra os idosos, percebe-se uma certa dificuldade em estabelecer uma proteção eficaz que impeça tais práticas e promova uma proteção íntegra no estabelecimento de contratos de operação de crédito na modalidade de consignação.

⁴⁷ Ibidem, p.277.

⁴⁸ CHAGAS, R. L. S de; SANTANA, H. V. **Crédito consignado e o superendividamento do consumidor idoso**. Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, vol. 16, nº 02, 2018, p. 212-231.

⁴⁹ MORAES, Paulo Valério Dal Pai. **Código de defesa do consumidor**: o princípio da vulnerabilidade no contrato, na publicidade, nas demais práticas comerciais: interpretação sistemática do direito. 3. ed., rev., atual. e ampl. de acordo com o Código civil de 2002. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 174-175.

Dessa forma, as medidas para enfrentar os golpes são desafiadoras, uma vez que exigem mudanças legislativas por meio da criação de leis específicas que regulem o tema. A principal questão envolve a preservação de recursos financeiros que assegurem ao devedor um mínimo existencial.

Ao expor a legislação vigente que disciplina os mecanismos de proteção nos contratos de consignação de crédito assumidos pelos idosos, destacam-se apenas Código de Defesa do Consumidor - com ênfase na prevenção do superendividamento - e a Lei 10.741 de 2003, conhecida como Estatuto da Pessoa Idosa, que dispõe de medidas gerais de proteção em seu art. 43. Não obstante, cabe ressaltar que essas leis apenas asseguram a base jurídica para proteção aos idosos hipervulneráveis, não versando especificamente sobre as operações de crédito.

É imperioso apontar que a legislação brasileira não tem conseguido demonstrar eficácia na proteção dos consumidores hipervulneráveis, conforme as situações apresentadas nas práticas fraudulentas e abusivas, sendo necessário criar medidas excepcionais com o intuito de proteger e mitigar os danos aos idosos.

4.1 AS MEDIDAS DE PROTEÇÃO ESTABELECIDAS PELO ESTATUTO DA PESSOA IDOSA

Em concordância ao mencionado anteriormente, o Estatuto da Pessoa Idosa estabelece medidas gerais de proteção que podem vir a ser suscitadas em uma eventual transgressão dos direitos reconhecidos aos idosos.

Logo, surge o seguinte questionamento: quais seriam esses direitos reconhecidos? O Estatuto estabelece em seu Título II, do art. 8º ao 42, os direitos fundamentais assegurados à pessoa idosa. Dentre esses direitos, destaca-se ao tema o direito à liberdade, ao respeito e à dignidade.

Dessa forma, atendo-se, especificamente, ao inciso III do art. 43 do Estatuto, percebe-se que a violação e, até mesmo, a ameaça daqueles direitos em razão de sua condição especial, ensejará na aplicação das medidas de proteção específicas estabelecidas no art. 45 do mesmo Estatuto.

O ponto importante de trazer à baila essas medidas de proteção do Estatuto ao caso em estudo reside na correlação deste com o Código de Defesa do Consumidor, pois entende-se que o Estatuto da Pessoa Idosa teve como foco o combate à discriminação dos idosos em diversos

aspectos, inclusive os ligados ao poder financeiro, surgindo a necessidade de atualização do CDC nesse aspecto.

4.2 AS MEDIDAS DE PROTEÇÃO ESTABELECIDAS PELA LEI DO SUPERENDIVIDAMENTO NO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

O Código de Defesa do Consumidor (CDC), como uma legislação principiológica e de proteção geral, estabelece diretrizes e normas para garantir a defesa do consumidor diante de diversas práticas violadoras. No entanto, é claro que, por sua natureza abrangente, ele não consegue contemplar todas as situações que surgem na dinâmica da sociedade de consumo.

Assim, em razão da necessidade de regulamentar o crédito ao consumidor e desenvolver metodologias de prevenção ao superendividamento, começou a tramitar no Senado Federal o Projeto de Lei n.º 238/12. Esse projeto foi encaminhado à Câmara dos Deputados, transformando-se no Projeto de Lei n.º 3.515/2015, que culminou na promulgação da Lei n.º 14.181/2021, conhecida como "Lei do Superendividamento". Essa lei teve como objetivo principal ajustar o processo de concessão de crédito e fortalecer as medidas de prevenção e tratamento do superendividamento.

Apesar da Lei do Superendividamento ter um enfoque sobre a educação financeira, incluiu, além de outros dispositivos, o art. 54-C no CDC, com a previsão de vedação de condutas abusivas nela especificadas:

Art. 54-C. É vedado, expressa ou implicitamente, na oferta de crédito ao consumidor, publicitária ou não: [...] IV - assediado ou pressionar o consumidor para contratar o fornecimento de produto, serviço ou crédito, principalmente se se tratar de consumidor idoso, analfabeto, doente ou em estado de vulnerabilidade agravada ou se a contratação envolver prêmio; (BRASIL, 2021)

Esse dispositivo consolida a proteção destinada aos grupos mais vulneráveis nas relações de consumo. Ao proibir práticas como o assédio e a pressão para contratar crédito, quando se trata de consumidores idosos, a lei reconhece de maneira explícita a hipervulnerabilidade dessas pessoas. Assim, além de promover a educação financeira, a norma garante uma salvaguarda legal mais forte contra abusos que se aproveitam da fragilidade desses consumidores.

Ainda, o art. 54-D, no seu inciso III, destaca uma importante obrigação ao tratarmos dos contratos de operação de crédito:

Art. 54-D. Na oferta de crédito, previamente à contratação, o fornecedor ou o intermediário deverá, entre outras condutas: [...] III - informar a identidade do agente financiador e entregar ao consumidor, ao garante e a outros coobrigados cópia do contrato de crédito. (BRASIL, 2021)

Tal obrigatoriedade demonstra-se imprescindível no contexto das pessoas idosas, sabendo que o direito à informação será assegurado de forma eficiente, evitando que eventuais termos contratuais fiquem à deriva da interpretação.

Embora representasse um avanço significativo, especialmente no que diz respeito à proteção dos idosos contra o assédio de crédito e à exigência de informações mais claras para esse público vulnerável, tais obrigações já poderiam ser inferidas do Código de Defesa do Consumidor e do Estatuto do Idoso. Contudo, devido à ineficácia no cumprimento dessas normas e à incapacidade do sistema de coibir tais práticas abusivas, a nova legislação foi necessária para esclarecer e reforçar a proteção contra essas condutas.

5. ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 74/2023 E SUA PROTEÇÃO

A relação da problemática com o Código de Defesa do Consumidor promove a proteção contra práticas desleais e garante o direito à informação adequada. O Projeto de Lei nº 74/2023 alinha-se a esses princípios ao buscar reforçar a segurança e a transparência nas transações financeiras realizadas por idosos, a implementação desse projeto de lei pode reforçar a proteção prevista pelo CDC, mas também levanta questões sobre como garantir que a necessidade de proteção não se torne um obstáculo para o acesso aos serviços financeiros.

O envelhecimento da população brasileira e a sua crescente inclusão no mercado de crédito intensificam a necessidade de um enfoque mais cuidadoso na proteção dos idosos. Com a evolução dos métodos de contratação e a crescente digitalização das operações financeiras, surgem novos desafios, especialmente no que diz respeito à proteção de grupos hipervulneráveis, como os idosos.

Diante disso, o Estado da Paraíba, em 2021, sancionou a lei Nº 12.027 que obriga a assinatura física das pessoas idosas em contratos de operação de crédito firmado por meio eletrônico ou telefônico com instituições financeiras e de crédito.

Com a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7027 perante o Supremo Tribunal Federal (STF), questionou-se a constitucionalidade da obrigatoriedade de assinatura física com o argumento de que limitaria o acesso dos idosos à tecnologia e às plataformas eletrônicas. Contrariamente, por voto de maioria absoluta, entendeu o STF que a lei é válida e protege os direitos dos idosos, garantindo o princípio da livre-iniciativa à regulação do mercado e às normas de defesa do consumidor perante o Estado da Paraíba.

5.1 DAS INOVAÇÕES PROPOSTAS NO PROJETO DE LEI Nº 74/2023

A relevância do projeto de lei 74/2023 reside na sua tentativa de adaptar a legislação vigente às novas realidades tecnológicas e sociais, protegendo um grupo hipervulnerável e punindo aqueles que descumprirem as determinações dessa lei, caso entre em vigor.

A redação inicial dada pelo art. 1º do projeto previa que seria obrigatória a assinatura física das pessoas idosas em contratos de operação de crédito firmados por meio eletrônico ou telefônico. No entanto, após feitas algumas alterações por meio de emendas da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal, optaram por estabelecer a obrigatoriedade da assinatura em papel.

A alteração legislativa de assinatura física para assinatura em papel possui grande relevância do ponto de vista prático, pois, segundo a Senadora Daniella Ribeiro, autora da primeira emenda ao projeto de lei, “Exigir a assinatura, impor uma discriminação ao idoso que teria que se deslocar até o estabelecimento financeiros sem levar em conta que há milhares de municípios que não contam com agências bancárias”⁵⁰.

Nesse contexto, é relevante mencionarmos que a promulgação do projeto de lei na sua redação inicial contrariaria a Instrução Normativa 138 do INSS que estabelece critérios e procedimentos operacionais relativos à consignação de descontos para pagamento de crédito consignado nos benefícios. O principal risco residiria nos atos de contratação do crédito consignado, pois Instrução Normativa prevê em seu art. 5º que a averbação da contratação seria firmada e assinada por meio do reconhecimento biométrico.

Outras questões poderiam ser explicitadas sobre a exigência de assinatura física, como a limitação do uso da tecnologia nos casos de acessos realizados através de aplicativos, *internet banking* e serviços digitais. Neste ponto, ainda nas palavras da Senadora Daniella Ribeiro, caso o PL fosse aprovado na forma proposta, inviabilizaria por completo as contratações por meios digitais, gerando um enorme prejuízo exclusivamente aos idosos⁵¹.

Apesar da emenda proposta pela Senadora Daniella Ribeiro ter sido rejeitada, os senadores da comissão avaliaram que as proposições acrescentavam importante ideia ao rol dos direitos da pessoa idosa. Foi nesse sentido que a redação inicial do art. 1º fora alterada nas emendas seguintes, ao estabelecer a obrigatoriedade de assinatura em papel.

⁵⁰ SENADO FEDERAL. **Emenda nº 1-T**. Projeto de Lei nº 74, de 2023. Senado Federal, 2023. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9303256&ts=1748289542370&disposition=inline>>. Acesso em: 21 out. 2024.

⁵¹ *Ibidem*.

Não esgotando as novidades legislativas estabelecidas pelo projeto de lei, vale o destaque do seu art. 2º que, apesar de ter sofrido alterações semelhantes ao art. 1º no que tange a obrigatoriedade de assinatura física, passou a prever a seguinte redação:

Art. 2º Os contratos de operação de crédito firmados por meio eletrônico ou telefônico com pessoas idosas devem obrigatoriamente ser disponibilizados em papel, sob pena de nulidade, para conhecimento das suas cláusulas e conseguinte assinatura do contratante considerado idoso nos termos da Lei.” (SENADO FEDERAL, EMENDA / 3 CDH – PL 74/2023)

A obrigatoriedade de os contratos serem disponibilizados em papel se adequa ao art. 54-D, do Código de Defesa do Consumidor, mencionado anteriormente, que também obriga o fornecedor a entregar ao consumidor uma cópia do contrato. A diferença entre os dois dispositivos reside na tentativa daquele (art. 2º do PL 74, de 2023) de estabelecer uma proteção fixa nos contratos disponibilizados em papel às pessoas idosas. Essas disposições garantem a efetividade do princípio da informação, evitando eventuais fraudes e abusos.

5.2 DAS PENALIDADES PREVISTAS NO PROJETO DE LEI Nº 74/2023

É evidente que qualquer legislação destinada a fortalecer os direitos fundamentais de grupos hipervulneráveis é sempre bem-vinda. No entanto, a realidade tem demonstrado que as violações não ocorrem por falta de normas, mas sim pela carência de fiscalização eficaz e punição adequada, além da necessidade de uma maior conscientização desses grupos vulneráveis sobre os direitos que lhes são garantidos⁵².

O projeto prevê em seu texto a aplicação de duas penalidades às instituições financeiras e de crédito, de forma sequencial, considerando as infrações: (i) advertência, aplicada na primeira infração, e (ii) multa, essa última variando em três valores diferentes a depender da infração, conforme denota-se do art. 3º:

Art. 3º O descumprimento ao disposto nesta Lei sujeitará as instituições financeiras e de crédito às seguintes penalidades, sem prejuízo de outras previstas em legislação vigente: I - primeira infração: advertência; II - segunda infração: multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais); III - terceira infração: multa de 60.000,00 (sessenta mil reais); IV - a partir da quarta infração: multa de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais) por infração. (SENADO FEDERAL, PROJETO DE LEI Nº 74/2023)

Cabe apontar que o inciso IV estabelece a aplicação da multa por infração, ou seja, caso a instituição financeira ou de crédito ultrapasse as quatro infrações, será aplicada a mesma multa de R\$120.000,00 (cento e vinte mil reais) para as seguintes.

⁵² RIBEIRO, Ethel Francisco. **A proteção do idoso no mercado de consumo de crédito pessoal consignado.** Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco, 2022, p. 167-185.

Apesar do projeto prever os valores para cada multa, eles serão atualizados monetariamente anualmente pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e apurados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Essa medida prevista no art. 5º do projeto inicial é de grande relevância em razão de eventuais mudanças no mercado financeiro, evitando que as multas se tornem obsoletas com o tempo.

Por fim, vale destacar a inclusão do Parágrafo Único no art. 3º, que dispõe que a multa será destinada ao Fundo Nacional do Idoso. A aplicação de multas e a destinação desses recursos a esse fundo são aspectos relevantes a serem considerados, uma vez que essas sanções podem servir tanto como forma de punição aos infratores, quanto como um meio de financiar programas e iniciativas que visem a garantia dos direitos das pessoas idosas.

6. CONCLUSÃO

O aumento da população idosa e sua crescente inserção no mercado de crédito trazem à tona a necessidade urgente de uma proteção eficaz e adaptada a esse grupo hipervulnerável. A análise das práticas abusivas e fraudulentas enfrentadas pelos idosos em contratos de operação de crédito revela um cenário preocupante, em que a falta de clareza e transparência das instituições financeiras frequentemente resulta em superendividamento e comprometimento da qualidade de vida dessa parcela da população.

Embora o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto da Pessoa Idosa ofereçam uma base legal para a proteção dos direitos dos consumidores mais frágeis, as limitações e lacunas existentes em sua aplicação demonstram a necessidade de regulamentações mais específicas. Nesse sentido, o Projeto de Lei nº 74/2023 emerge como uma tentativa de enfrentar essas deficiências, propondo medidas que visam garantir a assinatura física nos contratos e a disponibilização de informações claras em formato impresso. Essa abordagem não apenas fortalece a proteção aos idosos, mas também busca equilibrar o acesso aos serviços financeiros, evitando que a necessidade de proteção se torne um obstáculo.

Adicionalmente, a implementação da Lei nº 14.181/2021, conhecida como Lei do Superendividamento, e as penalidades propostas no Projeto de Lei nº 74/2023 refletem um movimento em direção a uma maior responsabilização das instituições financeiras. Ao estabelecer consequências claras para práticas abusivas, essas legislações visam não apenas a proteção dos direitos dos idosos, mas também a promoção de uma educação financeira que empodere esses consumidores.

Portanto, é essencial que o Estado, em conjunto com as instituições financeiras, promova um ambiente de consumo que respeite a dignidade, a liberdade e os direitos dos idosos. A conscientização sobre os direitos garantidos, aliada à efetividade das legislações existentes, será fundamental para mitigar os riscos associados ao superendividamento e às fraudes. Assim, ao assegurar uma proteção robusta e adequada, é possível garantir que os idosos possam desfrutar de uma vida digna e segura, sem o temor de se tornarem vítimas de práticas abusivas no mercado de crédito.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Fernando Costa de. **O desequilíbrio excessivo da relação jurídica de consumo e sua correção por meio da cláusula geral de proibição de vantagem excessiva no Código de Defesa do Consumidor**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/183751>>. Acesso em: 19 out. 2024

BARRETO, Adriana. **Idoso: parte mais fraca da relação de consumo**. 2017. Disponível em: <<https://consumoempauta.com.br/idoso/>>. Acesso em: 18 set. 2024.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de cidadania financeira**. Brasília: BCB, 2018. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/nor/releidfin/docs/Relatorio_Cidadania_Financeira.pdf>. Acesso em: 12 out. 2024.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de cidadania financeira**. Brasília: BCB, 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/RIF/Relatorio_d_e_Cidadania_Financeira_2021.pdf>. Acesso em: 12 out. 2024.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de direito do consumidor**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

BRASIL. **Lei nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Código de Defesa do Consumidor. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Presidência da República, 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078compilado.htm>. Acesso em: 12 out. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 10.741, de 1 de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Presidência da República, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm>. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.181, de 01 de julho de 2021**. Lei do Superendividamento. Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14181.htm>. Acesso em: 21 out. 2024.

CHAGAS, R. L. S de; SANTANA, H. V. **Crédito consignado e o superendividamento do consumidor idoso**. Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, vol. 16, nº 02, p. 212-231, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/391/340340410>. Acesso em: 19 out. 2024

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. **Guia de uso responsável do crédito**. São Paulo: FEBRABAN, 2016. Disponível em: <https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/2Cartilha_cre%CC%81dito_final_19_01.pdf>. Acesso em: 16 out. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2022: número de pessoas com 65 anos ou mais de idade cresceu 57,4% em 12 anos**. Agência IBGE Notícias, 2023. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38186-censo-2022-numero-de-pessoas-com-65-anos-ou-mais-de-idade-cresceu-57-4-em-12-anos>>. Acesso em: 19 set. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Em 2023, 88% das pessoas com 10 anos ou mais utilizaram Internet**. Agência de Notícias, 2023. Disponível em: <Em 2023, 88,0% das pessoas com 10 anos ou mais utilizaram Internet | Agência de Notícias>. Acesso em: 19 out. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. **Instrução Normativa PRES/INSS nº 138, de 10 de novembro de 2022**. Estabelece critérios e procedimentos operacionais relativos à consignação de descontos para pagamento de crédito consignado contraído nos benefícios pagos pelo INSS. Ministério do Trabalho e Previdência/Instituto Nacional do Seguro Social, 2022. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-138-de-10-de-novembro-de-2022-443355349>>. Acesso em: 21 de out. 2024

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. **Taxa de juros do consignado é reduzida a 1,80% para facilitar acesso ao crédito**. Brasília: INSS, 17 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.inss.gov.br/taxa-de-juros-do-consignado-e-reduzida-a-180-para-facilitar-acesso-ao-credito/>>. Acesso em: 12 out. 2024.

MORAES, Paulo Valério Dal Pai. **Código de defesa do consumidor: o princípio da vulnerabilidade no contrato, na publicidade, nas demais práticas comerciais: interpretação sistemática do direito**. 3. ed., rev., atual. e ampl. de acordo com o Código civil de 2002. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

RIBEIRO, Ethel Francisco. **A proteção do idoso no mercado de consumo de crédito pessoal consignado**. Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco, 2022, 14: 167-185.

SCHMITT, Cristiano Heineck. **Consumidores hipervulneráveis: a proteção do idoso no mercado de consumo**. São Paulo, Atlas, 2014.

SENADO FEDERAL. **Emenda nº 1-T**. Projeto de Lei nº 74, de 2023. Senado Federal, 2023. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9303256&ts=1748289542370&disposition=inline>>. Acesso em: 21 out. 2024.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 74/2023**. Dispõe sobre a obrigatoriedade da assinatura física das pessoas idosas em contratos de operação de crédito firmados por meio eletrônico ou telefônico. Senado Federal, 2023. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9251661&ts=1715368236214&disposition=inline>>. Acesso em: 10 set. 2024.

O COSTUME COMO FONTE DO DIREITO: ORGANIZAÇÃO SOCIAL DOS SERINGUEIROS E OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE RECONHECIMENTO A DIREITOS TERRITORIAIS

João Maciel de Araújo⁵³

Davi Serra Maciel⁵⁴

RESUMO

O texto analisa a organização dos seringueiros do Alto Acre, a partir da década de 1970, destacando seu papel na consolidação de modelos inovadores de gestão territorial, como os Projetos de Assentamento Extrativista (PAEs) e as Reservas Extrativistas (RESEXs). Esses modelos garantiram o direito de uso sustentável da floresta e asseguraram a permanência das comunidades tradicionais em seus territórios, por meio de um processo de construção da legitimidade da supremacia do costume na gestão socioterritorial destas unidades, especialmente por meio da conquista da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). A pesquisa, fundamentada em trabalho de campo, entrevistas e análise documental, aborda as dinâmicas sucessórias nas comunidades de Aurora, Remanso, Cachoeira e Rio Branco, revelando como os modos de vida, as práticas produtivas e as relações sociais se transformaram nas últimas décadas. O estudo evidencia a importância das RESEXs na articulação entre conservação ambiental e reprodução social, destacando o protagonismo das populações locais frente às tensões com políticas estatais e modelos econômicos externos.

Palavras-chave: seringueiros; Reservas Extrativistas; costumes; Direito Territorial; Gestão Socioterritorial

1. INTRODUÇÃO

A organização dos seringueiros do Acre, a partir da década de 1970, garantiu que dezenas de comunidades camponesas da região do Alto Acre, na porção sudeste do estado do Acre, se mantivessem em seus territórios. Tal garantia se deu pelo reconhecimento do direito ao uso sustentável da floresta, quando o Estado brasileiro instituiu, primeiramente os Projetos de Assentamento Extrativistas PAEs, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e, mais tarde, as Reservas Extrativistas, então por meio do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Passado meio século da criação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Brasília (AC), locus institucional onde iniciou-se o processo que desencadearia esta inovação no quadro

⁵³ Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista – UNESP e professor do Instituto Federal do Amazonas – IFAM

⁵⁴ Discente do Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Federal do Acre – UFAC

jurídico de domínio e uso da terra e dos recursos naturais, as Reservas Extrativistas (RESEX) estão presentes em todas as regiões do país, permitindo que populações tradicionais de diferentes ecossistemas, como nas Reservas Extrativistas Marinhas, desenvolvam atividades econômicas e reproduzam seus modos de vida. Além disso, as RESEX inspiraram a geração de outras modalidades de territórios, como as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) que, incorporadas aos Sistemas Nacional e Estaduais de Conservação da Natureza, somam uma área expressiva do território nacional.

Certamente muita coisa foi alterada no decorrer do tempo que separa a criação das primeiras unidades destas modalidades territoriais, como no caso dos PAEs Santa Quitéria em Brasília, e Remanso em Capixaba (AC), ou mesmo na Reserva Extrativista Chico Mendes cuja extensão de quase 1 milhão de hectares abrange, além de porções de todos os municípios da microrregião de Brasília, também porções dos municípios de Rio Branco (AC) e Sena Madureira (AC). Os aspectos que mais foram alterados dizem respeito às condições de acesso, à paisagem natural, à infraestrutura das moradias, à diversidade de pessoas e padrões de relações sociais, enfim, de tudo que mudou nos últimos 50 anos não somente nesta parte da Amazônia brasileira, mas em praticamente todos os lugares do mundo.

Este texto tem o objetivo de realçar o caráter inovativo da instituição das categorias territoriais formuladas a partir do movimento de organização e resistência dos seringueiros do Alto Acre. Busca-se, portanto, deixar claro que para além de gerar as bases de uma política pública de conservação ambiental, tal movimento configura-se como vetor de alargamento da aplicação de institutos do ordenamento jurídico afeitos à posse e uso de bens públicos, notadamente a Concessão de Direito Real de Uso - CDRU, reconhecendo direitos individuais, ao consagrar como legítimos, os costumes dos seringueiros quanto a gestão socioterritorial de base comunitária.

O tema é abordado a partir de uma perspectiva relacional, descrevendo e analisando aspectos da realidade social, cultural, econômica e política de áreas localizadas na região do Alto Acre. Embora envolvendo dois campos governamentais distintos (Projetos de Assentamentos Agroextrativistas – PAE sob a gestão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e Reservas Extrativistas, sob responsabilidade do Instituto Chico Mendes para a Biodiversidade ICMBio), aqui nos referiremos às áreas que constituem nosso referencial empírico apenas como “RESEXs”. Desta forma, indicaremos as dinâmicas sucessórias, entendidas como práticas que garantem a permanência das sucessivas gerações de seringueiros nas seguintes comunidades:

- a) Comunidade Aurora, no PAE Santa Quitéria, município de Brasiléia;
- b) Comunidade Remanso, no PAE Remanso, município de Capixaba;
- c) Comunidade Cachoeira, no PAE Chico Mendes, município de Xapuri; e
- d) Comunidade Rio Branco, na Reserva Extrativista Chico Mendes, também no município de Xapuri.

Esta análise deriva de uma pesquisa mais ampla, iniciada no ano de 2011, com incursões periódicas a campo, tendo sido as últimas realizadas entre 2017 e 2019. Durante as viagens de campo, além da realização de entrevistas abertas e semiestruturadas com camponeses moradores das comunidades e outros atores-chaves da microrregião de Brasiléia, foram realizadas e registradas observações diretas para a produção de dados qualitativos apresentados ao longo do texto. Os dados quantitativos que embasam a discussão foram produzidos a partir de pesquisa documental, incluindo relatórios institucionais e anuários disponíveis em plataformas digitais de acesso aberto (INCRA, IBAMA, ICMBio etc.). Desta forma, tanto a produção, quanto a discussão dos dados ocorre por meio do diálogo com bibliografia da área de Ciências Sociais, Historiografia e do Direito.

Assim, a discussão inicia-se com uma seção que faz um breve retrospecto do processo de formulação da proposta de RESEXs no contexto do Alto Acre, no qual buscamos evidenciar o caráter contestatório e criativo que permeou a ação dos seringueiros do final dos anos 1970 ao final dos anos 1990, quando foram criadas a maioria das RESEXs do Acre. Na seção seguinte, evidenciam-se mudanças econômicas, sociais e políticas no Alto Acre a partir do início deste século, especialmente no que concerne ao cenário de tensão entre atividades produtivas e conservação ambiental. Na terceira seção são apresentados os fundamentos e instrumentos de gestão das RESEXs, evidenciando assim a relevância do costume enquanto prática baseada na participação e autonomia da comunidade, com supremacia em relação aos trâmites e decisões dos órgãos administrativamente competentes para a gestão das áreas - INCRA e ICMBio. Na Conclusão, a síntese evidencia que as práticas relacionadas à sucessão, produto da relação dialética entre princípios de reprodução social e autoritarismo estatal, têm garantido uma presença expressiva do campesinato no Alto Acre, mas, sobretudo, influenciado a estrutura fundiária e social em todo o país.

2. BASES HISTÓRICAS DA GÊNESE INSTITUCIONAL DAS RESERVAS EXTRATIVISTAS

Conforme assinalou Otávio Velho (2009), ao estudar os processos sociais nos quais se envolviam camponeses numa região amazônica da frente de expansão da fronteira agropecuária, o Estado desempenha um papel determinante nestas áreas, impondo regras de imobilização do trabalho, e tornando, portanto, a política mais determinante que os fatores econômicos na expansão da atividade produtiva. Foi esta a dinâmica instalada durante a abertura da Rodovia BR 317, (que liga Boca do Acre (AM), nas margens do Rio Purus, à Assis Brasil (AC), na fronteira com o Peru e Bolívia)⁵⁵, no início dos anos 1970. Ao longo do trajeto da rodovia, os seringueiros estavam submersos numa rede de interesses constituída por grileiros, pretensos empresários, agentes públicos de conduta ética duvidosa e outros grupos de trabalhadores rurais, oriundos do centro-sul. Parte desta rede estava imbuída da “limpeza da área”, ou seja, de expulsar os seringueiros (COSTA SOBRINHO, 1992).

Havia um século da presença de seringueiros na Amazônia, descendentes de camponeses nordestinos (OLIVEIRA, 2016; ESTEVES, 2010; WOORTMANN, 1998), dominados pelo regime de servidão por dívida, através do sistema de aviação e pela ideologia do seringal (TEIXEIRA, 2019), que os cativava (amansava), isolando-o no interior da floresta, sem contato com a sociedade regional (ESTEVES, 2010). O esgotamento do aporte financeiro estatal, que sustentou os seringais nativos, proporcionou aos seringueiros abrirem caminho para a autonomia, para a liberdade (CHAVES, 2011). As bases desta autonomia, ou o processo de transformação do extrator de látex em camponês (ALMEIDA, 2004), são fortemente determinadas também pelo ingresso de mulheres no sistema seringal, que aperfeiçoaram processos produtivos e tecnologias no ambiente amazônico, permitindo o estabelecimento de famílias (WOORTMANN, 1998) e os primeiros embriões de comunidades (GONÇALVES, 2003).

Organizados, inicialmente através de sindicatos de trabalhadores rurais e com apoio de comunidades eclesiais de base, o campesinato da região do Alto Acre (atualmente municípios de Assis Brasil, Brasiléia, Capixaba, Epitaciolândia e Xapuri), movido pela lógica da permanência na terra e legar um patrimônio familiar a seus descendentes (WANDERLEY, 1996) resistiu e denunciou o violento processo de expropriação que o ameaçava extinguir,

⁵⁵ Neste trecho, com extensão de aproximadamente 600 km, as únicas áreas que não foram totalmente desmatadas para formação de pastagem, figurando como verdadeiras ilhas verdes, são: duas Terras Indígenas Apurinã, localizadas no município de Boca do Acre (AM), 5 os Projetos de Assentamento Agroextrativistas – PAES e a Reserva Extrativista Chico Mendes.

dirigido pela ditadura militar e apoiado por setores da então combalida elite de ex-patrões da borracha. Em meados da década de 1980, contribuindo para forçar a abertura do regime ditatorial, os seringueiros criaram o Conselho Nacional dos Seringueiros – CNS e articularam-se com movimento indígena e grupos ambientalistas nacionais e internacionais, formulando e buscando a institucionalização de Reservas Extrativistas, como forma de garantia de permanência na terra (ALLEGRETTI, 2002; ALMEIDA, 2012; ESTEVES, 2010; PAULA, 2013; GONÇALVES, 2003).

Das diversas frentes que os seringueiros buscavam abrir no campo burocrático, estadual e federal, a tramitação da proposta de RESEXs foi mais ágil no INCRA e, não sem resistência, no ano de 1987, ainda diante de várias incertezas, um modelo que contrariava o paradigma da reforma agrária, convencionalmente pautada no parcelamento de terras e reassentamento de pessoas, é editada uma Portaria criando o Projeto de Assentamento Extrativista no âmbito do INCRA, como medida para regularização fundiária dos seringueiros, de acordo com suas exigências de não fragmentação de colocações. Neste contexto, as Reservas Extrativistas se institucionalizam como modelo de reforma agrária ajustado aos trabalhadores da Amazônia, cuja titularidade é do Estado, mas que concede o usufruto coletivo para as populações já residentes. Em 1990 é instituída a modalidade Reserva Extrativista, no âmbito da política ambiental do país, sendo incorporada ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC no ano 2000, mantendo o mecanismo de Concessão de Uso (ALLEGRETTI, 2002). Em 2003, as RESEXs do SNUC são reconhecidas como áreas a integrar a Política Nacional de Reforma Agrária, estendendo os mesmos direitos de beneficiários da reforma agrária às populações tradicionais aí estabelecidas.

Segundo as estatísticas do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - SIPRA/INCRA, que embora não reflita com precisão a realidade no tocante à população de fato vivendo nos/dos assentamentos, em 2025 as modalidades de assentamentos reivindicados pelos seringueiros (RESEXs) correspondem a 54,51% do total da área incorporada à Reforma Agrária no Acre, acomodando 23,98% do total de famílias beneficiadas por esta política fundiária. As áreas dos Projetos de Assentamento Agroextrativista localizados no Alto Acre, somados a totalidade da RESEX Chico Mendes, representam 36,25% destas áreas no Estado, abrigando 34,83% da população residente nesta modalidade de assentamentos (populações tradicionais). Não obstante a expressividade destas áreas localizadas no Alto Acre, a Tabela 01 revela que a maioria das áreas foram criadas no final do século XX, tendo em vista as transformações no uso da terra pelas quais passou o Estado do Acre, especialmente o Alto Acre.

O Volume III do Zoneamento Ecológico Econômico do Acre – ZEE (Indicações para a gestão Territorial), publicado em 2000, forneceria parâmetros para consolidação, expansão e criação de novas unidades territoriais, segundo os diferentes usos do solo e dos recursos naturais. Neste sentido, o documento traz mapas temáticos de caráter prospectivo, ao que tudo indica, elaborados por diferentes equipes, em diálogo com os setores da sociedade civil envolvidos com tal temática. Ocorre que quando se deparam os mapas com “Indicativos para criação de novos PAEs e RESEXs”, com o “Indicativos para agricultura familiar e empreendimentos de médio e grande porte” (interesse do patronato rural), por exemplo, se verifica que há sobreposição de áreas, ou seja, que as mesmas áreas aparecem com indicações, segundo o mapa em que aparecem.

Evidencia-se tal ambiguidade através do caso do Seringal Mercês, situado entre os municípios de Bujari e Sena Madureira, com cerca de 139 mil hectares e com expressivo conflito, pois, no início dos anos 2000, o fazendeiro que reivindicava a propriedade interditava as vias de acesso à área de floresta, prejudicando várias famílias de seringueiros que ali viviam: o mapa do ano 2000 classifica a área como indicada para criação de um PAE; o segundo mapa, porém, a classifica como “área com predominância de agricultura familiar, médios e grandes empreendimentos”. Decorridos, portanto, 20 anos da publicação da Fase I do ZEE, não foi criado PAE neste seringal.

O caso dos mapas superpostos do ZEE, especialmente no que concerne ao caso do seringal Mercês, é uma expressão das contradições do desenvolvimentismo e do próprio período de democracia formal no Brasil onde se demonstra a incompatibilização dos interesses dos setores hegemônicos da economia e as demandas básicas das populações historicamente subalternizadas. Especificamente sobre o caso do Acre, Costa (2003), menciona as contradições do governo estadual em relação ao ZEE, ao notar que as áreas de interesses de particulares eram poupadas de indicações de uso que pudessem suscitar alguma medida de intervenção ou restrição ao proprietário, enquanto acentuavam-se conflitos entre órgãos estaduais e federais encarregados pelo encaminhamento de resoluções das demandas de diferentes populações (seringueiros, indígenas e assentados).

Uma das principais medidas no reordenamento territorial influenciadas pelos indicativos do ZEE no Estado do Acre, que indica o preterimento das RESEXs nos últimos 20 anos, foi a criação do Complexo de Florestas Estaduais do Rio Gregório, no município de Tarauacá, em 2008. Com área de 485.319 hectares, a criação do Complexo do Gregório operou

a remoção de seringueiros do interior da floresta para áreas próximas à rodovia BR-364, com a finalidade de viabilizar concessões florestais a empresas do setor madeireiro.

Tabela 01. PAEs e RESEXs no Estado do Acre

Nome da Unidade	Município	Área (Ha)	Famílias Assentadas	Cap. Total de Famílias	Ano de Criação
PAE Santa Quitéria	Brasiléia	43.682	241	300	1988
PAE Remanso	Capixaba	43.228	188	210	1987
PAE Porto Rico	Epitaciolândia	7.857	64	95	1991
PAE Chico Mendes	Xapuri	24.243	83	88	1989
PAE Equador	Xapuri	7.840	33	36	2001
RESEX Chico Mendes	Vários	970.570	2226	5000	1990
PAE Porto Dias	Acrelândia	24.350	79	95	1989
PAE Riozinho	Sena Madureira	30.381	72	82	1989
RESEX Cazumbá Iracema	Sena Madureira	750.794	469	466	2002
PAE Canary	Bujari	9.188	24	26	1997
PAE Limoeiro	Bujari	11.150	14	17	1998
RESEX Alto Tarauacá	Jordão	151.199	434	292	2000
RESEX Alto Juruá	Marechal Thaumaturgo	506.186	2899	2600	1990
PAE Cruzeiro do Vale	Porto Walter	78.025	254	270	2001
PAE Barreiro	Porto Acre	7.985	18	20	2005
PAE Triunfo/Porongaba	Porto Walter	26.284	309	380	2008
RESEX Riozinho da Liberdade	Cruzeiro do Sul	325.602	704	721	2005
PAE Mundurucus	Cruzeiro do Sul	8.326	14/27	40	2010
Totais		3.026.890	8.138	10.738	

Elaborada pelos autores, com dados do SIPRA/INCRA (2025).

Portanto, apesar do relativo sucesso na criação destas áreas no Acre em geral, mas no Alto Acre em particular, encerrando o ciclo de mais de um século sem qualquer reconhecimento jurídico de posse da terra e uso dos recursos naturais para os seringueiros, as forças ruralistas da expansão da pecuária bovina de corte e da manutenção da atividade madeireira se fizeram constantes no cenário político, com rebatimento sobre as ações do governo estadual e levando os moradores destas áreas a desenvolverem novas práticas para garantia de sua reprodução social.

3. PANORAMA DA SUCESSÃO E REPRODUÇÃO SOCIAL EM RESEXs DO ALTO ACRE: O DIREITO À TERRA NUM CENÁRIO DE PRESSÃO GERADA PELA ECONOMIA DA PECUÁRIA BOVINA DE CORTE

A criação das RESEXs no Alto Acre ocorreu, como vimos, no processo de expansão da fronteira agropecuária brasileira, especificamente, sob os princípios do POLAMAZÔNIA, que visava transformar o Acre num Polo produtor de carne bovina (PAULA, 2013). Por mais que a eleição de uma coligação liderada pelo Partido dos Trabalhadores ao governo do Estado, em 1998, tenha inaugurado um discurso oficial (nos termos de Bourdieu, 2014) de enaltecimento dos ideais de seringueiros, indígenas e de defesa do meio ambiente, na prática, a expansão da pecuária não foi interrompida. Segundo dados divulgados pelo Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Acre - IDAF, o rebanho bovino do Acre saiu de cerca de 930.000 no ano de 1999 para 5,2 milhões em março de 2025, com cerca de 74% concentrado no vale do Acre - 20% na região do Alto Acre.

Em grande medida, a pecuária bovina de corte se expandiu para o interior das RESEXs devido a amplitude do mercado e de altas taxas de lucro, proveniente de protecionismo fiscal do governo brasileiro no geral (que estimula uma economia agroexportadora através de mecanismos como a Lei Kandir), mas do Acre em particular (que manipulou a alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS tornando a pecuária de corte altamente vantajosa para grandes pecuaristas) (ARAÚJO, 2018). Alia-se a esta postura dos governos, a complexidade operacional de políticas de fortalecimento do extrativismo tradicional, como a fábrica de preservativos de látex masculino, instalada no município de Xapuri em 2008, pois diante do direito de permanência na terra, com a criação das RESEXs e o estabelecimento das novas gerações de seringueiros em seu interior, a renda proveniente do extrativismo e a inviabilidade econômica (e também ambiental) da atividade agrícola desenvolvida no Acre, induzem os seringueiros à prática da pecuária bovina de corte, sobretudo na fase de cria. Na tentativa de conter a adoção da pecuária pelos seringueiros, mas também para viabilizar a produção de madeira, entre os anos de 2010 e 2018 os governos estaduais intensificaram a tentativa de impor uma política de exploração madeireira em RESEXs, que segundo o ZEE representaria cerca de 20% do “estoque” de madeira comercial do Estado, através do chamado Manejo Florestal Madeireiro Comunitário. Por uma série de razões, que não discutiremos neste trabalho, a adesão ao Manejo Madeireiro Comunitário foi mínima.

De acordo com o Relatório de Análise de Mercado de Terras – RAMT, divulgado periodicamente pelo INCRA, nos últimos anos ocorreu um aumento considerável do preço de

terras na região Norte, impulsionado pelo cultivo de grãos na Amazônia. Especificamente sobre o Acre, o relatório produzido pela Superintendência Regional do INCRA mostra que médios e grandes imóveis rurais, localizados nos municípios do Alto Acre, encontram-se no grupo dos que possuem maior valor de mercado no Estado. Com base em informações do mercado imobiliário, excluindo os vícios de tendência especulativa do setor, e de amostragens que contemplam os usos econômicos predominantes (Agricultura, Pecuária e Vegetação Nativa/Seringal), agrupados segundo três regiões geográficas que constituem o Estado, o Relatório permite uma visão panorâmica do nível de pressão do mercado de terras a que estão submetidas as diferentes áreas, com os municípios agrupados em três categorias de Mercado Regional de Terras – MRT. Cabe registrar que somente a partir de 2023 o RAMT do Acre passou a considerar o uso Agricultura para as terras do Acre, expressando o momento de euforia causado pelo cultivo mecanizado de grãos (milho e soja para exportação) intensificado a partir de 2019.

- MRT 1: municípios de Cruzeiro do Sul, Mâncio Lima, Marechal Thaumaturgo, Porto Walter, Rodrigues Alves;
- MRT 2: Manoel Urbano, Feijó, Tarauacá, Santa Rosa do Purus e Jordão; e
- MRT 3: Sena Madureira, Rio Branco, Bujari, Porto Acre, Acrelândia, Senador Guiomard, Plácido de Castro, Capixaba, Xapuri, Epitaciolândia, Brasiléia e Assis Brasil.

Com a média de R\$ 17.158,95 (dezessete mil, cento e cinquenta e oito reais, noventa e cinco centavos), no ano de 2023, o valor do hectare de terras localizadas na MRT 3 era 272,52% maior que as do MRT 1 e 1005,34% maior que as do MRT 2. Esta diferença ajuda a explicar porque um contingente considerável de assentados em Projetos de Assentamentos Convencionais localizados no MRT 3, como por exemplo, do Projeto de Assentamento Dirigido – PAD Pedro Peixoto, em Plácido de Castro, a partir de 2015 passaram a vender seus lotes com pastagens, deslocando-se para a abertura de novas áreas no município de Manoel Urbano (MRT 2), ou mesmo para os municípios de Boca do Acre e Lábrea, no Estado do Amazonas, levando a uma reconcentração das terras neste PAD Pedro Peixoto, assim como em outros.

No MRT 3, que inclui o Alto Acre, há uma diferença consideravelmente grande entre o valor do hectare de terras destinadas a Fazendas para criação de gado bovino (menor valor de R\$ 14.229,40 e maior R\$ 19.251,54) e aquelas destinadas a Seringal (menor valor R\$ 3.452,17 e maior R\$ 4.670,58). O preço mais alto, porém, é encontrado na terra destinada a agricultura de grãos diversos (no caso, soja e milho), sendo R\$ 27.710,00 o menor valor registrado no RAMT do ano de 2023 e o maior R\$ 37.490,00.

Não obstante esta diferença refletir a dinâmica das atividades produtivas da região, indicando a expressividade da introdução do cultivo de grãos nos últimos anos e a relativa consolidação da pecuária bovina de corte, é importante destacar ainda que, segundo esclarecimento constante no Relatório de 2016, em relação ao agrupamento de imóveis do tipo seringal que “caracteriza-se pelo uso extrativista de produtos florestais não madeireiro, eventualmente pela exploração madeireira (caso possua Plano de Manejo Florestal) e pecuária em pequena porção de área” (INCRA, 2016). Ou seja, não é exatamente a aptidão da área para produção de borracha, mas verifica-se uma assimilação do mercado de terras às atividades que foram estimuladas nos últimos 25 anos no Estado do Acre, a saber, o Manejo Florestal Madeireiro e mais recentemente o cultivo de grãos, sob o discurso do agronegócio.

Houve, portanto, uma ruptura com os critérios que orientavam a avaliação do valor da terra no Acre, onde a quantidade de árvores de seringueiras (*Hevea Brasiliensis*) era o fator preponderante. O cenário de valorização de terras no Alto Acre impulsiona o que na avaliação de dirigentes sindicais e lideranças vinculadas ao campesinato é a principal ameaça às RESEXs da região. Direta e indiretamente, os maiores pecuaristas do Alto Acre, mas também de outras regiões, bem como comerciantes ou funcionários públicos que veem na pecuária uma oportunidade de investimento, assediam cotidianamente moradores das RESEXs para a compra de colocações⁵⁶, inteiras ou frações, e estimulam a formação de pastagens para que sejam arrendadas a eles posteriormente. Das áreas que estudamos, esta situação tem sido relativamente forte no PAE Remanso, no município de Capixaba. Esta pressão acentuou-se nos últimos anos com a expansão do agronegócio e conseqüentemente a valorização das terras. A título de ilustração, cabe anotar que o preço mais alto da terra registrado no RAMT do ano de 2023 para Agricultura, representa um aumento de 1.270,74% em relação ao valor do maior preço da área destinada à pecuária no RAMT 2016 da MRT 3, àquela altura a atividade mais rentável.

Regido pela doxa (BOURDIEU, 2010) do campo da conservação ambiental, o combate à fragmentação de colocações tende a recriminar os filhos e filhas de seringueiros que buscam instalar-se junto a seus pais nas RESEXs. Durante pesquisa de campo realizada em 2017/2018, constatamos que muitos destes partilhavam a experiência de terem deixado a casa dos pais, nos anos 1990, período de precariedade no meio rural, diante da falência da economia da borracha e a falta de um produto “substituto”, e também de baixa ou inexistente infraestrutura

⁵⁶ A colocação figurava no sistema de aviação como unidade básica para a produção de borracha para o seringalista. Segundo Almeida (2012), com o colapso do mercado mundial da borracha amazônica, os seringueiros desenvolveram um modo de vida florestal na colocação, de maneira que passaram a depender do mínimo de mercadorias produzidas fora desta unidade.

de serviços públicos, mas sem oportunidades de emprego e agravamento da violência nos núcleos urbanos, buscavam retornar. Diante desta situação na RESEX Chico Mendes, a Recomendação Nº 01 de seu Conselho Deliberativo, de 31 de outubro de 2008, se reportou ao INCRA para que cadastrasse os moradores em situação “irregular” na referida RESEX, dando-lhes prioridade para assentamento em projetos a serem criados no futuro, uma vez ser impossível que estas famílias ali permanecessem. Contudo, desde esta data, o INCRA criou somente o Projeto de Desenvolvimento Sustentável Porto Carlos, no ano de 2009, em Brasiléia, com área de 14.362,05 Ha (280 famílias); o PDS Nova Promissão 5.718,35 (144 famílias); e o PDS Campo Alegre 3.291,49 Ha (107 famílias), no ano de 2012 no município de Capixaba, voltados prioritariamente ao assentamento de famílias com ordem de despejo da faixa de fronteira boliviana.

4. ASPECTOS SIMBÓLICOS E PRÁTICOS DA GESTÃO DA TERRA EM RESEXs DO ALTO ACRE: A SUPREMACIA DO COSTUME

Após intensos debates sobre o instrumento a ser utilizado para garantia de permanência dos seringueiros em RESEXs (sobretudo pensando em resguardar estes territórios do mercado de terras), optou-se pelo Contrato de Concessão de Direito Real de Uso – CCDRU, previsto primeiramente no âmbito do INCRA, através da Portaria nº 627, de 30 de julho de 1987, e mais tarde no Decreto 98.897 de 30 de janeiro de 1990, que remete ao Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, ajustado à realidade das RESEXs pela Lei 11.481/2007, que dá nova redação ao Art. 7º⁵⁷. Do ponto de vista oficial, a dominialidade da terra conferida aos moradores de RESEXs pressupõe que sua gestão se dê comunitariamente, através de regras definidas e seguidas coletivamente, expressas num documento formal, o Plano de Utilização – P.U, cuja elaboração se orientou pelas leis de proteção ao meio ambiente, mas, sobretudo, buscou incorporar práticas de produção e uso dos recursos naturais instituídas ao longo dos anos pelos seringueiros⁵⁸.

Assim, em última análise, o CCDRU, instrumento de pactuação entre poder público (INCRA no caso de PAEs e IBAMA/ICMBio no caso de RESEXs do SNUC) e a

⁵⁷ Redação dada ao Art. 7º do Decreto-lei nº 271/1967, pela Lei: 11.481/2007: “É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas”.

⁵⁸ Os Planos de Usos das RESEXs aqui estudadas (PAEs do Alto Acre e Reserva Extrativista Chico Mendes) possuem uma matriz comum e foram elaborados no início dos anos 1990, sob a coordenação do CNS.

concessionária, entidades jurídicas representantes dos moradores (no caso Associações de Moradores e Produtores), condiciona sua manutenção e prorrogação ao cumprimento do P.U. Neste sentido, percebe-se que as regras relacionadas ao uso de recursos comuns, como a caça, pesca, rios, igarapés e vias de acesso⁵⁹, são estritamente observadas pela grande maioria dos moradores destas áreas, que não hesitam em repreender invasores e formalizar denúncias aos órgãos competentes. Entretanto, regras do P.U referentes ao contexto doméstico, como as atividades produtivas e formas sucessórias são geradoras de conflitos entre moradores e órgãos de fiscalização.

Quando trabalhamos com leis escritas, essas, como deveriam ser, como regra, certas e predeterminadas, oriundas do Poder Público, que nada mais são do que os representantes do povo, que elaboram as regras, tendo como norte a Carta Magna de cada País, o surgimento do costume, ou conhecido como o Direito costumeiro [...] não tem origem certa, nem se localiza ou é suscetível de localizar-se de maneira predeterminada. Geralmente não sabemos onde e como surge determinado uso ou hábito social, que, aos poucos, se converte em hábito jurídico, em uso jurídico. O Direito costumeiro nasce por toda parte, de maneira anônima, ao passo que a lei, desde a sua origem, se reveste de segurança de certeza. (REALE, 2002, p. 156 Apud, PRETTI, 2021, p. 4).

Conforme assinalado por Almeida (2012, p. 126), referindo-se à proposta de RESEXs, o modo de vida florestal desenvolvido pelo seringueiro na colocação, após o colapso do mercado mundial da borracha da Amazônia, a partir do final da primeira década do século XX, foi “o embrião de um modo de adaptação humana à floresta tropical que é social, ecológica e economicamente promissor”. A institucionalização das RESEXs, como um “sistema das colocações”, como unidades autônomas em relação ao “sistema de seringais”, buscou traduzir práticas do modo de vida florestal dos seringueiros ao nível do campo burocrático, na qual uma das premissas era o reconhecimento da indivisibilidade das colocações.

Quando da preponderância do sistema seringal (ESTEVES, 2010) durante o século XX e mesmo nos momentos em que crises do sistema de aviação ocasionavam um relativo relaxamento no controle do trabalho, a permanência dos seringueiros em uma colocação dependia da autorização do patrão seringalista. Assim, quando da transferência para outra colocação, ou a busca para instalação de novas unidades domésticas em decorrência de matrimônio, os pais dos recém-casados, na condição de “chefe da família”, intermediavam a solicitação ao patrão, ou preposto, na forma de avalista, ou mesmo se responsabilizando pela

⁵⁹ Atualmente, praticamente todas as comunidades de RESEXs do Alto Acre tem seu acesso principal por meio de ramais (estradas de rodagens), o que representa uma de suas peculiaridades em relação a outras RESEXs do estado do Acre, como Alto Juruá e Alto Tarauacá, por exemplo, cujo acesso é por meio fluvial.

conta do pretense novo freguês do barracão⁶⁰. Estas condicionantes ensejavam o estabelecimento de famílias extensas (por uxorilocalidade ou virilocalidade) que, conforme notou Woortmann (1998) eram recorrentes em seringais do Acre no início dos anos 1990. Este fato se dava devido a nem sempre o patriarca estar em condições econômicas, ou morais, de fazer a solicitação ao patrão, ou mesmo de não haver disponibilidade de colocações desocupadas naquele seringal.

No início dos anos 1990, Wawzyniak (2003) ao analisar processos de herança entre os seringueiros do município de Guajará Mirim, em Rondônia, diante da possibilidade desta prática passar a compor a realidade daqueles sujeitos, com a recém-criada Reserva Extrativistas do Rio Ouro Preto, notou que a partilha de colocações tendia a inviabilizar a atividade extrativista, visto causar uma superexploração dos recursos naturais. No caso do Alto Acre não seria diferente e o que tem permitido que, onde no passado apenas uma família nuclear vivia (apesar da época a composição ser mais numerosa), atualmente viverem quatro ou até cinco famílias nucleares, conforme notamos ser recorrente na região, é, paradoxalmente, as mudanças das atividades, aliadas a uma série de direitos adquiridos.

Os P.U. das RESEXs aqui consideradas elencam uma série de regras relativas às colocações, enfatizando o caráter indivisível das mesmas, conforme destacamos a seguir:

[...] 14) Cada família só poderá ter uma colocação. É considerada uma colocação uma unidade com o mínimo de duas estradas de seringa de no mínimo 200 hectares. Cada estrada de seringa deve ter no mínimo 100 árvores de seringa; [...] 17) No caso da ocupação de colocações abandonadas deve ser dada a preferência para que a ocupação seja prioritariamente por parte dos filhos de moradores que já compuseram família e que mantém a condição de extrativista. Para que a colocação seja considerada abandonada, deverá ser ouvida a Associação; 18) Por ser de domínio público e ter seu uso concedido, é proibido o loteamento e venda das colocações existentes na Reserva; 19) A transferência de uma colocação deve ser aprovada pela comunidade, com registro em ata na presença da Associação de Moradores e Produtores, IBAMA e outros parceiros do Conselho Deliberativo. No caso de vendas ilegais de parte da colocação, o negócio deve ser desfêito para a recomposição da colocação; 20) Caso o morador queira sair da Reserva, a venda da benfeitoria só poderá ser feita para outro extrativista. No caso de venda ilegal o morador poderá ser expulso da reserva sem direito algum [...] ⁶¹.

⁶⁰ Freguês era o termo que identificava o seringueiro em relação ao patrão, seringalista e que na análise de Teixeira (2019) constituía um dos elementos de dominação ideológica no contexto do aviamento, pois passava a falsa imagem de que a relação comercial se dava entre indivíduos igualmente emancipados.

⁶¹ Os fragmentos de Plano de Utilização transcritos neste trabalho foram retirados do Plano de Manejo da RESEX Chico Mendes, elaborado por exigência da Lei nº 9885/2000 – Lei do SNUC. O Plano de Manejo, aprovado em 2006, incorporou o Plano de Utilização, que fora atualizado também em 2006, modificando-o em relação ao original, do início dos anos 1990.

Conforme depreende-se dos itens 17 e 20 do fragmento transcrito, o contexto em que foi elaborado o P.U. indicava não ser raro o abandono de colocações, o que atualmente praticamente não ocorre. O item 19, por sua vez, indica a possibilidade de trocas de colocações entre os próprios seringueiros, que também não era raro, mas hoje praticamente não ocorre. Oliveira (1991) em estudo realizado nos seringais da RESEX Chico Mendes, na área de Xapuri, no início dos anos 1990, apontou para as constantes transferências de colocações entre os seringueiros, em parte devido à falta de estabilidade quanto ao domínio da terra e das precárias condições de vida das famílias. Esta situação foi profundamente alterada e após a criação das reservas, praticamente não se registram transferências internas, sobretudo em decorrência de melhorias nas condições de acesso e instalação de infraestrutura de serviços públicos, mas também pelas perspectivas de valorização das benfeitorias, como casas e infraestrutura produtiva (inclusive as áreas de pastagem – cercas e currais).

A inexistência de colocações abandonadas que possam acomodar as gerações mais jovens, quando do matrimônio, num primeiro momento, levou à subdivisão das colocações dos pais, observando o limite de 2 estradas de seringa, previstas no item 14. Esta prática originou várias colocações, quando do recadastramento de moradores realizado pelo IBAMA no final dos anos 1990, que se expressa pelo acréscimo de um número após o nome da colocação de origem. Assim, por exemplo, nas colocações de nome “Bom Futuro” inicialmente constituída de 6 estradas de seringa, as neolocalidades passaram a se chamar Bom Futuro 2 e Bom Futuro 3. Com esta prática, que ocorreu na RESEX CM por ocasião do recadastramento, mas também ocorreu em PAEs, conforme a possibilidade da quantidade de estradas de seringa, os filhos e filhas, geralmente os mais velhos, que moravam nestas novas colocações foram reconhecidos como beneficiários. Nestes casos, a nova moradia geralmente era construída afastada dos pais, a distâncias percorridas entre 10 e 30 minutos de caminhada.

Com o passar dos anos, no entanto, ficou cada vez mais difícil realizar esta prática e a exigência de criação de neolocalidades levou os camponeses, e os órgãos envolvidos, a recorrerem à categoria de “agregado”, que por mais que permita a permanência da nova unidade doméstica onde moram os patriarcas, não a reconhece como beneficiária, alijando-as de uma série de direitos conferidos aos assentados da reforma agrária e gerando um mal-estar constante entre todos. A priori não há observância rigorosa quanto ao critério entre patrilocalidade, ou matrilocidade, e o novo casal constrói sua casa na colocação dos pais daquele que ainda tiver condições de comportar mais uma família, quando tanto o noivo, quanto a noiva são filhos de moradores de RESEXs. Nos casos em que somente um destes seja de RESEXs, havendo

concordância do outro em morar na colocação, e após negociação que envolve os pais e, se for o caso, os irmãos, ambos são aceitos pela família e a decisão é geralmente respeitada pela comunidade e Associação. Nestes casos, a moradia é construída na mesma clareira das já existentes, sendo possível avistar de uma casa a outra e revelando o adensamento populacional que ocorre nas RESEXs.

Como em regra, a nova família nuclear constitui-se unidade relativamente autônoma de produção e consumo, o mal-estar de figurar como agregado é especialmente acentuado, quando se consideram as regras do P.U referentes às atividades produtivas, conforme fragmento a seguir:

[...] 31) As atividades complementares poderão ocupar até dez por cento (10%) da área da colocação sendo que o tamanho máximo destinado às atividades complementares não poderá ultrapassar 30 hectares por colocação. 32) Após zoneamento específico de áreas sem recursos extrativistas em potencial, poderá ser estendida o limite de 20% da colocação para atividades complementares, não podendo ultrapassar 40 ha, sendo esta decisão condicionada a apreciação e aprovação do Conselho Deliberativo. [...] 36) A criação de grandes animais, como o gado, será permitida até o limite máximo de 50% da área da colocação destinada para atividades complementares. 37) Fica estabelecido, para efeito de benfeitoria, que as áreas de pastagens terão valor menor se comparadas a outras benfeitorias como, por exemplo, sistemas agroflorestais. Esses valores serão ainda fixados após estudo técnico que poderá contar com o apoio de universidades e instituições de pesquisa; [...] 52) O não cumprimento do presente Plano de Utilização significa quebra do compromisso do Direito de Uso da Reserva por parte dos moradores, de modo a conservá-la para os filhos e netos, tal como a receberam, e poderá resultar na perda dos direitos de uso por parte do infrator, nos termos das penalidades estabelecidas neste Plano de Utilização. [...] 67) Quando um seringueiro extrativista solicitar a transferência ou troca de sua colocação por outra, a transação só poderá ser efetuada após aprovação da comunidade e desde que aquela colocação esteja bem cuidada (estradas limpas, recursos ambientais conservados). Deve-se fazer o registro em ata comunitária. 68) Fica proibida a ocupação de colocações e utilização de residências por pessoas não extrativistas, salvo pessoas que comprovadamente prestem serviço a comunidade[...]⁶².

Conforme indica o texto do P.U, parte-se do princípio de que a atividade principal a ser desenvolvida é o extrativismo, o que efetivamente não ocorreu por questões alheias aos moradores, conforme pudemos mencionar anteriormente neste trabalho. As gerações mais jovens das RESEXs compartilham referenciais simbólicos e práticos forjados na relação entre os seringueiros e a natureza. Os limites e extensões territoriais entre as colocações, por exemplo, são reconhecidos a partir de estradas de seringas, de piques de castanha apesar da crescente imposição para adoção de parâmetros “modernos” como os trazidos pelo zoneamento das colocações por ocasião do Manejo Madeireiro, onde é cada vez mais recorrente os moradores adotarem o hectare como unidade de medida. Mas no quadro atual do Alto Acre tem sido cada

⁶² Idem Nota de Rodapé nº 9.

vez mais difícil cumprir as regras referentes à produção, pois está evidente que elas expressam certas aspirações colocadas num momento historicamente dado, atualmente contrastando com a dinâmica dos agentes no espaço social (BOURDIEU,2010).

Neste sentido, apesar de buscarem observar as disposições do P.U no tocante à busca da anuência das comunidades, Associações concessionárias e órgãos estatais pertinentes, quando do assentamento de famílias das gerações mais novas, os seringueiros do Alto Acre têm o desafio de pensar sua manutenção a partir do equacionamento entre atividade produtiva e conservação ambiental. Isto tem incluído a renda obtida através das aposentadorias rurais, a otimização do acesso a créditos oficiais e das áreas desmatadas para a criação e venda de bezerros, a precaução de não aderirem incondicionalmente à proposta de manejo madeireiro e a avaliação de que a prática agrícola leva ao desmatamento sem retorno econômico satisfatório. Suas práticas atuais são orientadas para garantir acolhida e permanência de seus descendentes conforme narrativas semelhantes à deste morador do PAE Remanso, ao refletir sobre sua condição camponesa:

Tipo assim: pra mim sair daqui, pra mim ir para outro canto, só se for questão de um doença que eu não possa mais trabalhar, nem nada. Assim, que eu fique de uma forma que eu vou ver o que já fiz, o que eu já tenho hoje, se acabando sem eu ter como está mantendo nem o que eu tenho, né?! Porque por outra, está muito bom aqui! Pra mim aqui está ótimo! Muitos pensam assim aqui. Aqui está uma questão muito grande [como exemplos], que você às vezes, pessoas que já foi proprietário de terra, já teve alguma colônia e tal, vendeu, achando que aquele dinheiro iria dá pra ele ir pra rua, sustentar o filho, a família toda e não ia mais precisar de... e hoje?! Às vezes está querendo um pedacinho de terra, quer voltar e não tem condições mais. Às vezes outros venderam, achando que ia investir em alguma coisa, ou investisse só na cachaça ia dá pra ele... aí acabou com tudo também... tem muitos que fizeram isso, que nem ali, pertinho da Associação, um lugar chamado Pernambuco... venderam, aí hoje os caras: tem um ali na Capixaba, vivendo de favor...não tem uma casa, não tem um salário, não tem nada; Aí o outro ... com os filhos, que a mulher tinha se matado aí, e aí uma filha está na penal, o outro [filho] já mataram, o outro está na facção e ele está vendendo aquelas trufinhas de chocolate. (Raimundo /Mundico. Entrevista a João Maciel de Araújo, junho de 2025),

Em 2018 Mundico tinha 42 anos. Após uma vivência nas cidades de Senador Guiomard e Rio Branco, nos anos 1990, Mundico retornou ao local onde morava seu pai, no PAE Remanso e compartilhava a colocação que àquela altura abrigava 5 residências neolocais: a dele com esposa e filha, a de 1 irmão, as de 2 irmãs e a de 1 sobrinho.

5. CONCLUSÃO

Os seringueiros são camponeses reconhecidos como “populações tradicionais” e as reservas extrativistas são unidades de conservação que extrapolaram o bioma amazônico e contribuíram para a manutenção de outros grupos no país. Não livre de polêmicas e ameaças

de retrocesso, a forma de domínio da terra adotada pelas reservas extrativistas, conferiram estabilidade aos seringueiros e impediram a reconcentração da terra na região considerada. Procuramos evidenciar as práticas das gerações atuais de seringueiros no que tange ao uso dos recursos e permanência de suas famílias na terra, buscando identificar avanços e ameaças da conjuntura política e econômica atual do Brasil.

A geração de seringueiros que participou diretamente das mobilizações que resultaram na criação das RESEXs representavam coletivamente a sua luta como a busca de uma terra que ficasse “para filhos e netos”. Em retrospecto, podemos concluir que antes de indicar um código, ou um domínio de códigos legais, esta expressão indica a mudança na condição do seringueiro, que teve sua experiência inicial baseada na submissão total ao patrão. A sobrevivência/permanência dos seringueiros nas RESEXs representa antes de tudo um impacto sobre a realidade social do Alto Acre. Para além das exigências imputadas pela burocracia estatal, as práticas de sucessão e partilha em RESEXs procuram um equilíbrio entre a autoridade da comunidade e as normas que se observam no ambiente doméstico, da família. Na prática, a participação da comunidade (núcleo de base) e da associação tem sido acionada quando da entrada de pessoas estranhas à comunidade, embora sejam recorrentes os casos em que este critério seja subvertido.

Verificam-se tensões e inovações em esferas mais diretamente ligadas ao domínio da terra, mas também em questões mais amplas, como aquelas relacionadas à democracia. As áreas estudadas estão localizadas na frente de expansão da fronteira agropecuária brasileira e, nesta região, a pecuária bovina de corte é a principal atividade demandante de terras. A valorização de terras pressiona os moradores a vender ou arrendá-las, uma vez que as mesmas constituem-se empecilhos para a concentração baseada na propriedade privada.

Por outro lado, a peculiaridade das colocações, enquanto unidade territorial baseada no conhecimento prático dos seringueiros e sua relação com o meio natural, passa por modificações, refletindo as mudanças ocorridas no âmbito produtivo (manejo madeireiro, pecuária), mas também pelo fato dos seringueiros terem a “garantia” de permanência na terra, algo inédito até então. Apesar de constatar que áreas de PAEs foram mais afetadas e registram mais saídas de seringueiros para cidades ou outras áreas, independentemente dos mecanismos norteadores, as reservas contribuíram para a manutenção destas populações na região e quando se comparam estas RESEXs com assentamentos de outras modalidades, vizinhos aos PAES (PA São Gabriel em relação ao Remanso; PDS Porto Carlos, em relação ao Santa Quitéria), é nítido

que elas contrariam os níveis de desmatamento e reconcentração da terra em assentamentos convencionais.

Por fim, cabe registrar que ao garantirem o direito de uso da terra e dos recursos nas RESEXs, reconhecidos como beneficiários da Reforma Agrária, estes camponeses asseguram outros direitos sociais e econômicos, revelando, portanto, que a legitimação do costume destas populações quanto a gestão socioterritorial de base comunitária está na base de uma experiência com muitas lições sobre superação de obstáculos para construção da cidadania no país.

REFERÊNCIAS

ALLEGRETTI, M. H. A construção social de políticas ambientais – Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. 827p., mm, (UnB – CDS, Doutorado, Desenvolvimento Sustentável – Gestão e Política Ambiental, 2002.

ALMEIDA, M. W. B. As colocações: forma social, sistema tecnológico, unidade de recursos naturais. In: Mediações, Londrina, v.17, n.1, (Dossiê – Amazônia: sociedade e natureza). p. 121-152, Jan./Jun. 2012.

_____. Direitos à floresta e ambientalismo: seringueiros e suas lutas. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 19, nº 55. Junho de 2004. pp. 33-53

ARAÚJO, J. M. Subserviência na política tributária e a monopolização de territórios camponeses pela pecuária na tríplice fronteira Brasil, Bolívia e Peru. In: Libro de Actas: XII Reunión de Antropología del Mercosur – RAM. Experiencias etnográficas, desafíos y acciones para el siglo XXI. Posadas: Ana Maria Gorosito, 2018. Disponível em: www.ram2017.com.ar. Acesso em: julho de 2018.

BOURDIEU, P. O poder simbólico. Tradução Fernando Tomaz (português de Portugal) – 14ª ed. – Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2010.

_____. Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-92). Tradução de Rosa Freire d’Aguiar – 1ª ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

CHAVES, M. P. S. R. De “Cativo” a “Liberto” – O processo de constituição sócio-histórica do seringueiro no Amazonas. Manaus: Editora Valer, 2011.

COSTA, E. M. L. Notícias da floresta durante o “Governo da Floresta” – Considerações sobre as implementações de políticas para uso e conservação da biodiversidade no Estado do Acre entre 1999 e 2002. In.: BENSUSAN, N. (Org.). Análise de implementação de políticas para uso, conservação e repartição dos benefícios da Biodiversidade na Amazônia brasileira: Juruá/Purus/Acre. São Paulo: Instituto Socioambiental; Brasília, DF: WWF – Fundo Mundial para a Natureza, 2003. pp. 13-24.

COSTA SOBRINHO, P. V. Capital e trabalho na Amazônia ocidental: contribuição à história e das lutas sindicais no Acre. São Paulo: Cortez; Rio Branco, AC: Edufac, 1992.

ESTEVES, B. M. G. Do “manso” ao guardião da floresta. Rio Branco: Edufac, 2010.

GONÇALVES, C. W. P. Geografando nos Varadouros do Mundo: da territorialidade seringalista (o seringal) à territorialidade seringueira (a reserva extrativista). Brasília: IBAMA, 2003.

INCRA. Relatório de Análise de Mercado de Terras – RAMT/Ano 2016. Câmara Técnica Agrônômica da SR-14. Rio Branco, AC: INCRA, 2016. Disponível em: <http://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/relatorio-de-analise-de-mercados-de-terras/acre>. Acesso em 30/05/2025.

INCRA. Relatório de Análise de Mercado de Terras – RAMT/Ano 2022/2023. Câmara Técnica Agrônômica da SR-14. Rio Branco, AC: INCRA, 2023. Disponível em: <http://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/relatorio-de-analise-de-mercados-de-terras/acre>. Acesso em 30/05/2025.

OLIVEIRA, J. P. O nascimento do Brasil e outros ensaios: “pacificação”, regime tutelar e formação de alteridades. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2016.

OLIVEIRA, R. L. Extrativismo e meio ambiente: conclusões de um pequeno estudo sobre a relação do seringueiro com o meio ambiente. Rio Branco, AC: Mimeo, 1991.

PAULA, E. A. [Des]envolvimento Insustentável na Amazônia Ocidental: dos missionários do progresso aos mercadores da natureza. Rio Branco: EDUFAC, 2013.

PRETTI, G. Os costumes como fonte de direito: justiça comunitária da África. Artigo Digital. Jusbrasil. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/artigos/os-costumes-como-fonte-do-direito/1176562443>. Acesso em 10/05/2025.

TEIXEIRA, C. C. Servidão humana na selva: o aviamento e o barracão nos seringais da Amazônia. 2ª edição. Manaus: Editora Valer, 2019.

VELHO, O. G. Capitalismo autoritário e campesinato: um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento. [online] Rio de Janeiro: Centro Eldestein de Pesquisas Sociais, 2009, 243p. ISBN 85-99662-92-2 Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>. Acesso em fevereiro de 2018.

WANDERLEY, M. N. B. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: Anais do XX Encontro Anual da ANPOCS – GT 17 Processos Sociais Agrários. Caxambu (MG): ANPOCS, 1996.

WAWZYNIAK, J. V. “Quem não quer de dono não cuida”: processos de herança entre seringueiros de Rondônia. In.: Campos, 4. 2003, pp.67-92.

WOORTMANN, E. F. Família, mulher e meio ambiente no seringal. In. NIEMAYER, A. M & GODOI, E. P. (orgs). Além dos territórios: por uma troca entre a etnologia indígena, os estudos rurais e estudos urbanos. 1ed. São Paulo: Editora Mercado das Letras, 1998. V. 1. pp. 1-50.

A JURISPRUDÊNCIA TRABALHISTA ACRIANA À LUZ DA NORMATIVIDADE PRINCIPiolÓGICA: RECONHECIMENTO DA FORÇA NORMATIVA DOS PRINCÍPIOS PELO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO

Brenno Gustavo Brasileiro de Souza⁶³

Camila Pontes Ferreira⁶⁴

Giovanna Vitória Andrade Castro da Silva⁶⁵

RESUMO

O presente artigo analisa a jurisprudência trabalhista acriana à luz da normatividade principiológica, com enfoque no reconhecimento da força normativa dos princípios jurídicos pelo Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região. O estudo tem como base a premissa de que os princípios possuem natureza normativa e se constituem em fontes formais do Direito, sendo fundamentais para a realização da justiça social nas decisões judiciais. Utilizou-se a pesquisa bibliográfica e o método de estudo de caso, por meio da análise de decisões judiciais que evidenciam a aplicação dos princípios da proteção ao trabalhador, da dignidade da pessoa humana, do valor social do trabalho e do diálogo das fontes. Constatou-se que o TRT da 14ª Região tem aplicado com frequência tais princípios para suprir lacunas normativas, assegurar direitos fundamentais e promover decisões justas e coerentes com a realidade social. A análise demonstra a importância da integração normativa entre os diversos ramos do Direito como ferramenta para garantir a efetividade dos direitos trabalhistas no Brasil.

Palavras-chave: Direito do Trabalho; jurisprudência; princípios jurídicos; TRT 14ª Região; Normatividade Principiológica; diálogo das fontes.

ABSTRACT

This article analyzes labor jurisprudence in the state of Acre through the lens of principled normativity, focusing on the recognition of the normative force of legal principles by the Regional Labor Court of the 14th Region. The study is based on the premise that principles possess a normative nature and are considered formal sources of law, playing a fundamental role in achieving social justice in judicial decisions. The research used a bibliographic methodology and case study approach, analyzing decisions that highlight the application of the principles of worker protection, human dignity, the social value of labor, and the dialogue of legal sources. The findings show that the TRT of the 14th Region frequently applies such principles to fill normative gaps, ensure fundamental rights, and promote fair decisions consistent with social reality. The analysis demonstrates the importance of normative integration between various branches of law as a tool to ensure the effectiveness of labor rights in Brazil.

Keywords: Labor Law; Jurisprudence; Legal Principles; Regional Labor Court; Normative Principle; Dialogue of Sources.

⁶³ Graduando em Direito pela Universidade Federal do Acre. E-mail: brennogustavo1683@gmail.com.

⁶⁴ Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Acre. E-mail: contato.pontescamila@gmail.com.

⁶⁵ Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Acre. E-mail: giovannavacs10@gmail.com.

1. INTRODUÇÃO

Dentre as diversas definições acerca do conceito de Direito do Trabalho, verifica-se mais adequado o conceituar como ramificação do Direito destinada a regular as relações de emprego e demais situações semelhantes (GARCIA, 2024). Com efeito, o Direito do Trabalho, enquanto um ramo do Direito, é formado por normas jurídicas, englobando tanto regras quanto princípios, além de instituições que atuam na criação e aplicação dessas normas, como o Estado e algumas organizações profissionais e econômicas.

Nesse sentido, ao passo que as regras jurídicas trabalhistas são as disposições normativas que regulam determinadas situações específicas e condutas, bem como estabelecem as respectivas consequências, os princípios do Direito do Trabalho são as disposições estruturais dessa área do Direito. Portanto, o Direito do Trabalho é o sistema de regras, princípios e instituições pertinentes à relação de emprego e outras relações de trabalho análogas.

À vista disso, no que concerne aos princípios de direito, objeto do presente estudo, estes possuem natureza normativa (GRAU, 1996, p. 19) e, por isso, devem ser reconhecidos como fontes formais do Direito, tendo em vista a presença de princípios positivados na própria norma fundamental do ordenamento jurídico brasileiro vigente, ou seja, na Constituição Federal de 1988 (LENZA, 2005, p. 31), a qual é, sem dúvida, uma fonte do Direito, inclusive do Direito do Trabalho (MARTINS, 2001, p. 69, 77-82).

Logo, a aplicação dos princípios do Direito do Trabalho pela jurisprudência é não apenas esperada, mas essencial para alcançar o ideal de justiça social, por meio das decisões proferidas pelos tribunais trabalhistas. Outrossim, ao solucionar um conflito social, cabe ao juiz, mediante o devido processo legal, aplicar o direito material existente no ordenamento jurídico. Conforme já demonstrado, os princípios detêm natureza normativa, e sua aplicação, aliada às regras, é natural e fundamental para a pacificação dos conflitos levados ao Poder Judiciário.

Ademais, ao proferir decisões com base nos princípios do Direito do Trabalho – seja na interpretação de normas e fatos sociais, seja na integração de lacunas do ordenamento jurídico – os juízes e tribunais trabalhistas aplicam a essência do Direito do Trabalho, que visa melhorar as condições de vida do trabalhador, assegurar sua dignidade e, assim, concretizar o ideal de justiça social, bem como valorizar o trabalho, de maneira a concretizar os referidos direitos fundamentais (SOUTO MAIOR, 2000, p. 31).

Sob esse viés, em relação à jurisprudência, definida como “a interpretação reiterada conferida pelos tribunais às normas jurídicas, a partir dos casos concretos submetidos ao seu

exame” (DELGADO, 2002, p. 164), a visão moderna e acertada reconhece sua natureza como fonte formal (REALE, 1991, p. 169). Por conseguinte, o juiz não é um mero aplicador de regras, uma vez que também exerce um papel criador (SILVA, 1998, p. 29-32).

Desse modo, vale ressaltar que o Direito não é sinônimo de lei, a ela não se reduzindo, por englobar as vertentes social (fatos), axiológica (valores) e normativa (REALE, 1991, p. 66). A jurisprudência, então, interpreta e aplica o sistema jurídico, o qual, mesmo no aspecto normativo, é formado de regras e princípios, presentes nas esferas constitucional e infraconstitucional, internacional e interna, não se restringindo às leis.

Dessa maneira, consolida-se o objetivo social desta pesquisa ao indagar a jurisprudência trabalhista acreana à luz da normatividade principiológica e perquirir por ferramentas capazes de legitimá-la, com o fito de reconhecer a força normativa dos princípios, através da análise de casos concretos, sentenciados pelo Tribunal Regional da 14ª Região.

Assim, é relevante destacar os pilares que conduziram o êxito deste estudo. Para atingir o objetivo proposto, utilizou-se a técnica de pesquisa bibliográfica em legislações, doutrinas, artigos, decisões judiciais e conteúdos disponibilizados em sítios eletrônicos; e, como método de abordagem, o raciocínio dedutivo, partindo de premissas gerais sobre os princípios de direito para examinar o reconhecimento da força normativa destes como fontes pela jurisdição trabalhista acriana.

Adota-se, ainda, como método de procedimento, o método de caso, oportuno quando se propõe a análise de certo fenômeno no plano concreto (FONSECA, 2009), buscando-se examinar a aplicação dos princípios trabalhistas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região e, via de consequência, destrinchar a normatividade principiológica a partir do plano concreto, por meio do raciocínio indutivo, a partir de julgados selecionados.

A busca por julgados contemplou as expressões “princípio” e “princípios”. Dos resultados desta busca, foram selecionadas as decisões que aludem diretamente à aplicação de princípios para solução de litígios trabalhistas, as quais foram prolatadas pelo Tribunal Regional Federal da 14ª Região. A partir da análise desta amostra jurisprudencial selecionada, tratando-se de uma abordagem de natureza qualitativa, portanto, interessando ao estudo o fundamento adotado como argumento decisório, selecionou-se três decisões do tribunal supracitado.

De início, apresentam-se considerações sobre a aplicação de princípios na jurisprudência trabalhista em apreço. Em seguida, analisa-se a utilização da normatividade principiológica e seu conteúdo doutrinário como fundamento para solução de lides em decisões

do Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região. Por fim, verifica-se o reconhecimento da força normativa dos princípios na condição de fontes formais do Direito do Trabalho.

2. A APLICAÇÃO DE PRINCÍPIOS NA JURISPRUDÊNCIA TRABALHISTA ACRIANA

2.1. O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO AO TRABALHADOR COMO INSTRUMENTO DE SANEAMENTO DO DESEQUILÍBRIO EXISTENTE NA RELAÇÃO DE TRABALHO

Desde os primórdios que marcaram o desenvolvimento do trabalho dentro dos contornos sistemáticos capitalistas, observa-se, como regra, a superioridade econômica do empregador em relação ao empregado. Sendo assim, é evidente que o polo mais vulnerável da relação jurídica de emprego merece um tratamento jurídico superior, por meio de medidas protetoras, para que se alcance a efetiva igualdade substancial (GARCIA, 2024). Por conseguinte, o arcabouço normativo deve, como mecanismo de saneamento dessa irregularidade, proporcionar ao empregado a superioridade jurídica compensatória à sua inferioridade econômica.

Nesse sentido, o princípio protetor atua como uma das formas existentes no ordenamento axiológico brasileiro para a minimização dessa desigualdade latente, e divide-se em três vertentes: (a) o *in dubio pro operario*; (b) o da aplicação da norma mais favorável ao trabalhador; (c) o da aplicação da condição mais benéfica ao trabalhador. Na realidade, o princípio da proteção insere-se na estrutura do Direito do Trabalho, que surgiu, de acordo com a história, como forma de impedir a exploração do capital sobre o trabalho humano, e, em seguida, tornou-se um instrumento de luta para a melhora das condições de vida dos trabalhadores (PLÁ RODRIGUEZ, 2004).

Em primeira abordagem, o desdobramento inicial, *in dubio pro operario*, está associado à interpretação da norma jurídica em favor do empregado, sempre que houver dúvida acerca da aplicação desta ao caso concreto. Em segundo plano, a vertente que versa sobre a norma mais favorável dita que, perante à existência de mais de uma norma aplicável ao litígio, deve-se sempre aplicar aquela que será mais vantajosa ao obreiro. Por fim, a condição mais benéfica trata-se de cláusulas em contratos de trabalhos, isso porque, não pode o empregador, no exercício de seu poder típico, alterar as normas que regem o contrato trabalhista para prejudicar o empregado (GARCIA, 2024).

A partir dessa análise, o referido axioma regulatório emerge diante de circunstâncias conflituosas que, por certo, o poder do empregador subsiste sobre as condições do empregado. Nesse contexto, o detentor dos meios produtivos, por assumir os riscos do negócio, exerce poder diretivo, permitindo-lhe ampla liberdade gestão do contrato de trabalho. É certo, então, que o trabalhador deve operar a máquina empresarial conforme determina o regulamento predefinido por aquele que o emprega. Do contrário, a própria legislação dispõe acerca das sanções que poderão ser utilizadas para penalizar as condutas faltosas, de maneira gradativa.

Dentre essas penalidades, é imperioso citar a demissão por justa causa, espécie de dispensa destinada a assegurar que o empregador não seja prejudicado por problemas causados por funcionários. Cenário no qual, desde que preenchidos os requisitos, o empregado é dispensado e, no ato, perde o direito ao recebimento de certas garantias trabalhistas definidas legalmente. Entretanto, é indispensável considerar que o poder disciplinar supramencionado não é, em nenhum nível, absoluto. Isso porque, se o legislador se compromete a assegurar o equilíbrio da relação de emprego, deve postular, também, limitações legais capazes de impedir a aplicação de sanções minadas de arbitrariedade, pela ausência do preenchimento dos requisitos normativos.

No caso em tela, diante da atribuição da responsabilidade pela dissolução do vínculo contratual ao obreiro, é do empregador a incumbência de provar o fato e os requisitos motivantes para a aplicação da pena, conforme dispõe a legislação processual. Neste compasso, depreende-se que é possível, em tese de cognição exauriente, a declaração de nulidade da demissão por justa causa com apoio no princípio que protege o empregado dentro da relação jurídica trabalhista.

Tal conjuntura é frequente no Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região, visto que, no contexto jurisdicional trabalhista, o exame jurídico da dispensa por justa causa encontra-se alicerçado na concepção protetiva orientada pelo princípio em análise, que direciona o julgador à garantia de direitos trabalhistas através do diagnóstico crítico pautado na prioridade de proteção ao obreiro.

Essa tendência surge, em verdade, como uma consequência ao crescente número de ações ajuizadas com a pretensão de declaração de nulidade da rescisão motivada cumulada com o pagamento das verbas rescisórias devidas, em decorrência do abuso do poder diretivo pelos empregadores que se torna, na atualidade, comum em relações empregatícias precarizadas. Isso ocorre de forma ascendente no Brasil como resultado das novas formas de gestão do capital humano, marcadas pela terceirização e desvalorização da mão de obra, aliadas à cobrança

constante para o cumprimento de metas, que se contrapõe, de maneira direta, aos baixos salários e às más condições de trabalho.

Nessa perspectiva, percebe-se a criação de um ambiente hostil e rotacional, haja vista que, embora o cenário seja desgastante e desfavorável ao trabalhador, a malha juvenil que se renova no país segue em constante necessidade de sobrevivência, o que os condiciona ao trabalho pautado na exploração intensificada e no abuso de poder. Trata-se de uma categoria formada, em sua maioria, por jovens do sexo feminino, com ensino médio concluído e que estão à procura de seu primeiro emprego, atraídos pela oportunidade de conciliar o trabalho com outras atividades.

Lamentavelmente, para as grandes empresas, essas trabalhadoras são, na realidade, mercadorias com curto prazo de validade, já que, com pouco tempo de uso, começam a desenvolver problemas físicos e psicológicos, devido ao ritmo intenso e estressante de trabalho (CAVAIGNAC, 2011). Essa situação gera, por conseguinte, a dispensa da mão de obra pautada em justificativa inapta, sob o véu da justa causa, para que assim, o obreiro perca o direito às garantias trabalhistas derivadas da rescisão, incumbidas ao empregador.

A repetição contínua desse quadro marca a jurisdição trabalhista do Tribunal Acriano, na qual se insere a sentença apreciada para elaboração da presente dissertação, proferida em processo contencioso de ação ajuizada por jovem, do sexo feminino, em face de empresa de telemarketing, sob todas as circunstâncias supramencionadas, as quais formam um verdadeiro padrão. Por óbvio, o Magistrado, em observância aos fatos e ao arcabouço normativo que baliza o Direito do Trabalho, orienta-se pelo Princípio da Proteção ao Trabalhador, para o reconhecimento da nulidade da rescisão motivada, bem como dos pleitos relacionados ao pagamento de verbas rescisórias, conforme determina a Consolidação das Leis Trabalhistas.

Por intermédio dessa análise, é possível compreender, com nitidez, a importância do princípio em comento para a efetivação da segurança jurídica ao trabalhador e do seu acesso às garantias que a ele foram conferidas pelo legislador.

2.2. O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA E VALOR SOCIAL DO TRABALHO COMO NORTEADOR DA JURISDIÇÃO ACRIANA PARA A GARANTIA DE DIREITOS TRABALHISTAS

Os princípios da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho são pilares fundamentais do Direito do Trabalho, estando intrinsecamente ligados à proteção dos direitos

dos trabalhadores. Previstos na Constituição Federal de 1988, o primeiro orienta a aplicação das normas trabalhistas no sentido de garantir condições de trabalho que respeitem a integridade física e moral dos trabalhadores. E o segundo, guia a criação, interpretação e aplicação das normas trabalhistas no sentido de assegurar o exercício em condições justas.

No âmbito das relações de trabalho, a dignidade da pessoa humana se reflete na necessidade de assegurar condições laborais que não coloquem em risco a saúde, a segurança e o bem-estar dos trabalhadores. Isso implica em coibir práticas abusivas como o assédio moral, o trabalho forçado, as condições degradantes e a discriminação. A proteção à dignidade do trabalhador é fundamental para que este possa exercer suas funções de maneira plena e satisfatória, sem que sua integridade física ou psicológica seja comprometida (BARROS, 2019). Assim, o princípio orienta a criação e a aplicação de normas que visem prevenir e combater essas violações no ambiente de trabalho.

Além disso, a dignidade da pessoa humana no Direito do Trabalho também se relaciona com a justa remuneração e a garantia de direitos fundamentais como o repouso semanal remunerado, férias e jornadas de trabalho que permitam uma qualidade de vida adequada. A remuneração justa é um reflexo direto da dignidade do trabalhador, uma vez que garante a ele e à sua família condições mínimas de subsistência e acesso a uma vida digna (MARTINS, 2022). A jurisprudência trabalhista tem reforçado esse entendimento, reconhecendo a dignidade como um valor que permeia todo o ordenamento jurídico e deve ser observado em todas as relações de trabalho.

No que tange ao princípio do valor social do trabalho, a aplicação prática desse princípio é evidenciada nas diversas garantias trabalhistas previstas na legislação brasileira. Por exemplo, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e outras normas regulamentadoras estabelecem direitos como o salário mínimo, a jornada de trabalho limitada, e a concessão de férias remuneradas (BRASIL, 1943). Esses dispositivos visam proteger o trabalhador contra condições de exploração e assegurar que o trabalho seja realizado em condições que respeitem a dignidade do trabalhador, conforme preconizado pelo princípio do valor social do trabalho.

Ademais, o princípio do valor social do trabalho impõe limitações à autonomia das partes na negociação contratual. Mesmo que empregador e empregado possam negociar os termos de seus contratos de trabalho, essa negociação deve estar em conformidade com os direitos mínimos estabelecidos pela legislação. Cláusulas que desrespeitem esses direitos podem ser declaradas nulas, protegendo o trabalhador, que é considerado a parte mais vulnerável na relação de trabalho (MARTINS, 2022). Essa proteção reflete a ideia de que o

trabalho deve ser valorizado e não pode ser objeto de negociações que o diminuam ou comprometam sua dignidade.

O princípio também é essencial para a promoção da justiça social, uma vez que orienta o Direito do Trabalho a atuar como um instrumento de redistribuição de renda e de combate às desigualdades. A valorização do trabalho e a garantia de direitos básicos são mecanismos para reduzir as disparidades econômicas e sociais, promovendo uma maior equidade na distribuição de riqueza e oportunidades.

Nesse sentido, é importante destacar que os dois princípios abordados devem ser equilibrados com todos os outros que compõem a base principiológica trabalhista, de forma que sirvam como norteadores das interpretações e aplicações das normas, influenciando desde a criação de novas leis até a resolução de conflitos judiciais.

A jurisprudência dos tribunais brasileiros, especialmente do TRT 14, tem reafirmado a importância da aplicação de princípios para resolução de conflitos e promoção do ambiente de trabalho justo. Ao observar a sentença, percebe-se que os princípios supracitados foram centrais na sua fundamentação, influenciando diretamente as decisões.

A rescisão indireta do contrato de trabalho e o pagamento das horas extras demonstram a valorização do trabalhador frente ao descumprimento das obrigações empregatícias. Estas, uma vez não rebatidas, reforçariam um entendimento de que o trabalhador é apenas um meio de produção e não um sujeito detentor de direitos e deveres.

Da mesma maneira, a indenização por danos morais, o pagamento do FGTS e das horas extras são uma aplicação clara do princípio da dignidade da pessoa humana, uma vez que se demonstra o reconhecimento do prejuízo da condição de vida do trabalhador, permitindo que o trabalho seja valorizado não somente como uma fonte de renda, mas também como uma atividade diretamente ligada ao bem estar social.

2.3 O PRINCÍPIO DO DIÁLOGO DAS FONTES COMO HARMONIZADOR NORMATIVO NA INTEGRAÇÃO DAS FUNDAMENTAÇÕES NAS DECISÕES DA JURISDIÇÃO TRABALHISTA ACRIANA

Inicialmente, constata-se, de plano, no ordenamento jurídico brasileiro, uma tendência histórica de integração entre suas distintas áreas, as quais, embora dotadas de características específicas e finalidades próprias, revelam-se frequentemente correlatas. Determinada interconexão entre os diferentes ramos do Direito é fundamental para assegurar a harmonização das normas, resultando na aplicação de institutos semelhantes em todas as suas esferas.

Essa prática, por sua vez, não apenas promove uma maior uniformidade e coerência na interpretação e aplicação das normas jurídicas, como também facilita a resolução de conflitos, ao estabelecer princípios universais que orientam as decisões judiciais em múltiplas matérias.

Nesse viés, vale salientar a lição de Carlos Henrique Bezerra Leite (2024), a qual preleciona a existência de dois modelos de integração do ordenamento jurídico: (i) autointegração e (ii) heterointegração. No método da autointegração, significa dizer que o operador do direito, diante de uma lacuna normativa, procurará soluções dentro do próprio conjunto normativo, no mesmo subsistema jurídico, ou seja, nas suas fontes primárias.

Por outro lado, na heterointegração há a utilização de normas proveniente de diferentes ramos do direito, sobretudo quando as disposições específicas de determinado subsistema, não oferecem uma solução adequada ao caso concreto. Assim, a heterointegração confere maior flexibilidade e abrangência à aplicação do direito, permitindo-se a utilização de todas as ferramentas jurídicas disponíveis para proferir uma decisão justa e que assegure a máxima dos direitos fundamentais (LEITE, 2024).

Esse método, tem como estrutura basilar a Teoria do Diálogo da Fontes – doutrina elaborada pelo jurista luso-alemão Erik Jayme (LEITE, 2024). Sua essência reside na premissa de que as normas jurídicas, ainda que originárias de raízes distintas, não se autoexcluem, pelo contrário concorrem em pé de igualdade no processo de complementação mútua no processo hermenêutico. Além disso, a teoria citada encabeçou princípio que leva alcunha idêntica: o Princípio do Diálogo das Fontes. Desse modo, recorrentemente se observa a utilização dessa norma princípio para fundamentação de diversas decisões de litígios trabalhistas.

Nesse contexto, presencia-se decisões judiciais trabalhistas do TRT 14^a no sentido de assegurar a aplicação equânime das disposições legais diante das complexidades da realidade social e a observância da norma mais adequada à efetivação de direitos, adaptando-se às peculiaridades de cada ramo sem perder sua essência normativa.

Em um dos deslindes estudados, a parte reclamante ajuizou ação trabalhista em face da empresa empregadora e do Estado do Acre, pleiteando, entre outros pontos, o reconhecimento da rescisão indireta do contrato de trabalho. Além disso, requereu o pagamento das verbas rescisórias, a quitação de horas extras acrescidas do adicional de 50%, a condenação em danos morais, e a responsabilização subsidiária o Estado do Acre.

Além disso, em sede de tutela de urgência, requereu o bloqueio de valores dos demandados. O juiz analisou o pleito de tutela de urgência formulado pela reclamante, o qual visava o bloqueio

de valores, julgando improcedente o pedido. A linha de raciocínio do juiz fundamentou-se, em primeiro lugar, na aplicabilidade supletiva e subsidiária do Código de Processo Civil (CPC) à legislação trabalhista, nos termos dos artigos 769 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e artigo 15 do CPC/15, desde que não exista regulamentação específica em sentido

Nesse sentido, o instituto da tutela provisória, tal como delineado no CPC, mostrou-se compatível e relevante para a celeridade e para a efetividade dos processos trabalhistas, que, conforme o magistrado, perfaz o princípio do diálogo das fontes. Assim, vê-se a aplicação de um instituto originário do Direito Processual Civil na seara laboral, como forma de ratificar a relevância dessa integração normativa.

Por conseguinte, depreende-se do caso em tela que, apesar da autonomia inerente ao ramo laboral, em nada se impede a utilização de outras normas em seu bojo. Isso pois, em face da pluralidade de fontes, recorrer a outros campos para solucionar conflitos trata-se do exercício de/da do próprio contraditório e ampla defesa, princípios basilares do ordenamento jurídico vigente, reconhecendo-se a coexistência dos ramos do Direito brasileiro. Por fim, ao estabelecer determinados parâmetros, reconhece-se que o Direito não é uma esfera autossuficiente e isolada. Longe disso, essa perspectiva implica superar uma visão compartimentada e estanque das distintas normas que o integram.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho analisou a jurisprudência trabalhista acriana à luz da normatividade principiológica, com enfoque no reconhecimento da força normativa dos princípios pelo Tribunal Regional do Trabalho da 14^a Região. Nesse viés, através da análise das decisões evidenciou-se a relevância da aplicação dos princípios trabalhistas à prática jurisdicional.

A importância desse estudo reside na revelação da Constituição Federal de 1988 enquanto norma central que orienta a integração de tais princípios à realidade brasileira, promovendo a uniformidade e coerência na aplicação das normas e destacando a notoriedade de tal integração entre os diferentes ramos do Direito, com ênfase na interação entre normas trabalhistas e outras áreas do ordenamento jurídico.

A priori, foi abordado o princípio protetor no Direito do Trabalho, o qual visa equilibrar a relação desigual entre empregador e empregado por meio de três vertentes principais: o *in dubio pro operario*, a aplicação da norma mais favorável ao trabalhador e a condição mais benéfica ao trabalhador. Nessa vertente, tais princípios surgem como mecanismos essenciais

para garantir a proteção do trabalhador, refletindo o fundamento do Direito do Trabalho como um meio de combater a exploração e melhorar as condições de vida dos trabalhadores.

Por conseguinte, no que tange à aplicação prática de princípios trabalhistas no contexto das decisões judiciais, especialmente no Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região (TRT 14), destacou-se a aplicabilidade do Princípio da Proteção ao Trabalhador, que foi crucial para a declaração de nulidade de demissões por justa causa quando realizadas de forma discricionária, em desconformidade com os requisitos legais estabelecidos. Dessa forma, a análise de decisões do TRT 14 demonstra a frequência com que esse princípio é invocado para assegurar a justiça e resguardar os direitos trabalhistas, particularmente em casos relativos às empresas de telemarketing e aos trabalhadores jovens.

Destacou-se, por outro lado, a relevância da integração entre os diferentes ramos do Direito, enfatizando a conexão entre normas trabalhistas e outras áreas jurídicas, como o Direito Processual Civil. Tal integração se provou fundamental tanto para a harmonização das normas quanto para a aplicação equitativa dos princípios jurídicos. A teoria do Diálogo das Fontes, elaborada por Erik Jayme, foi o ponto central para essa abordagem, vez que permitiu a complementação e contribuição de normas de diferentes áreas para a efetiva resolução de conflitos.

Por conseguinte, a partir dos conceitos expostos, a título de exemplo a autointegração e a heterointegração, evidenciou-se a necessidade na flexibilidade dentro do âmbito jurídico para resolver lacunas normativas. A título de exemplo, a utilização da tutela provisória, prevista no Código de Processo Civil e aplicada no contexto trabalhista, exemplifica essa integração e a flexibilidade necessária para assegurar a efetividade dos direitos dos trabalhadores.

Além disso, a Teoria do Diálogo das Fontes e seu princípio associado ilustraram a maneira a qual as normas de diferentes áreas podem ser usadas para garantir decisões justas, como evidenciado nas decisões do TRT 14. O uso de casos trabalhistas reais demonstraram a aplicação prática de tais princípios, apontando a complementaridade entre normas trabalhistas e processuais civis para assegurar a efetividade dos direitos fundamentais. Não obstante, foram expostos os aspectos centrais da relação jurídica de emprego e a importância da integração normativa para assegurar a proteção dos trabalhadores dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

Portanto, a análise desses conceitos demonstra a necessidade de uma abordagem integrada e interdependente no Direito, que considera a especificidade de cada ramo jurídico, mas também valoriza a aplicação transversal de princípios e normas.

Em suma, o trabalho acadêmico revelou que a proteção do trabalhador no ordenamento jurídico brasileiro é sustentada por uma interconexão de princípios e normas que promovem um sistema jurídico mais coerente e justo. Destarte, o equilíbrio entre as relações de trabalho e a aplicação prática dos princípios protetores e da integração normativa são essenciais para garantir a efetividade dos direitos trabalhistas e assegurar uma justiça equitativa nas decisões judiciais.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. **A terceirização como regra?** Revista do Tribunal Superior do Trabalho, Brasília, vol. 79, n. 4, out/dez 2013.

BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de Direito do Trabalho**. 12ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

BRASIL, Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região (4ª Vara do Trabalho de Rio Branco). Sentença. **Ação Trabalhista - Rito Sumaríssimo nº 0000094-45.2024.5.14.0404**. Juiz Bruno Henrique Da Silva Oliveira. Rio Branco-Acre, 23 de abril de 2024.

BRASIL, Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região (4ª Vara do Trabalho de Rio Branco). Sentença. **Ação Trabalhista - Rito Ordinário nº 0000770-27.2023.5.14.0404**. Juiz Bruno Henrique Da Silva Oliveira. Rio Branco-Acre, 19 de abril de 2024.

BRASIL, Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região (4ª Vara do Trabalho de Rio Branco). Sentença. **Ação Trabalhista - Rito Ordinário nº 0000088-38.2024.5.14.0404**. Juiz Bruno Henrique Da Silva Oliveira. Rio Branco-Acre, 05 de junho de 2024.

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)**. Brasília, 1943.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 30 ago. 2024.

CAVAIGNAC, M. D. **PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO E OPERADORES DE TELEMARKETING** – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 19ª ed. São Paulo:

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 2002. p. 164. LTr, 2020.

FONCA, Maria Hemília. **Curso de metodologia na elaboração de trabalhos acadêmicos**. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2009.

GARCIA, G. F. B. **Curso de Direito do Trabalho**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2024. E-book.

- GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 19.
- LEITE, C. H. B. **Curso de Direito do Trabalho**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2024. E-book.
- LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 8. ed. São Paulo: Método, 2005. p. 31.
- MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do Trabalho**. 38^a ed. São Paulo: Atlas, 2022.
- MARTINS, Sergio Pinto. **O pluralismo do direito do trabalho**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 69, 77-82.
- PLÁ RODRIGUEZ, Américo. **Princípios de direito do trabalho**. 3. ed. Tradução e revisão técnica de Wagner D. Giglio. Tradução das atualizações de Edilson Alkmim Cunha. São Paulo: LTr, 2004. p. 106-107.
- REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 66, 169.
- SILVA, Otavio Pinto e. **A contratação coletiva como fonte do direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 1998. p. 29-32.
- SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **O direito do trabalho como instrumento de justiça social**. São Paulo: LTr, 2000. p. 31.

JUDICIALIZAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE: REFLEXÕES SOBRE OS TEMAS 1234 E 6 DO STF E A EFETIVIDADE DAS DEMANDAS COLETIVAS PARA MEDICAMENTOS NÃO INCORPORADOS AO SUS

Thomaz Carneiro Drumond⁶⁶

Luciano Fleming Leitão⁶⁷

Thiago Torres Almeida⁶⁸

RESUMO

O presente artigo analisa a judicialização do direito à saúde no Brasil, com ênfase nas recentes decisões do Supremo Tribunal Federal relacionadas aos Temas 1234 e 6 de Repercussão Geral, que estabeleceram novos parâmetros para o fornecimento judicial de medicamentos não incorporados ao Sistema Único de Saúde. A pesquisa examina criticamente o atual modelo de judicialização individual predominante no país e propõe, como alternativa mais adequada, a utilização de demandas coletivas para a inclusão de medicamentos não padronizados nos protocolos do SUS. Argumenta-se que as ações coletivas promovem tratamento mais igualitário, evitam a fragmentação de recursos públicos, preservam a isonomia no acesso à saúde e respeitam a lógica do sistema, que prevê avaliação técnico-científica para incorporação de tecnologias. O estudo analisa os precedentes jurisprudenciais recentes do STF, notadamente os julgamentos finalizados em setembro de 2024, que redefiniram os critérios de responsabilidade dos entes federativos e estabeleceram requisitos cumulativos rigorosos para concessão excepcional de medicamentos não incorporados às listas oficiais. Conclui-se que as recentes decisões do STF representam um marco na racionalização das demandas por medicamentos não incorporados, e que as ações coletivas constituem mecanismo mais adequado para garantir o acesso a medicamentos não padronizados sem comprometer o planejamento, a equidade e a gestão adequada de recursos do sistema público de saúde.

Palavras-chave: Judicialização da saúde; medicamentos não incorporados; Temas 1234 e 6 do STF; demandas coletivas; Direito à saúde; Política Nacional de Medicamentos;

1. INTRODUÇÃO

A judicialização da saúde configura-se como um dos mais significativos fenômenos jurídico-sociais no Brasil contemporâneo, com expressivo crescimento nas últimas duas décadas. O acesso ao Poder Judiciário para garantia do direito à saúde, notadamente para obtenção de medicamentos, tornou-se via frequente para cidadãos que não encontram na administração pública resposta às suas necessidades de saúde. Entre 2008 e 2017, enquanto o

⁶⁶ Procurador do Estado do Acre. Procurador-Chefe da Procuradoria Judicial

⁶⁷ Procurador do Estado do Acre. Assessor Especial do Procurador-Geral Adjunto

⁶⁸ Procurador do Estado do Acre. Procurador-Chefe da Procuradoria Fiscal

número total de processos judiciais no país cresceu 50%, as demandas relacionadas à saúde aumentaram 130%, revelando a dimensão e a intensidade desse fenômeno⁶⁹. Foram identificados 498.715 processos de primeira instância em 17 justiças estaduais e 277.411 processos de segunda instância em 15 tribunais estaduais. Ao todo, somam-se 776.126 processos distribuídos ao longo de uma década, com base nos dados parciais fornecidos pelos tribunais que atenderam à solicitação. Ressalta-se que esse número representa o volume processual acumulado no período, não significando necessariamente que todos estejam em trâmite simultâneo — embora evidencie o agravamento progressivo do cenário⁷⁰.

Esse crescimento exponencial das demandas judiciais em saúde tem produzido impactos estruturais no planejamento, orçamento e execução das políticas públicas sanitárias, com consequências diretas na organização e funcionamento do Sistema Único de Saúde. O fenômeno não se distribui uniformemente pelo território nacional, concentrando-se em regiões com maior desenvolvimento socioeconômico e melhor acesso aos serviços jurídicos, o que levanta questões importantes sobre equidade e universalidade do acesso à saúde.

No epicentro desse fenômeno encontram-se as demandas por medicamentos não incorporados às listas oficiais de dispensação do SUS⁷¹, que representam percentual expressivo das ações judiciais em saúde. Tais medicamentos, embora muitas vezes registrados na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), não foram oficialmente incluídos nos protocolos terapêuticos do sistema público, seja por não terem sido submetidos à avaliação da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (Conitec)⁷², seja por terem recebido parecer negativo quanto à sua incorporação. Essa situação cria tensão permanente entre o direito individual à saúde, constitucionalmente garantido, e a necessidade de racionalização na alocação de recursos públicos escassos, questão que tem ocupado crescentemente os tribunais brasileiros.

Em face dessa realidade complexa e multifacetada, o Supremo Tribunal Federal foi chamado a posicionar-se sobre questões estruturantes relacionadas à judicialização do acesso a medicamentos, culminando em dois julgamentos paradigmáticos: o Tema 1234 (RE 1.366.243), que discutiu a legitimidade passiva da União nas demandas por medicamentos registrados na ANVISA mas não padronizados no SUS, e o Tema 6 (RE 566.471), que estabeleceu critérios

⁶⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Judicialização da Saúde no Brasil: Perfil das demandas, causas e propostas de solução. Brasília: CNJ, 2019, p.15.

⁷⁰ *Ibid.*, p.15.

⁷¹ <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/sectics/renome>

⁷² <https://www.gov.br/conitec/pt-br/assuntos/a-comissao/conheca-a-conitec>

para a concessão judicial de medicamentos não incorporados ao sistema público, independentemente de seu custo. Esses julgamentos representaram oportunidade histórica para o STF estabelecer parâmetros mais claros e objetivos para a intervenção judicial nas políticas públicas de saúde.

Em setembro de 2024, o STF concluiu ambos os julgamentos, definindo teses de repercussão geral que reconfiguraram o panorama jurídico da judicialização de medicamentos no Brasil. As decisões representam verdadeiro divisor de águas na busca por equilíbrio entre a proteção do direito individual à saúde e a preservação da sustentabilidade do sistema público, estabelecendo requisitos rigorosos e cumulativos para que o fornecimento de medicamentos não incorporados seja deferido judicialmente. A Suprema Corte reconheceu, como premissa fundamental, que a ausência de inclusão de determinado medicamento nas listas de dispensação do SUS impede, como regra geral, seu fornecimento por decisão judicial. Apenas excepcionalmente, quando preenchidos todos os requisitos elencados nas teses, poderia o Judiciário determinar o fornecimento de medicamento não padronizado.

Esse novo paradigma jurisprudencial visa, simultaneamente, proteger o direito individual à saúde em situações excepcionais e preservar a racionalidade do sistema público, que opera com recursos limitados e segundo critérios técnico-científicos de incorporação de tecnologias. As decisões do STF refletem amadurecimento institucional no tratamento da judicialização da saúde, reconhecendo a complexidade técnica envolvida na gestão do sistema público e a necessidade de respeitar a expertise dos órgãos especializados, sem abdicar do controle judicial em situações de evidente ilegalidade ou omissão administrativa.

Nesse contexto de profunda transformação jurisprudencial, o presente artigo tem como objetivo analisar as recentes decisões do STF e propor uma reflexão sobre alternativas mais eficientes para o tratamento jurídico das demandas por medicamentos não padronizados no SUS. Argumenta-se que as ações coletivas, especialmente aquelas que visam à incorporação de medicamentos aos protocolos oficiais do sistema público, constituem mecanismo mais adequado para lidar com essa questão, em contraposição ao modelo atual, predominantemente marcado por demandas individuais atomizadas. A tese central aqui defendida é que as ações coletivas promovem tratamento mais igualitário entre os cidadãos, previnem a fragmentação de recursos públicos destinados à saúde, preservam a isonomia no acesso aos serviços e prestações sanitárias, e respeitam a lógica estruturante do sistema de saúde, que pressupõe avaliação técnico-científica para incorporação de tecnologias.

2. A JUDICIALIZAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE NO BRASIL: CONTEXTO HISTÓRICO E EVOLUÇÃO

A judicialização da saúde no Brasil configura fenômeno multifacetado⁷³, cuja compreensão exige análise histórica de sua gênese e desenvolvimento. O processo de constitucionalização do direito à saúde, concretizado na Constituição Federal de 1988, em especial no art. 196, representa marco fundante desse fenômeno. Ao alçar a saúde à condição de direito fundamental social, estabelecendo o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, e determinar a criação de um sistema público de saúde, o constituinte criou terreno fértil para a emergência de reivindicações judiciais nessa seara. A constitucionalização da saúde como direito de todos e dever do Estado representou mudança paradigmática na concepção das políticas públicas sanitárias no Brasil, transitando de um modelo excludente e contributivo para um sistema universal e gratuito⁷⁴

Esse fenômeno emerge, portanto, como consequência direta da constitucionalização desse direito, aliada à criação de instrumentos processuais para sua tutela e ao fortalecimento das instituições jurídicas destinadas à defesa dos direitos fundamentais. No plano normativo, a promulgação da Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/1990) e a estruturação progressiva do Sistema Único de Saúde consolidaram as bases para a efetivação do direito à saúde, mas também evidenciaram as tensões entre sua dimensão individual e coletiva, entre o princípio da integralidade e a escassez de recursos públicos. Essas tensões, inerentes a qualquer sistema de saúde que se pretenda universal em contexto de recursos limitados, tornaram-se o substrato sobre o qual se desenvolveu o fenômeno da judicialização⁷⁵.

O êxito dessas primeiras experiências de judicialização impulsionou a expansão do fenômeno para outras áreas, como medicamentos de alto custo, tratamentos experimentais, procedimentos cirúrgicos e internações hospitalares. Esse período inicial foi marcado por intensa mobilização social e por decisões judiciais que, embora casuísticas, estabeleceram precedentes importantes para a compreensão do direito à saúde como direito subjetivo imediatamente exigível.

⁷³ MEDINA, Janaina. 4.. O Direito Fundamental à Saúde no Ordenamento Jurídico Brasileiro e o Acordo de Compartilhamento de Risco para a Incorporação de Novas Tecnologias ao Sistema Único de Saúde In: MEDINA, Janaina. Direito à Saúde e Novas Tecnologias.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ DUARTE, Luciana; PIMENTA, Liana. I. Direito à Saúde: Histórico, Judicialização e Prognóstico In: DUARTE, Luciana; VIDAL, Víctor. Direito à Saúde.

Nas últimas décadas, observou-se exponencial crescimento das demandas judiciais em saúde, ultrapassando 2,5 milhões de processos entre os anos de 2015 e 2020⁷⁶. Esse aumento pode ser atribuído a múltiplos fatores convergentes: maior conscientização da população sobre seus direitos, impulsionada por campanhas educativas e pela própria experiência do SUS; fortalecimento da atuação das Defensorias Públicas, que passaram a ter estrutura mais robusta para atendimento à população carente; ampliação do acesso à justiça, com a criação dos Juizados Especiais e a simplificação de procedimentos; insuficiência das políticas públicas existentes para atender à crescente demanda por serviços de saúde; inovações tecnológicas na área da saúde, com o desenvolvimento constante de novos medicamentos e tratamentos; e pressões da indústria farmacêutica para incorporação de novos medicamentos, muitas vezes através de estratégias de marketing direcionadas a médicos e pacientes.

3. IMPACTOS DA JUDICIALIZAÇÃO NA GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

A escalada da judicialização da saúde produziu impactos estruturais na gestão do Sistema Único de Saúde, com reflexos diretos no planejamento, orçamento e execução das políticas públicas sanitárias. Esses impactos manifestam-se em diferentes dimensões e níveis de governo, apresentando particular intensidade na esfera municipal, onde os recursos são mais limitados e a capacidade técnico-administrativa é frequentemente menor. A análise desses impactos revela a complexidade do fenômeno e a necessidade de soluções que considerem as múltiplas dimensões envolvidas⁷⁷.

Segundo a pesquisa do CNJ, “o número de demandas judiciais relativas à saúde aumentou 130% entre 2008 e 2017, enquanto o número total de processos judiciais cresceu 50%. Segundo o Ministério da Saúde, em sete anos houve um crescimento de aproximadamente 13 vezes nos seus gastos com demandas judiciais, atingindo R\$ 1,6 bilhão em 2016. Tal montante, ainda que pequeno frente ao orçamento público para a saúde, representa parte substancial do valor disponível para alocação discricionária da autoridade pública, atingindo níveis suficientes para impactar a política de compra de medicamentos, um dos principais

⁷⁶ <https://www10.trf2.jus.br/comite-estadual-de-saude-rj/cnj-judicializacao-da-saude-pesquisa-aponta-demandas-mais-recorrentes/>.

⁷⁷ MEDINA, Janaina. 4.. O Direito Fundamental à Saúde no Ordenamento Jurídico Brasileiro e o Acordo de Compartilhamento de Risco para a Incorporação de Novas Tecnologias ao Sistema Único de Saúde In: MEDINA, Janaina. Direito à Saúde e Novas Tecnologias.

objetos das demandas judiciais”⁷⁸. O impacto orçamentário constitui, possivelmente, a dimensão mais visível e imediata da judicialização da saúde. As decisões judiciais que determinam o fornecimento de medicamentos não padronizados, especialmente aqueles de alto custo, impõem significativo ônus financeiro ao sistema público de saúde.

A judicialização também produz significativos impactos na organização administrativa e logística do sistema público de saúde. As decisões judiciais, frequentemente acompanhadas de prazos exíguos para cumprimento e ameaça de sanções, impõem aos gestores públicos a necessidade de criar estruturas específicas para seu atendimento, desviando recursos humanos e materiais da prestação regular de serviços de saúde.

A aquisição de medicamentos por determinação judicial frequentemente ocorre fora dos procedimentos regulares de compra pública, sem observância dos processos licitatórios e sem possibilidade de negociação de preços ou condições favoráveis ao erário. Ademais, a necessidade de adquirir medicamentos em caráter emergencial para atender ordens judiciais impede o planejamento adequado das compras, gera ineficiências logísticas e implica, muitas vezes, pagamento de valores superiores aos que seriam obtidos em compras planejadas e em maior escala.

Outro aspecto relevante como dessa desorganização administrativa manifesta-se na necessidade de criação de estruturas paralelas para atendimento às demandas judiciais. Em muitos estados e municípios, foram estabelecidos departamentos específicos para gerenciamento dessas demandas, envolvendo profissionais da saúde, do direito e da administração, que poderiam estar alocados em atividades assistenciais ou de gestão regular do sistema. Essa realocação de recursos humanos especializados compromete a capacidade do sistema de planejar e executar políticas públicas abrangentes, criando um ciclo vicioso em que a resposta às demandas judiciais consome recursos que poderiam ser utilizados para prevenir novas judicializações. No Estado do Acre, especificamente, a Secretaria de Estado de Saúde – SESACRE possui diversos núcleos extrajudiciais e judiciais para atendimento específicos de demandas de tal natureza⁷⁹.

O tema impacta negativamente o princípio da equidade, um dos pilares fundamentais do Sistema Único de Saúde. As evidências disponíveis sugerem que a via judicial beneficia predominantemente indivíduos ou grupos com maior acesso à informação, recursos econômicos

⁷⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Judicialização da Saúde no Brasil: Perfil das demandas, causas e propostas de solução. Brasília: CNJ, 2019, p. 7.

⁷⁹ <https://legis.ac.gov.br/detalhar/4403-0>

e assistência jurídica, potencialmente agravando as desigualdades no acesso à saúde. Estudos realizados em diferentes regiões do país indicam padrão consistente de desigualdade no acesso à judicialização. Pesquisa realizada no estado de Minas Gerais por Machado *et al.* (2011, p. 594) revelou que "mais de 70% dos autores de ações judiciais por medicamentos eram atendidos no sistema privado de saúde e 60,3% foram representados por advogados particulares".

A interferência da judicialização nos processos técnicos de avaliação e incorporação de tecnologias constitui outro impacto significativo no funcionamento do SUS. No Brasil, a incorporação de novas tecnologias em saúde, incluindo medicamentos, é atribuição da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec)⁸⁰, criada pela Lei nº 12.401/2011. A Conitec realiza avaliações técnicas baseadas em evidências científicas, considerando aspectos como eficácia, acurácia, efetividade, segurança e custo-efetividade. As decisões judiciais, frequentemente, desconsideram esses critérios técnico-científicos, determinando o fornecimento de medicamentos sem avaliação adequada de sua eficácia e segurança ou com relação custo-efetividade desfavorável.

4. A JUDICIALIZAÇÃO INDIVIDUAL E SEUS LIMITES

O modelo predominante de judicialização da saúde no Brasil caracteriza-se pela preponderância das ações individuais. De acordo com dados do Conselho Nacional de Justiça, as ações individuais representam a imensa maioria das demandas judiciais relacionadas à saúde, enquanto as ações coletivas correspondem a uma parca minoria⁸¹. Esse cenário configura o que Arenhart⁸² denomina "judicialização atomizada" em que cada cidadão busca, individualmente, a satisfação de suas necessidades de saúde pela via judicial. Esse modelo de judicialização individual apresenta limitações estruturais significativas, tanto do ponto de vista jurídico quanto sanitário, comprometendo sua efetividade como mecanismo de garantia do direito à saúde.

A judicialização individual beneficia primordialmente aqueles que possuem recursos cognitivos, sociais e econômicos para acessar o sistema judiciário. Estudos empíricos demonstram consistentemente que características socioeconômicas favoráveis estão positivamente associadas à propositura de ações judiciais na área da saúde. Cria-se, assim, um

⁸⁰ <https://www.gov.br/conitec/pt-br/assuntos/a-comissao/conheca-a-conitec>

⁸¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Judicialização da Saúde no Brasil: Perfil das demandas, causas e propostas de solução. Brasília: CNJ, 2019, p. 135.

⁸² ARENHART, Sérgio; OSNA, Gustavo. Capítulo 2. Os Direitos Metaindividuais e Sua Definição In: ARENHART, Sérgio; OSNA, Gustavo. Curso de Processo Civil Coletivo. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2021.

sistema de saúde de "duas velocidades"⁸³: um para aqueles que conseguem acessar o Judiciário e obter tratamentos específicos via decisão judicial, e outro para a maioria da população, dependente exclusivamente das políticas regularmente estabelecidas. Essa realidade compromete o princípio da universalidade, pois, na prática, estabelece categorias diferenciadas de cidadãos: os que têm e os que não têm suas necessidades de saúde atendidas via judicial.

As decisões judiciais individualizadas comprometem a racionalidade alocativa dos recursos públicos destinados à saúde. A aquisição fragmentada de medicamentos em cumprimento a ordens judiciais impede ganhos de escala, reduz o poder de negociação do Estado frente à indústria farmacêutica e eleva os custos administrativos associados ao processamento de múltiplas compras de pequeno volume.

A judicialização individual gera riscos à integridade e à coerência da política farmacêutica nacional. O fornecimento pulverizado de medicamentos via decisão judicial, sem considerar os protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas estabelecidos, fragmenta a assistência farmacêutica e prejudica o acompanhamento adequado dos pacientes. Muitas vezes, os medicamentos concedidos judicialmente não estão inseridos em contexto mais amplo de atenção à saúde, sendo fornecidos sem a garantia de acompanhamento clínico adequado e sem articulação com outras intervenções necessárias. Essa realidade contraria o princípio da integralidade, que pressupõe atenção coordenada e contínua, e não meramente o fornecimento isolado de insumos.

A multiplicação de decisões judiciais individuais impondo o fornecimento de medicamentos não incorporados ao SUS representa significativo risco à sustentabilidade financeira do sistema público de saúde. Considerando o contexto de subfinanciamento crônico do SUS, agravado pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabeleceu teto para os gastos públicos por 20 anos, os recursos destinados ao cumprimento de decisões judiciais necessariamente comprometem a execução de políticas programadas. Estudos demonstram que os gastos com a judicialização da saúde têm crescido em ritmo muito superior ao aumento do orçamento global do setor, evidenciando o risco de estrangulamento financeiro do sistema^{84,85}.

5. AS RECENTES DECISÕES DO STF: TEMAS 1234 E 6

⁸³ <https://www.scielo.br/j/csc/a/NXQwdBYPMBGZHmT5wPdNkkC/?lang=pt>

⁸⁴ <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/aumentam-os-gastos-publicos-com-judicializacao-da-saude>

⁸⁵ <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/15830-judicializacao-corresponde-a-quase-33-dos-gastos-em-medicamentos-de-estados-brasileiros>

Em setembro de 2024, o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento de dois recursos extraordinários que estabeleceram novos parâmetros para a judicialização da saúde no Brasil. O julgamento do Tema 1234 (RE 1.366.243) originou-se de decisão proferida pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que condenou o governo estadual a fornecer medicamentos não incorporados ao SUS a um paciente com epilepsia refratária. O processo teve início quando o Estado de Santa Catarina recorreu de decisão que negou a inclusão da União como responsável solidária pelo fornecimento do medicamento e recusou a transferência da ação para a Justiça Federal. Em âmbito nacional, a questão central debatida era a definição da responsabilidade dos entes federativos pelo custeio de medicamentos não incorporados ao SUS em casos de judicialização.

O julgamento do Tema 1234 (RE 1.366.243) foi marcado por significativa inovação metodológica. O Ministro Gilmar Mendes, relator do caso, suspendeu, em abril de 2023, todos os recursos em curso no STF e no STJ relacionados ao tema e criou uma comissão especial para debater a questão, com representantes dos entes federativos e da sociedade civil. Essa abordagem dialógica e participativa permitiu a construção de acordo amplo sobre a questão, refletindo compreensão do STF sobre a complexidade técnica e política envolvida na matéria. Como resultado desse processo, a União, estados, Distrito Federal e municípios chegaram a três acordos interfederativos sobre a definição da competência da Justiça Federal e o ressarcimento a ser feito pela União nas demandas sobre medicamentos não incorporados.

A tese de repercussão geral fixada pelo STF no julgamento definiu que se consideram medicamentos não incorporados aqueles que não constam na política pública do SUS; medicamentos previstos nos PCDTs para outras finalidades; medicamentos sem registro na ANVISA; e medicamentos *off label* sem PCDT ou que não integrem listas do componente básico. Também estabeleceu que "a concessão judicial de medicamento registrado na ANVISA, mas não incorporado às listas de dispensação do Sistema Único de Saúde, deve observar as teses firmadas no julgamento do Tema 6 da Repercussão Geral (RE 566.471)".

Além disso, foram definidos critérios específicos quanto à competência judicial e ao custeio dessas demandas. As ações que tratem de medicamentos não incorporados ao SUS, mas com registro na ANVISA, devem tramitar na Justiça Federal quando o valor anual do tratamento for igual ou superior a 210 salários-mínimos, considerando-se, para esse cálculo, o Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG) divulgado pela CMED. Nesses casos, a União será responsável pelo custeio integral. Quando o valor do tratamento for inferior a esse limite, a ação tramitará na Justiça Estadual, e, em caso de condenação, a União deverá ressarcir os Estados e

Municípios em 65% do valor pago, percentual que será de 80% nos casos de medicamentos oncológicos ajuizados até 10/06/2024, desde que o custo seja superior a sete salários-mínimos. Para as ações ajuizadas após essa data, o percentual será definido pela Comissão Intergestores Tripartite.

O STF manteve a competência da Justiça Federal para ações relativas a medicamentos sem registro na ANVISA, conforme já decidido no Tema 500. Foi prevista a criação de uma plataforma nacional para centralizar informações sobre pedidos administrativos e judiciais de medicamentos, com dados compartilhados entre os entes federativos e o Poder Judiciário, inclusive para controle e responsabilização administrativa. Determinou-se ainda que o serviço de saúde ao qual está vinculado o profissional prescriptor de medicamento não incorporado ao SUS é responsável pelo acompanhamento clínico contínuo do paciente, com a apresentação periódica de relatórios sobre a evolução do tratamento. A decisão também impõe ao Poder Judiciário o dever de analisar os fundamentos do ato administrativo que indeferiu a incorporação do medicamento ou seu fornecimento, limitando a atuação judicial ao controle de legalidade, sem adentrar o mérito da política pública. Para a concessão judicial de medicamentos não incorporados, cabe ao autor comprovar, com base em evidências científicas de alto nível, a eficácia e a segurança do tratamento, bem como a inexistência de substituto terapêutico já disponibilizado pelo SUS.

Paralelamente, o STF concluiu o julgamento do Tema 6 (RE 566.471), que discutia o dever do Estado de fornecer medicamentos de alto custo não incorporados ao SUS. O caso concreto envolvia paciente que solicitou ao estado do Rio Grande do Norte o fornecimento do medicamento de alto custo, na época não disponível no sistema público. Em setembro de 2024, o Plenário do STF finalmente concluiu o julgamento, definindo a tese de repercussão geral que estabelece, como regra geral, que "a ausência de inclusão de medicamento nas listas de dispensação do Sistema Único de Saúde (RENAME, RESME, REMUME, entre outras) impede, como regra geral, o fornecimento do fármaco por decisão judicial, independentemente do custo". Apenas excepcionalmente, quando preenchidos cumulativamente determinados requisitos, poderia o Judiciário determinar o fornecimento de medicamento não incorporado.

Os requisitos estabelecidos pelo STF para a concessão excepcional são rigorosos e cumulativos:

1. A ausência de inclusão de medicamento nas listas de dispensação do Sistema Único de Saúde - SUS (RENAME, RESME, REMUME, entre outras) impede, como regra geral, o fornecimento do fármaco por decisão judicial, independentemente do custo.
2. É possível, excepcionalmente, a concessão judicial de medicamento registrado na ANVISA, mas não incorporado às listas de dispensação do Sistema Único de Saúde,

desde que preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos, cujo ônus probatório incumbe ao autor da ação:

- (a) negativa de fornecimento do medicamento na via administrativa, nos termos do item '4' do Tema 1.234 da repercussão geral;
- (b) ilegalidade do ato de não incorporação do medicamento pela Conitec, ausência de pedido de incorporação ou da mora na sua apreciação, tendo em vista os prazos e critérios previstos nos artigos 19-Q e 19-R da Lei nº 8.080/1990 e no Decreto nº 7.646/2011;
- (c) impossibilidade de substituição por outro medicamento constante das listas do SUS e dos protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas;
- (d) comprovação, à luz da medicina baseada em evidências, da eficácia, acurácia, efetividade e segurança do fármaco, necessariamente respaldadas por evidências científicas de alto nível, ou seja, unicamente ensaios clínicos randomizados e revisão sistemática ou meta-análise;
- (e) imprescindibilidade clínica do tratamento, comprovada mediante laudo médico fundamentado, descrevendo inclusive qual o tratamento já realizado; e
- (f) incapacidade financeira de arcar com o custeio do medicamento.

A tese construída pelo STF baseou-se em três premissas fundamentais: a escassez de recursos e a eficiência das políticas públicas de saúde; a igualdade de acesso à saúde; e o respeito à expertise técnica e à medicina baseada em evidências. Segundo os ministros, os recursos públicos são limitados, e a judicialização excessiva pode comprometer todo o sistema de saúde. A concessão de medicamentos por decisão judicial beneficia indivíduos específicos, mas produz efeitos que prejudicam a maioria da população que depende exclusivamente do SUS, exigindo, portanto, critérios rigorosos para sua excepcional concessão.

As decisões do STF nos Temas 1234 e 6 representam verdadeiro divisor de águas na judicialização da saúde no Brasil, reconfigurando o panorama jurídico e estabelecendo parâmetros mais claros e rigorosos para a concessão judicial de medicamentos não incorporados ao SUS. Ao definir que, como regra geral, a ausência de inclusão de medicamento nas listas oficiais impede seu fornecimento por decisão judicial, o STF privilegiou a política pública de assistência farmacêutica e reconheceu a legitimidade técnica dos processos de incorporação de tecnologias ao sistema público. A excepcionalidade da concessão judicial de medicamentos não incorporados, condicionada ao preenchimento cumulativo de seis requisitos rigorosos, eleva significativamente o ônus probatório do autor da ação e restringe as hipóteses de interferência judicial nas políticas de saúde.

6. AÇÕES COLETIVAS COMO ALTERNATIVA PARA A JUDICIALIZAÇÃO DE MEDICAMENTOS

Diante das limitações estruturais da judicialização individual e considerando as recentes decisões do STF, que estabeleceram parâmetros rigorosos para a concessão judicial de

medicamentos não incorporados ao SUS, as ações coletivas emergem como alternativa mais adequada para lidar com essa questão. A tutela coletiva de direitos, especialmente por meio de instrumentos como a ação civil pública, apresenta vantagens significativas em relação às demandas individuais, tanto do ponto de vista processual quanto da efetivação substancial do direito à saúde. A análise comparativa entre os dois modelos revela as potencialidades das ações coletivas para racionalização da judicialização e promoção de acesso mais equitativo aos medicamentos.

A principal vantagem das ações coletivas reside na promoção da isonomia no tratamento entre os cidadãos. Ao contrário das ações individuais, que beneficiam apenas aqueles com acesso ao sistema judiciário, as demandas coletivas podem produzir efeitos para todos os que se encontram em situação similar, universalizando o acesso aos medicamentos eventualmente concedidos. Esse aspecto é particularmente relevante no contexto brasileiro, marcado por profundas desigualdades socioeconômicas e geográficas que limitam significativamente o acesso à justiça para parcelas expressivas da população. Dados do Conselho Nacional de Justiça indicam que "ações coletivas têm maior probabilidade de decisão favorável, com acréscimo de aproximadamente 7% de chance de sucesso em comparação com ações individuais"⁸⁶. Essa constatação desconstrói o mito, comum na literatura sobre judicialização da saúde, de que tribunais e juízes estariam mais dispostos a decidir favoravelmente casos individuais do que a realizar reformas estruturais via ações coletivas.

Do ponto de vista da gestão pública, as ações coletivas permitem racionalização dos recursos destinados ao cumprimento de decisões judiciais em saúde. A concentração das demandas similares em uma única ação possibilita análise mais abrangente dos impactos orçamentários e logísticos do fornecimento de determinado medicamento, permitindo ao julgador avaliar com maior precisão a proporcionalidade da medida pleiteada. Essa visão panorâmica é fundamental para decisões judiciais que considerem não apenas o direito individual, mas também as repercussões sistêmicas no funcionamento do SUS.

A concessão coletiva de medicamentos permite ganhos de escala nas aquisições públicas, reduzindo custos unitários e viabilizando negociações mais vantajosas com a indústria farmacêutica. Estudos demonstram que aquisições centralizadas e planejadas de medicamentos podem reduzir o custo unitário dos produtos, em comparação com compras fragmentadas e emergenciais para atendimento de decisões individuais. Essa economia de recursos é

⁸⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Judicialização da Saúde no Brasil: Perfil das demandas, causas e propostas de solução. Brasília: CNJ, 2019, p. 133-134.

fundamental em contexto de escassez e permite que mais pessoas sejam beneficiadas com os mesmos recursos públicos.

Do ponto de vista processual, a concentração de demandas similares em ações coletivas contribui para a economia processual e para a redução da sobrecarga do sistema judiciário. A multiplicação de ações individuais com o mesmo objeto sobrecarrega as estruturas judiciais e administrativas, gerando custos elevados para o Estado e para a sociedade. A via coletiva permite otimização dos recursos judiciários e redução dos custos processuais globais, liberando o sistema de justiça para outras demandas igualmente importantes.

As ações coletivas favorecem maior segurança jurídica no tratamento das demandas por medicamentos, evitando a fragmentação de entendimentos judiciais e a consequente desigualdade no acesso a prestações de saúde. A concentração da discussão em um único processo permite análise mais aprofundada das questões técnicas e científicas envolvidas, com potencial produção de provas periciais mais robustas e participação de especialistas na forma de *amici curiae*. Essa concentração é particularmente relevante considerando a complexidade técnica das questões relacionadas à incorporação de medicamentos, que envolvem avaliação de evidências científicas, análises farmacoeconômicas e considerações sobre impacto orçamentário.

Nas ações coletivas, a possibilidade de realização de audiências públicas, requisição de informações técnicas a órgãos especializados e ampla produção probatória contribui para decisões mais informadas e tecnicamente consistentes. Essa qualificação do debate é especialmente importante considerando os critérios estabelecidos pelo STF no Tema 6, que exigem comprovação da eficácia, acurácia, efetividade e segurança do medicamento pleiteado mediante evidências científicas de alto nível. A produção e análise adequada dessas evidências demandam expertise técnica e recursos que dificilmente estariam disponíveis em múltiplas ações individuais fragmentadas.

As ações coletivas, especialmente quando buscam a incorporação de medicamentos ao SUS (e não apenas seu fornecimento a determinado grupo), respeitam a lógica estruturante do sistema de saúde, que pressupõe avaliação técnica e incorporação racional de tecnologias. Ao promover discussão sobre a própria política pública, e não apenas sobre sua aplicação a casos individuais, as demandas coletivas reconhecem a dimensão coletiva do direito à saúde e sua inserção em contexto mais amplo de alocação de recursos escassos. Essa abordagem alinha-se à compreensão contemporânea dos direitos sociais, que reconhece sua dimensão individual,

mas enfatiza seu caráter coletivo e a necessidade de implementação progressiva por meio de políticas públicas abrangentes.

As ações coletivas podem desempenhar papel relevante no processo de incorporação de medicamentos ao SUS, funcionando como mecanismo complementar à atuação administrativa da Conitec. Em vez de buscar o fornecimento individualizado de medicamentos não padronizados, as ações coletivas podem questionar a mora ou ilegalidade no processo de incorporação, promovendo debate qualificado sobre a inclusão de novos medicamentos nos protocolos do SUS. Essa função complementar é particularmente relevante em contextos de inércia administrativa, quando a Conitec não aprecia tempestivamente os pedidos de incorporação, ou de ilegalidade específica, quando a não incorporação decorre de vícios procedimentais ou avaliação tecnicamente inadequada.

7. O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA E DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROMOÇÃO DE DEMANDAS COLETIVAS

A Defensoria Pública e o Ministério Público desempenham papel fundamental na promoção de demandas coletivas relacionadas à saúde, sendo legalmente legitimados para propor ações civis públicas visando à tutela de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, como é o caso do direito à saúde. Essa legitimação, prevista na Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) e na Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), confere a essas instituições papel central na judicialização coletiva da saúde. A análise da atuação dessas instituições revela potencialidades ainda não plenamente exploradas para racionalização da judicialização.

Para além da legitimidade formal, a Defensoria Pública e o Ministério Público possuem capacidade institucional diferenciada para lidar com a complexidade das demandas de saúde. Ambas as instituições têm progressivamente desenvolvido núcleos especializados em direito sanitário, com profissionais capacitados para análise técnica de questões relacionadas a medicamentos e tratamentos médicos. Essa especialização institucional favorece a proposição de ações coletivas tecnicamente consistentes e baseadas em evidências científicas robustas.

Para efetivação do potencial das ações coletivas na racionalização da judicialização da saúde, é fundamental que a Defensoria Pública e o Ministério Público adotem estratégias institucionais de priorização da via coletiva. Experiências bem-sucedidas em diferentes unidades da federação poderão demonstrar que a implementação de fluxos de trabalho que

identifiquem demandas individuais repetitivas e as redirecionem para tratamento coletivo poderia contribuir significativamente para a racionalização da judicialização.

A efetividade das ações coletivas em saúde depende fundamentalmente da articulação interinstitucional entre Defensoria Pública, Ministério Público, Procuradorias, Poder Judiciário e gestores do SUS. Esses espaços de diálogo têm se mostrado fundamentais para prevenir judicializações desnecessárias e construir soluções que atendam às necessidades dos cidadãos sem comprometer o funcionamento do sistema de saúde.

8. PROPOSTAS PARA ESTRUTURAÇÃO DA LITIGÂNCIA COLETIVA EM MEDICAMENTOS

À luz da análise desenvolvida sobre as limitações da judicialização individual, as vantagens das demandas coletivas e os impactos das recentes decisões do STF, apresentam-se propostas normativas e procedimentais concretas para estruturação da litigância coletiva em medicamentos. Essas propostas visam contribuir para a racionalização da judicialização da saúde, promovendo tratamento mais igualitário e eficiente das demandas por medicamentos não incorporados ao SUS.

No plano legislativo, propõe-se a criação, por meio de lei federal, de procedimento específico para ações coletivas que visem à incorporação de medicamentos ao SUS. Esse procedimento deveria contemplar aspectos específicos que facilitem e incentivem a utilização da via coletiva. Primeiramente, seria necessária a ampliação do rol de legitimados para além dos já previstos na Lei da Ação Civil Pública, conferindo legitimidade a associações de pacientes e sociedades médicas específicas, desde que atendidos requisitos de representatividade e idoneidade. Essa ampliação permitiria maior participação da sociedade civil organizada na defesa coletiva do direito à saúde.

O procedimento específico deveria estabelecer requisitos claros para a petição inicial, exigindo instrução com documentação técnica mínima, incluindo estudos de eficácia e segurança do medicamento pleiteado, análise das alternativas terapêuticas disponíveis no SUS e estimativa de impacto orçamentário. Essa exigência contribuiria para qualificar tecnicamente as demandas e evitar ações coletivas sem fundamentação adequada. Deveria ser prevista ainda fase preliminar de admissibilidade, em que o juízo verificaria o preenchimento dos requisitos formais e a presença de indícios suficientes da necessidade de incorporação do medicamento.

A garantia de tramitação prioritária para ações coletivas que versem sobre incorporação de medicamentos, especialmente aqueles destinados a doenças graves e sem

alternativa terapêutica disponível no SUS, seria fundamental para assegurar resposta tempestiva do Judiciário. A obrigatoriedade de realização de audiências públicas com participação de especialistas independentes, gestores do SUS e representantes dos pacientes contribuiria para subsidiar a decisão judicial com informações técnicas e científicas abrangentes. Por fim, seria necessária previsão expressa de que a sentença que determina a incorporação de medicamento ao SUS produz efeitos erga omnes, beneficiando todos os pacientes em situação similar, independentemente de sua participação no processo.

No plano institucional, propõe-se o desenvolvimento e implementação de protocolos nas Procuradorias Estaduais, Defensorias Públicas e Ministérios Públicos para identificação de demandas individuais que poderiam ser mais adequadamente tratadas pela via coletiva. Esses protocolos deveriam estabelecer critérios objetivos como número mínimo de casos similares identificados, relevância sanitária da questão, e potencial de impacto orçamentário para identificação de situações que justificariam abordagem coletiva. A criação de canais específicos para comunicação entre as instituições permitiria compartilhamento de informações sobre demandas repetitivas por medicamentos específicos.

A estruturação de núcleos especializados em demandas coletivas de saúde nas instituições do sistema de justiça seria fundamental para qualificação da atuação. Esses núcleos deveriam contar com equipes multidisciplinares, incluindo profissionais do direito e da saúde, com capacitação específica em direito sanitário, avaliação de tecnologias em saúde e políticas públicas. A infraestrutura adequada, com recursos tecnológicos, acesso a bases de dados científicas e instrumentos para análise de evidências clínicas e econômicas relacionadas a medicamentos, seria essencial para atuação qualificada.

Para estados com recursos limitados, a padronização de peças processuais e estratégias argumentativas poderia contribuir significativamente para qualificação da atuação institucional. O desenvolvimento de modelos de petições iniciais, roteiros para sustentações orais, quesitos periciais padronizados e fichas técnicas por classe terapêutica, coordenados nacionalmente, poderia reduzir custos e aumentar a efetividade da atuação. Essa padronização não eliminaria a necessidade de adaptação às particularidades de cada caso, mas proporcionaria base sólida para atuação técnica consistente.

9. CONCLUSÃO

As recentes decisões do STF nos Temas 1234 e 6 representam significativo avanço na racionalização da judicialização da saúde no Brasil, estabelecendo parâmetros mais claros para a concessão judicial de medicamentos não incorporados ao SUS. Ao definir critérios rigorosos para essas demandas, o Supremo Tribunal Federal buscou equilibrar o direito individual à saúde com a necessidade de preservar a sustentabilidade do sistema público e a equidade no acesso aos serviços de saúde. O estabelecimento da regra geral de impossibilidade de concessão judicial de medicamentos não incorporados, exceto quando preenchidos requisitos cumulativos rigorosos, representa reconhecimento da legitimidade dos processos técnicos de avaliação e incorporação de tecnologias ao SUS.

Nesse novo contexto jurisprudencial, as ações coletivas emergem como alternativa mais adequada para lidar com a questão dos medicamentos não incorporados ao SUS, especialmente quando visam à incorporação desses fármacos às listas de dispensação do sistema público. As demandas coletivas promovem tratamento mais igualitário entre os cidadãos, evitam a fragmentação de recursos públicos e preservam a lógica do sistema de saúde, que pressupõe avaliação técnica e incorporação racional de tecnologias. As vantagens das ações coletivas – isonomia no tratamento, racionalização de recursos, segurança jurídica, eficiência processual e respeito à dimensão coletiva do direito à saúde – alinham-se perfeitamente aos princípios estabelecidos pelo STF e aos fundamentos constitucionais do SUS.

A análise desenvolvida demonstra que o modelo predominante de judicialização individual apresenta limitações estruturais incompatíveis com os princípios do SUS e com a necessidade de uso racional dos recursos públicos. A fragmentação das demandas, a desigualdade no acesso à justiça, os custos elevados e a desorganização administrativa gerada pela multiplicação de ações individuais comprometem a efetividade do sistema de saúde e aprofundam iniquidades. Em contraste, as ações coletivas oferecem caminho mais promissor para conciliação entre a garantia do direito à saúde e a preservação da racionalidade do sistema público.

O papel da Defensoria Pública e do Ministério Público na promoção de demandas coletivas é fundamental para essa transição. Essas instituições possuem legitimidade, capacidade técnica e capilaridade necessárias para identificar situações que justifiquem tratamento coletivo e promover ações que beneficiem todos os cidadãos em situação similar. A criação de núcleos especializados, a implementação de protocolos de triagem e a articulação interinstitucional são medidas essenciais para efetivação desse potencial.

As propostas apresentadas visam criar condições favoráveis para priorização da via coletiva nas demandas por medicamentos não incorporados ao SUS. Não pretendem eliminar a possibilidade de demandas individuais em casos excepcionais, mas criar incentivos e condições para que a via coletiva seja preferencial sempre que possível.

O desafio dos próximos anos será implementar efetivamente as diretrizes estabelecidas pelo STF, fortalecendo os mecanismos administrativos para incorporação de tecnologias e promovendo diálogo constante entre os diversos atores envolvidos. A superação da cultura da judicialização individual exigirá mudança de mentalidade não apenas dos operadores do direito, mas também dos profissionais de saúde, gestores públicos e da própria população. A construção de novo paradigma baseado na tutela coletiva de direitos e no diálogo institucional é tarefa complexa que demandará esforços coordenados de múltiplos atores.

Somente através da priorização das ações coletivas e do fortalecimento dos mecanismos de avaliação e incorporação de tecnologias será possível conciliar a garantia do direito à saúde com a preservação da sustentabilidade do sistema público e a promoção da equidade no acesso aos serviços de saúde. O caminho apontado pelas decisões do STF e pela análise aqui desenvolvida oferece perspectiva promissora para construção de sistema mais justo, eficiente e sustentável de acesso a medicamentos, realizando de forma mais plena o projeto constitucional de um SUS universal, integral e igualitário. A efetivação desse projeto dependerá da capacidade dos atores institucionais de superar resistências, construir consensos e implementar as mudanças necessárias para racionalização da judicialização da saúde no Brasil.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio; OSNA, Gustavo. Capítulo 2. Os Direitos Metaindividuais e Sua Definição In: ARENHART, Sérgio; OSNA, Gustavo. Curso de Processo Civil Coletivo. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.366.243. Tema 1234 da Repercussão Geral. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 13 de setembro de 2024a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6335939>. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 566.471. Tema 6 da Repercussão Geral. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 26 de setembro de 2024b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2565078>. Acesso em: 15 maio 2025.

Conheça a Conitec. Disponível em: <https://www.gov.br/conitec/pt-br/assuntos/a-comissao/conheca-a-conitec>. Acesso em: 30 maio 2025.

CONILL, Eleonor Minho; GIOVANELLA, Lígia; FREIRE, José-Manuel. Entrevista com o professor Gilles Dussault: desafios dos sistemas de saúde contemporâneos. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.16, n.6, p.2889-2892, jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/NXQwdBYPMBGZHmT5wPdNkkC/?lang=pt>. Acesso em: 01 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Judicialização da Saúde no Brasil: Perfil das demandas, causas e propostas de solução. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/03/66361404dd5ceaf8c5f7049223bdc709.pdf>. Acesso em: 30 maio 2025.

DUARTE, Luciana; PIMENTA, Liana. I. Direito à Saúde: Histórico, Judicialização e Prognóstico In: DUARTE, Luciana; VIDAL, Víctor. Direito à Saúde. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2020.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Judicialização corresponde a quase 33 % dos gastos em medicamentos de estados brasileiros. Notícias Ipea, 27 maio 2025. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/15830-judicializacao-corresponde-a-quase-33-dos-gastos-em-medicamentos-de-estados-brasileiros>. Acesso em: 11 jun. 2025.

MACHADO, Marina Amaral de Ávila et al. Judicialização do acesso a medicamentos no Estado de Minas Gerais, Brasil. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 45, n. 3, p. 590-598, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsp/a/JMs8FWbvHyC4rshchtsD5YF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 07 de junho de 2025.

MEDINA, Janaina. 4.. O Direito Fundamental à Saúde no Ordenamento Jurídico Brasileiro e o Acordo de Compartilhamento de Risco para a Incorporação de Novas Tecnologias ao Sistema

Único de Saúde In: MEDINA, Janaina. Direito à Saúde e Novas Tecnologias - Ed. 2024. São Paulo (SP):Editora Revista dos Tribunais. 2024.

Relação Nacional de Medicamentos Essenciais – Rename. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/sectics/rename>. Acesso em: 07 de junho de 2025. Secom. Aumentam os gastos públicos com judicialização da saúde. Portal TCU, 23 ago. 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/aumentam-os-gastos-publicos-com-judicializacao-da-saude>. Acesso em: 11 jun. 2025.

TRF2 – Tribunal Regional Federal da 2ª Região. CNJ: Judicialização da saúde: pesquisa aponta demandas mais recorrentes. Comitê Estadual de Saúde – RJ, 27 ago. 2021. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/comite-estadual-de-saude-rj/cnj-judicializacao-da-saude-pesquisa-aponta-demandas-mais-recorrentes/>. Acesso em: 02 jun. 2025.

ANÁLISE DOS EFEITOS JURÍDICOS DAS PROMOÇÕES E PROGRESSÕES FUNCIONAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DO ACRE

Tatiana Tenório de Amorim⁸⁷

RESUMO

A distinção entre promoção e progressão decorre prioritariamente da análise da legislação local. Portanto, é um conceito jurídico positivo. Comumente em doutrina, a progressão é tratada envolvendo horizontalidade e como critério tempo de efetivo exercício, e promoção verticalidade (hierarquia), tempo de efetivo exercício e critérios meritórios. Também aparecem referências doutrinárias à progressão *lato sensu*, que abarcaria a promoção e progressão *stricto sensu*. Apesar da doutrina escassa sobre o tema, é pacífico definir que a promoção e progressão tratam de elevação na carreira dos servidores públicos e suas disposições são essencialmente legais. Nas leis do estado do Acre é frequente que a progressão envolva tempo de efetivo exercício e critérios meritórios. Algumas leis de outros entes federativos também possuem essa referência. Os questionamentos acerca dos efeitos jurídicos dos institutos orbitam essencialmente na necessidade de requerimento prévio e do marco temporal de implementação de seus efeitos financeiros. A regra na administração pública é a imposição de requerimento administrativo ao servidor para concessão de qualquer vantagem, cujo marco temporal de concessão é a data do requerimento e não da “implementação” dos requisitos que ainda precisem ser avaliados. A partir do requerimento, a administração irá analisar o preenchimento dos requisitos legais e implementar os efeitos financeiros, a não ser que a lei faça referência expressa à automaticidade do direito diante de situações peculiares. Pode ser o caso, por exemplo, da hipótese de progressão com apenas tempo de efetivo exercício, critério objetivo e facilmente auferível por mera análise da ficha funcional do servidor. Nas hipóteses em que a administração realiza de ofício a progressão dos seus servidores, o marco temporal para a concessão deve ser a implementação do requisito temporal. A progressão de ofício possui cunho declaratório, retroagindo. Inexiste outro requisito legal além do cumprimento de interstício. Por sua vez, na promoção e “progressão” que exijam vários critérios, como tempo de efetivo exercício e aperfeiçoamento profissional, o atendimento dos requisitos legais depende de postura ativa do servidor e de a qualificação alcançada ser levada a conhecimento da administração para a devida análise. Assim, o requerimento seria ato de natureza constitutiva, não cabendo concessão retroativa para além da data do requerimento. A natureza constitutiva fica ainda mais evidente quando há necessidade de avaliação final de desempenho e concorrência entre os servidores diante da limitação do número de vagas na classe seguinte.

Palavras-chave: promoção; progressão; requerimento administrativo; automaticidade; efeitos financeiros.

⁸⁷ Procuradora do Estado do Acre.

1. INTRODUÇÃO

A distinção entre progressão e promoção funcional, especialmente no que diz respeito aos efeitos jurídicos, tem sido alvo de dúvidas recorrentes em face da legislação do estado do Acre. Por esse motivo, o presente trabalho se propõe a analisar os institutos da promoção e progressão em consonância com a legislação estadual. Para tal intuito, abordou-se primeiramente o posicionamento da doutrina, destrinchando conceitos e esclarecendo divergências.

Com foco especialmente na repercussão prática, analisa-se de onde exsurge a regra do requerimento administrativo e suas exceções, especialmente sob o prisma da promoção e progressão serem direitos de concessão automática ou dependentes de apresentação de solicitação prévia e submissão à avaliação ao atendimento dos requisitos legais. A partir dessa distinção, fixa-se o marco temporal dos efeitos financeiros dos institutos.

A fim de trazer mais clareza à aplicação do regramento da matéria, promove-se uma pequena análise das leis do estado. Por outro lado, destaca-se pleitos de servidores que não encontram respaldo na legislação sobre a evolução funcional na carreira, a que nomeamos de vedação de promoção *per saltum*.

2. PROMOÇÃO E PROGRESSÃO. DIFERENCIAÇÃO CONCEITUAL. CONCEITO JURÍDICO POSITIVO.

O objeto de estudo deste trabalho parte de uma análise conceitual entre os institutos da promoção e progressão e de seu impacto na elevação da carreira do funcionalismo público.

Como é comum em matéria de pessoal, a doutrina disponível sobre promoção e progressão é escassa. Ainda assim, é possível se construir uma conclusão sobre o regramento dos institutos, a fim de subsidiar a atuação do intérprete.

A organização em carreira dos servidores públicos tem fundamento direto na Constituição Federal ao determinar que os entes públicos “manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira” (art. 39, §2).

Desde já se destaca que as leis do estado do Acre – ponto de destino principal da análise aqui proposta – que dispõem sobre progressão e promoção empregam as expressões por vezes em sentidos diferentes, sem técnica legislativa adequada. De modo que, a expressão progressão pode denotar tanto apenas o critério de tempo de efetivo exercício, o que traz a ideia inicial de

concessão automática, quanto o tempo de efetivo exercício e critérios meritórios, como a avaliação de desempenho, a apresentação de proposta de melhoria, a participação em cursos e submissão à avaliação de desempenho. E o instituto da promoção aparece também com os dois sentidos.

As leis do estado ainda tratam usualmente a promoção e progressão de forma hierarquizada, aparecendo ambas com o sentido de elevação de classe inferior para classe superior.

Esclarece-se essa situação, pois comumente, apesar de não exclusivamente, em doutrina e referências jurisprudenciais, a progressão normalmente denota exclusivamente critério temporal e horizontalidade e promoção critério temporal e meritórios e verticalidade. No entanto, inexistente prejuízo à aplicação das leis do estado sobre promoção e progressão, visto que a análise jurídica da matéria deve sempre partir da legislação local, o que aqui se esclarece para evitar confusões. A princípio, utilizarei o termo promoção quando possuir outros requisitos além do tempo e progressão para denotar apenas critério temporal. No entanto, quando as leis analisadas fizerem referência à progressão envolvendo critérios meritórios, respeitarei o termo legal utilizando aspas: “progressão”.

Como dito, a questão principal não é a nomenclatura propriamente, mas sim a identificação se o instituto envolve apenas critério temporal – tempo de efetivo exercício – ou também critérios meritórios, como carga horária mínima em cursos, avaliação de desempenho, apresentação de proposta de melhoria, publicação de artigo científico, o que gera importantes efeitos práticos, como adiante será explorado.

Também é importante registrar que aparecem referências doutrinárias à progressão *lato sensu*, que abarcaria a promoção e progressão *stricto sensu*, num contexto em que toda melhoria na carreira representaria uma forma de progressão funcional.

Rafael Oliveira⁸⁸ identifica a promoção como a “progressão funcional em que o servidor é deslocado de cargo de classe inferior para outro cargo de classe superior dentro da mesma carreira.”

É comum o entendimento que a promoção envolve verticalidade, traduzindo-se no provimento a um cargo de hierarquia superior na carreira, e a progressão em sentido estrito horizontalidade. A esse respeito, José dos Santos Carvalho Filho⁸⁹ leciona:

⁸⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 13ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Método, 2025, p. 727.

⁸⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, p. 565.

No que concerne particularmente à promoção, é forçoso reconhecer que são muito variados os sistemas de melhoria funcional. Algumas leis funcionais distinguem promoção e a progressão (esta stricto sensu, porque toda melhoria, em última análise, retrata uma forma de progressão funcional). Naquela o servidor é alçado de cargo integrante de uma classe para cargo de outra, ao passo que na progressão o servidor permanece no mesmo cargo, mas dentro dele percorre um iter funcional, normalmente simbolizado por índices ou padrões, em que a melhoria vai sendo materializada por elevação nos vencimentos. Para exemplificar, suponha-se que a carreira de Técnico de Administração tenha três classes, correspondentes aos níveis A, B e C, e que em cada classe haja 3 padrões de vencimentos (X, Y e Z). Se o servidor é Técnico de nível A e tem o padrão X, ao passar para o padrão Y, é beneficiado pela progressão. Após percorrer todos os padrões, terá direito a ocupar o cargo de Técnico de nível B: nesse momento sua melhoria funcional se processou pela promoção, visto que saiu de um cargo (o de Técnico nível A, que, em consequência, ficou vago) e ingressou em cargo de outra classe. Como foi dito, é claro que haverá variações de acordo com as diversas leis funcionais, algumas, aliás, disciplinadoras de regimes complicadíssimos e ininteligíveis de melhoria do servidor.

Nessa linha, encontram-se constantes referências à progressão como movimentação de um servidor dentro da mesma classe, o que é comum quando a classe é dividida em letras ou níveis, envolvendo horizontalidade. Já a promoção, na lógica de verticalidade e nível hierárquico superior, seria a movimentação do servidor da última referência de uma classe para a primeira referência da classe seguinte, ou de uma classe para a outra caso não haja referências.

Nessa lógica, a promoção teria uma importância maior dentro da estrutura de carreira. Este é o entendimento que prevalece, para além de envolver apenas critério temporal ou também meritório: promoção se traduzindo numa melhoria de nível hierárquico, verticalizada, e progressão em sentido estrito uma melhoria horizontalizada, sem mudança de classe propriamente.

Marçal Justen Filho⁹⁰ define a promoção como ascensão a cargo de hierarquia superior na carreira, cuja disciplina vai constar da lei:

A promoção é o provimento do sujeito em um cargo de hierarquia superior na carreira, relativamente àquele que ele detinha. Alude-se a promoção, portanto, a propósito de cargos organizados em carreira. Poderá fazer-se por tempo de serviço ou por merecimento, e sua disciplina deverá constar de lei.

Di Pietro⁹¹ sustenta basicamente que a organização do quadro funcional em carreira estimula o servidor ao aperfeiçoamento e dedicação e que sua definição ocorre por lei. Assim, o critério de mérito seria observado no concurso de promoção. Ao mesmo tempo, afirma que a promoção usualmente se perfectibiliza por critérios alternados de mérito e antiguidade, em

⁹⁰ FILHO, Marçal J. **Curso de Direito Administrativo** - 16ª Edição 2025. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 619.

⁹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Carreiras e remuneração no serviço público**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 16, n. 186, p. 76-82, ago. 2016.

consonância com a legislação infraconstitucional, o que reforça que a questão principal para o tratamento jurídico da matéria é a análise jurídica do dispositivo legal, sem haver necessidade de grandes distinções doutrinárias conceituais:

A carreira corresponde ao escalonamento dos cargos públicos em níveis crescentes de responsabilidade e complexidade. Embora esse seja o conceito normalmente utilizado pela doutrina, muitas vezes o que prevalece, na passagem de um nível a outro, é a elevação da remuneração ou a mudança do local de trabalho, sem mudanças nas atribuições ou no nível de complexidade e responsabilidade. Quando a promoção se dá para funções de chefia e direção, aí sim o servidor passa a exercer, com a promoção, atribuições de maior complexidade e responsabilidade. A carreira é definida em lei. A passagem de um nível a outro, mais elevado, é feita por concurso de promoção. A cada nível corresponde remuneração diversa, que se eleva na medida em que o servidor vai passando de um cargo para outro, de nível mais elevado. Se assim não fosse, não haveria sentido em prever-se a organização em carreira nem a promoção. A organização em carreira constitui uma forma de estimular o servidor a buscar o aperfeiçoamento, a dedicação, a assiduidade, já que o critério do mérito é levado em consideração no concurso de promoção.

(...)

A passagem de um nível a outro é feita em concurso de promoção, que independe da realização de provas de conhecimento. Normalmente a promoção se faz por critérios alternados de mérito e antiguidade, conforme disciplinado por legislação infraconstitucional.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁹² também trata da promoção como elevação para outra classe imediatamente superior, cujos critérios para a elevação dependem das exigências legais, como antiguidade, merecimento, cursos de aperfeiçoamento, concurso interno:

Promoção é o provimento derivado que eleva o servidor a uma classe imediatamente superior dentro da mesma carreira.

Os estatutos devem fixar duas condições jurídicas para tal elevação: a existência de vaga e a situação pessoal. A vaga é o claro aberto, no quadro numérico, por um desprovimento. Quanto à situação pessoal, ela será apreciada consoante os critérios adotados estatutariamente, tais como: antiguidade, merecimento, realização de cursos de aperfeiçoamento ou seleção em concurso interno.

A promoção está prevista no Estatuto Federal (art. 8.º, II), mas seu tratamento nele não se encontra, nem mesmo definido.

Sem dúvidas, é importante conhecer o tratamento doutrinário em torno dos institutos. No entanto, o estabelecimento dos requisitos para progressões e promoções no cargo público deve ser balizado e estar em consonância com a lei regulamentadora da carreira, que deve pormenorizar acerca das exigências para a progressão/promoção e como esta será efetivada no âmbito da administração pública, levando em consideração a situação peculiar de cada servidor, se exerce suas atribuições no cargo de origem, ocupa cargo em comissão, ou está cedido para outro órgãos, e se atendeu a determinados requisitos de qualificação e tempo de serviço efetivo.

⁹² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014, p. 434/435.

Para além dos requisitos mínimos temporais e de qualificação, a lei pode vincular a promoção ainda à existência de vagas na classe seguinte. Nessa lógica, conforme as classes vão ascendendo normalmente há menos vagas disponíveis, o que pode travar as promoções ainda que o servidor tenha atendido todos os demais requisitos legais. Essa estrutura de evolução ocorre essencialmente para os militares, cuja carreira tem formato piramidal, tendo um número mais reduzido de ocupantes no topo da pirâmide, mas também pode existir em qualquer carreira civil.

Também é comum que haja distinções de atribuições entre as classes, aproveitando a expertise adquirida pelos servidores com o tempo de efetivo exercício em cada classe, atendimento à padrões de qualificação e atualização, e aprovação em avaliações de desempenho e cursos de formação.

As regras específicas de progressão e promoção estão previstas na legislação dos entes federativos. Portanto, nas leis locais se encontram os elementos de solução de controvérsia quanto ao regime jurídico aplicado aos institutos e suas implicações práticas, como eventual imposição de requerimento administrativo ou concessão automática e retroação de efeitos.

Nessa linha, não existe propriamente uma distinção ontológica entre progressão e promoção e seus efeitos jurídicos, estando-se mais no campo de um regramento jurídico normativo à lógico jurídico.

Portanto, o conceito e os efeitos da progressão e promoção são essencialmente jurídico positivos, havendo amplo espaço de atuação para o legislador. Assim, cada ente federativo tem autonomia política e organizatória para instituir o diploma normativo da matéria.

3. TRATAMENTO DA PROGRESSÃO E PROMOÇÃO NA LEGISLAÇÃO DO ESTADO DO ACRE. VEDAÇÃO LEGAL DA PROMOÇÃO *PER SALTUM*.

Como exemplo da diferença de nomenclatura empregada entre os institutos analisados na legislação local, a “progressão” no âmbito da Secretaria de Estado da Educação do Estado do Acre não se opera por mera passagem de tempo (art.10 LCE nº 67/99), mas exige avaliação de desempenho, de conhecimento e aferição de qualificação profissional, além dos três anos de efetivo exercício no cargo. A reforma promovida pela Lei Complementar nº 274, de 09/01/2014, na LCE nº 67/99, inverteu literalmente as nomenclaturas de progressão e promoção, de modo que os critérios para concessão de “progressão” no âmbito da educação não se restringem ao fator temporal.

Igualmente ocorre no Plano de Cargos e Carreiras da Secretaria de Estado de Saúde do Estado do Acre (LCE nº 84/00), em que a “progressão” se dá por desempenho no cargo (art. 35 a 40).

Por sua vez, a promoção na polícia civil do estado do Acre (art. 11 Lei nº 3.228/17) envolve tempo de efetivo exercício e critérios meritórios, como apresentação de proposta de melhoria, participação em cursos ou eventos de promoção. Tais exigência e nomenclaturas também estavam presentes na Lei nº 2.250/09, que regia a promoção dos profissionais da polícia civil.

Em geral, as leis acerca de promoção do estado do Acre, o que também se encontra na maioria das legislações de outros entes federativos, exigem determinado tempo de efetivo exercício em cada classe anterior, justamente com a finalidade de se desenvolver uma estrutura de carreira, como se fossem degraus a serem percorridos um a um.

Toma-se para ilustração a Lei nº 3.228, de 15 de março de 2017, que instituiu a estrutura de carreira de diversos cargos da polícia civil do estado do Acre, e passou a prever os seguintes requisitos de promoção:

Art. 11. Além do atendimento às condições estabelecidas no art. 8º desta lei, os ocupantes dos cargos de agente, escrivão, perito papiloscopista e auxiliar de necropsia serão promovidos para a classe subsequente, após preencherem os seguintes requisitos:

I – promoção para a Classe II;

- a) trinta e seis meses de efetivo exercício na Classe I;
- b) aprovação da conduta do candidato à promoção durante a permanência na Classe I, pelo conselho superior da polícia civil, considerando assiduidade, dedicação, eficiência e presteza demonstradas no cumprimento dos deveres funcionais, verificados através dos relatórios da corregedoria geral da polícia civil;
- c) pontuação média no triênio de avaliação igual ou superior a oitenta pontos nos fatores de promoção, como ocupante da Classe I, conforme regulamento; e
- d) participação em cursos ou eventos de capacitação e/ou aperfeiçoamento, em área de interesse da polícia civil, com somatório de no mínimo cento e vinte horas, considerando os três últimos anos de permanência na Classe I.

II – promoção para a Classe III:

- a) trinta e seis meses de efetivo exercício na Classe II;
- b) aprovação da conduta do candidato a promoção durante a permanência na Classe II, pelo conselho superior da polícia civil, considerando assiduidade, dedicação, eficiência e presteza demonstradas no cumprimento dos deveres funcionais, verificados através dos relatórios da corregedoria geral da polícia civil;
- c) pontuação média no triênio de avaliação igual ou superior a oitenta pontos nos fatores de promoção, como ocupante da Classe II, conforme regulamento;
- d) participação em cursos ou eventos de capacitação e/ou aperfeiçoamento, em área de interesse da polícia civil, com somatório de no mínimo cento e vinte horas, considerando os três últimos anos de permanência na Classe II; e
- e) certificação em curso de pós-graduação lato sensu ou stricto sensu, reconhecido pelo MEC, com carga horária mínima de trezentos e sessenta horas, em área de interesse da polícia civil; e
- f) elaboração de proposta de melhoria da atuação da unidade que trabalhe, como ocupante da Classe II.

III – promoção para a Classe IV:

- a) trinta e seis meses de efetivo exercício na Classe III;
 - b) aprovação da conduta do candidato a promoção durante a permanência na Classe III, pelo conselho superior da polícia civil, considerando assiduidade, dedicação, eficiência e presteza demonstradas no cumprimento dos deveres funcionais, verificados através dos relatórios da corregedoria geral da polícia civil;
 - c) pontuação média no triênio de avaliação igual ou superior a oitenta pontos nos fatores de promoção, como ocupante da Classe III, conforme regulamento;
 - d) participação em cursos ou eventos de capacitação e/ou aperfeiçoamento, em área de interesse da polícia civil, com somatório de no mínimo cento e vinte horas, considerando os três últimos anos de permanência na Classe III; e
 - e) elaboração de proposta de melhoria dos serviços da polícia civil, como ocupante da Classe III.
- IV – promoção para a Classe V:
- a) trinta e seis meses de efetivo exercício na Classe IV;
 - b) aprovação da conduta do candidato a promoção durante a permanência na Classe IV, pelo conselho superior da polícia civil, considerando assiduidade, dedicação, eficiência e presteza demonstradas no cumprimento dos deveres funcionais, verificados através dos relatórios da corregedoria geral da polícia civil;
 - c) pontuação média no triênio de avaliação igual ou superior a oitenta pontos nos fatores de promoção, como ocupante da Classe IV, conforme regulamento;
 - d) participação em cursos ou eventos de capacitação e/ou aperfeiçoamento, em área de interesse da polícia civil, com somatório de no mínimo cento e vinte horas, considerando os três últimos anos de permanência na Classe IV;
 - e) elaboração de proposta de melhoria da segurança pública no Estado, como ocupante da Classe IV. (grifos nossos)

O texto legal é expresso ao aduzir que os cursos, propostas de melhoria e aprovação da conduta do candidato à promoção, devem ser realizados na classe imediatamente anterior a que se vai promover. De modo que, não se pode aproveitar cursos realizados em classes pretéritas, por exemplo, ou até mesmo tempo “excedente” em determinada classe.

Assim, a princípio, é necessário cumprir uma escala na promoção, da classe 1 para a classe 2, da classe 2 para a classe 3, da classe 4 para a classe 5, não podendo afastar o requisito legal impositivo e permitir uma promoção *per saltum*. Cada requisito deve ser atendido na classe imediatamente anterior, classe por classe.

O que se quer dizer é não ser possível a análise póstuma de eventual observância dos demais requisitos de promoção com a finalidade de promover um verdadeiro reenquadramento total do servidor. Explica-se. A promoção não se confunde com reenquadramento geral do servidor por mudança de estrutura funcional a partir da publicação de novo Plano de Cargos e Carreiras (PCCR). De modo que, não há que se falar em promoção de servidor que não formulou requerimento administrativo em época própria e que pretende comprovar de forma póstuma que caso tivesse apresentado os requerimentos em tempo hábil, poderia ter sido promovido anteriormente, numa verdadeira ficção jurídica sem amparo legal ou razoabilidade, para permitir que ele ascenda da classe 1 direto para a classe 3, por exemplo.

A partir desse raciocínio, não se pode pular degraus na carreira. Tomando mais uma vez como exemplo a Lei nº 3.228/17, o que se quer dizer é que o servidor que tenha 72 (setenta e dois) meses de efetivo exercício e não tenha requerido promoção anteriormente, não pode ser beneficiado com duas promoções concomitantes – já que cada uma exige 36 (trinta e seis) meses de efetivo exercício –, pois é necessário que promova classe por classe e demonstre o preenchimento dos requisitos legais em cada classe. Pela lógica, nesse formato o servidor sequer atingiria o tempo de efetivo exercício exigido pela lei na classe anterior, já que não a ocupava.

Dessa forma, ficar mais tempo em determinada classe que o requisito temporal previsto em lei para promoção, não confere o direito de utilizar esse “excedente” como crédito para promover com menos tempo na classe seguinte ou até para nunca percorrer determinada classe. Também por essa lógica, a princípio, descabe a criação de um banco de interstício para promoção.

Aqui reside uma das distinções práticas entre o requisito para elevação na carreira ser apenas temporal ou possuir exigências de qualificação e mérito propriamente: o tempo mínimo necessário para promoção (tempo e mérito) não prescinde da imposição do requerimento do servidor para obter a promoção, pois não se trata de progressão por mero tempo de serviço, mas existem outros requisitos legais a serem atendidos.

Assim, resta claro que essa intenção de aproveitamento do tempo geral da carreira, e não o tempo de efetivo exercício em cada classe, não encontra respaldo legal.

Especificamente quanto à verificação da possibilidade de criação do banco de interstício – o que é normalmente pleiteado havendo limite de cargos em cada classe, quando a lei vincula a promoção à existência de vagas na classe seguinte – por uma análise lógica-jurídica, vai de encontro à normatização usual e à sistemática de elevação na carreira.

Na prática, o banco de interstício também pode levar a promoções *per saltum*, na qual o servidor poderia não passar tempo mínimo em cada classe, criando uma verdadeira ficção jurídica de tempo de efetivo exercício. O banco de interstício funcionaria como um acúmulo de crédito do tempo “adicional” que os servidores passaram em cada nível da carreira aguardando a abertura de vagas nos níveis superiores para promoções futuras. Assim, ocorreria o aproveitamento de interstício com o tempo mínimo “extrapolado” pela falta de vagas para promoções.

Dito isso, a criação de banco de interstício, por uma análise lógica-jurídica, vai de encontro à normatização usual e à sistemática da organização em carreira, só podendo ser cogitado em regime de exceção por previsão legal expressa.

A valorização e melhoria de todas as carreiras públicas é legítima, essencial e indicada, mas deve se operar nos limites das balizas legais e constitucionais e, principalmente, dentro da dinâmica e lógica de cada sistema jurídico, sob pena de sua subversão.

Nas hipóteses em que houver limite de vagas em cada classe, o prazo previsto em lei para promoção é apenas o mínimo e nada mais, não havendo que se falar em prejuízo por si só em razão de o servidor permanecer na mesma classe por tempo superior. Isso diante da existência dos demais requisitos legais para promoção, dentre os quais pode haver número restrito de vagas em cada classe.

4. A REGRA DO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUAS EXCEÇÕES. EFEITOS FINANCEIROS DE PROGRESSÕES E PROMOÇÕES. MARCO TEMPORAL. REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO OU PREENCHIMENTO DO INTERSTÍCIO.

A regra geral na administração pública é que todo direito do servidor dependa de requerimento administrativo, ato que constitui o marco inicial dos efeitos financeiros. Exceção relevante se encontra nos casos em que a própria lei estabelece a automaticidade do direito — especialmente quando o único requisito para elevação na carreira é o tempo de efetivo exercício.

Nessas hipóteses, a progressão pode e deve ser realizada de ofício, sob pena de ferir o princípio da razoabilidade e a legítima expectativa do servidor.

O direito à promoção não é automático, cabendo ao servidor requerê-lo. O procedimento adotado é de conceder a promoção a contar da data de seu requerimento administrativo, haja vista que foi nesse momento em que a administração pública tomou ciência do cumprimento dos requisitos exigidos, logicamente, caso todos os requisitos sejam atingidos.

A promoção no cargo público não se dá de forma automática. É preciso que essa intenção seja externada e que a administração seja cientificada do cumprimento das exigências legais a fim da comissão de promoção analisar o preenchimento dos requisitos. Dessa forma, não há como determinar que a administração pública efetue a promoção retroagindo anos ao requerimento, menos ainda retroagindo à data em que supostamente implementou as condições necessárias, eis que o direito à promoção é um direito subjetivo, no qual o interessado deve

manifestar vontade e ter uma postura altamente ativa quanto à qualificação, seja em frequentar cursos, apresentar propostas de melhorias, publicar trabalhos científicos.

A regra no serviço público é o requerimento administrativo, provocando a abertura de processo administrativo, ou a publicação de ato administrativo deferindo a solicitação. É a forma de agir que encontra amparo legal e razoabilidade dentro da máquina pública. O servidor deve requerer o período para gozo de férias, para licença prêmio, licença para tratar de assuntos de interesse particulares, promoção ou qualquer outro. Isso porque só dessa forma a Administração toma ciência da situação e intenção do servidor para que possa proceder a análise de atendimento dos requisitos específicos do direito referente a cada caso concreto.

O servidor deve provocar a análise pela administração, juntando os documentos que reputa amparar o seu pleito, e fazendo esta ter ciência do fato para sobre este se manifestar. É a lógica, é o razoável. Caso o servidor não demonstre ter alcançado os requisitos, o direito não ampara aqueles que dormem, representado pelo brocardo latino *dormientibus non succurit jus*. A regra na administração pública é que os atos devem ser formalizados por requerimento do interessado, dando abertura a procedimento administrativo para manifestação acerca do deferimento ou indeferimento do feito. Defender o contrário é desarrazoado. A necessidade de requerimento administrativo exsurge da própria natureza do serviço público.

No entanto, a imposição do requerimento administrativo não impede a atuação de ofício da administração em diversas hipóteses. Como exemplo, a administração pode notificar o servidor para gozo de férias a vencer, licença prêmio, visando promover uma eficiente gestão de pessoal a evitar judicializações em massa. Inclusive, a atuação de ofício é extremamente recomendada e necessária em observância a uma administração gerencial.

Assim, é forçoso reconhecer que a promoção no cargo público não se dará de forma automática, sendo necessário que a administração pública seja provocada mediante apresentação de requerimento e a respectiva documentação apta a comprovar que o servidor preencheu os requisitos necessários para fazer jus ao direito alegado. Por outro lado, a progressão apenas envolvendo tempo de efetivo exercício tem o caráter de automaticidade.

Usualmente, o procedimento adotado é de conceder a promoção a contar da data de seu requerimento administrativo, haja vista que foi nesse momento em que a administração pública tomou ciência do cumprimento dos requisitos exigidos, permitindo a avaliação pela comissão de promoção. Por vezes, esta é realizada no departamento de recursos humanos e, para alguns cargos, em conselho colegiado específico, exigindo até avaliação formal de desempenho e, em muitos casos, como dos militares, concorrência em curso de formação.

Assim, na promoção e “progressão” que exijam vários critérios, como tempo de efetivo exercício e aperfeiçoamento profissional, o requerimento seria ato de natureza constitutiva, não cabendo concessão retroativa para além da data do requerimento.

A natureza constitutiva fica ainda mais evidente quando há necessidade de avaliação final de desempenho com pontuação a ser atingida e concorrência entre servidores diante da limitação de vagas na classe seguinte. Nesse caso, é um direito a ser constituído, visto que não reconhece uma situação já existente, mas cria uma situação jurídica a partir do preenchimento dos requisitos para elevação de carreira.

Em relação à data em que o direito será implementado, defendo que a regra deve ser a do requerimento administrativo.

Uma exceção diz respeito à concessão do abono de permanência, pois já existe entendimento pacificado no âmbito do Supremo Tribunal Federal em sede de Repercussão Geral quanto a ser devido o pagamento do abono de permanência após o preenchimento dos requisitos para a concessão da aposentadoria voluntária especial independentemente da data do requerimento administrativo:

Ementa: ADMINISTRATIVO E PREVIDENCIÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SERVIDOR PÚBLICO EM ATIVIDADE APÓS O PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DE APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA ESPECIAL. CONCESSÃO DO ABONO DE PERMANÊNCIA. LEGITIMIDADE. 1. É legítimo o pagamento do abono de permanência previsto no art. 40, § 19, da Constituição Federal ao servidor público que opte por permanecer em atividade após o preenchimento dos requisitos para a concessão da aposentadoria voluntária especial (art. 40, § 4º, da Carta Magna). 2. Agravo conhecido para negar provimento ao recurso extraordinário, com o reconhecimento da repercussão geral do tema e a reafirmação da jurisprudência sobre a matéria. (ARE 954408 RG, Relator. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2016, DJ de 22-04-2016)

Aqui já se adianta que o abono de permanência tinha previsão integralmente constitucional até a reforma previdenciária (EC 103/19), o que justificaria o entendimento do STF e até o conhecimento amplo da matéria pelo Tribunal. Ademais, depende essencialmente de critério temporal (tempo de serviço x tempo de contribuição). Por sua vez, a “progressão” e a promoção estão estritamente vinculadas à análise da legislação estadual e da qualificação do servidor, ato voluntário.

Assim, é forçoso reconhecer que a promoção (critério temporal e meritório) no cargo público não se dará de forma automática, sendo necessário que a administração pública seja provocada mediante apresentação de requerimento com a respectiva documentação apta a comprovar o preenchimento dos requisitos necessários para fazer jus ao direito alegado.

O marco temporal de concessão é a data do requerimento e não da “implementação” dos requisitos que ainda precisam ser avaliados. Na verdade, a rigor, diante de determinados critérios meritórios, a implementação dos requisitos para promoção só ocorre com o ato administrativo de julgamento. O ato administrativo é condição essencial para a constituição do direito à promoção.

A progressão de ofício (exclusivamente critério temporal) tem marco temporal de efeitos diverso. Nas hipóteses em que a administração realiza de ofício a progressão dos seus servidores, o marco temporal para a concessão deve ser a implementação do requisito temporal, independente da data do requerimento administrativo ou da data de envio da listagem de servidores aptos a progredir em cada secretaria. Ao completar o interstício temporal, requisito facilmente auferível no setor de recursos humanos, a progressão, e seus efeitos financeiros, devem ser efetivados.

Seria irrazoável, além de não encontrar amparo legal direto, a exigência de requerimento administrativo para progressão (tempo), visto que o servidor não está vinculado a comprovar qualquer outro requisito adicional ao tempo de efetivo exercício, a exemplo de participação em cursos e pós-graduações, apresentação de proposta de melhorias, publicação de artigo, o que exigiria requerimento nos moldes da promoção.

Como dito, não há uma distinção ontológica entre progressão e promoção e seus efeitos jurídicos, existindo pleno espaço de atuação para o legislador. Especialmente por esse motivo, o entendimento administrativo de que a promoção está vinculada à data do requerimento administrativo é o mais razoável.

Deve-se observar que a progressão e promoção estão estritamente vinculadas à análise da legislação estadual, cujos termos devem prevalecer. De modo que, o entendimento de que no estado do Acre o marco temporal de concessão da promoção ou “progressão” é a data do requerimento administrativo possui amplo amparo legal.

5. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, conclui-se que o tratamento jurídico da progressão e promoção envolve conceituação jurídica positiva e prevalência da análise do texto legal. De toda forma, facilmente se distingue que o efeito de aplicação dos institutos orbita na exigência de critérios meritórios ou apenas do mero decurso de tempo.

Assim, quando se fala em tempo de efetivo exercício e padrões de desempenho, há uma imposição de postura ativa do servidor a fim de comprovar que faz jus ao direito alegado

nos termos das exigências legais, seja por participação em cursos, publicação de artigos, apresentação de propostas de melhorias, seleção interna. A promoção ou “progressão” (tempo e mérito) não é automática e depende de requerimento do servidor. O requerimento é o marco temporal para concessão do direito e implementação dos requisitos financeiros.

Por outro lado, quando a evolução na carreira envolve apenas tempo de efetivo exercício, há o caráter de automaticidade. Assim, progressão que segue apenas o fator temporal deve ter os efeitos financeiros implementados com o preenchimento do interstício exigido.

Diante de todo o exposto, e focando na aplicação prática dos institutos, conclui-se que: 1) inexistente a promoção *per saltum*; 2) inexistente direito a banco de interstício, especialmente ausente previsão legal expressa; 3) na promoção e “progressão” que exigem vários critérios, como tempo de efetivo exercício e aperfeiçoamento profissional, o requerimento é ato de natureza constitutiva, não cabendo concessão retroativa; e 4) a progressão automática pelo mero transcurso do tempo deve ter os efeitos efetivados desde a data de implementação dos requisitos, independente da data do requerimento administrativo ou da data de envio da listagem de servidores aptos a progredir em cada órgão.

REFERÊNCIAS

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Carreiras e remuneração no serviço público**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 16, n. 186, p. 76-82, ago. 2016.

FILHO, Marçal J. **Curso de Direito Administrativo**. 16ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2025.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.
OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 13ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Método, 2025.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 12 de junho de 2025.

_____. Lei Complementar Estadual nº 67, de 20 de junho de 1999. Disponível em: <https://legis.ac.gov.br/detalhar/338>. Acesso em 13 de junho de 2025.

_____. Lei Complementar Estadual nº 84, de 28 de fevereiro de 2000. Disponível em: <https://legis.ac.gov.br/detalhar/498>. Acesso em 13 de junho de 2025.

_____. Lei Estadual nº 3.228, de 15 de março de 2017. Disponível em: <https://legis.ac.gov.br/detalhar/2499>. Acesso em 13 de junho de 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário com Agravo: ARE 954408 RG. Relator: Ministro Teori Zavacki. Brasília, 14 de abril de 2016. Diário da Justiça Eletrônico. Brasília, 22 de abril de 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309262392&ext=.pdf>. Acesso em 14 de junho de 2025.

A GUERRA FISCAL E A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DAS ÁREAS DE LIVRE COMÉRCIO: UMA ANÁLISE DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LIMITAÇÃO UNILATERAL DE INCENTIVOS FISCAIS

Thiago Torres Almeida⁹³

Rafael Pinheiro Alves⁹⁴

Thomaz Carneiro Drumond⁹⁵

RESUMO

O presente artigo científico tem por objeto a análise da constitucionalidade de atos normativos de um dos Estados da federação que, de forma unilateral, promovem a limitação temporal de incentivos fiscais relativos ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) incidentes sobre as operações de saída de produtos nacionais destinados à comercialização ou industrialização nas Áreas de Livre Comércio, com especial enfoque nos impactos negativos. A investigação perpassa pelo cenário complexo do federalismo fiscal brasileiro, aprofunda-se no fenômeno deletério da guerra fiscal e examina a sistemática de controle de benefícios fiscais de ICMS, estabelecida pela Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei Complementar nº 24/1975, que exige a celebração de convênios no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). Este estudo argumenta que a conduta unilateral de uma das Unidades Federativas representa uma grave violação ao pacto federativo, aos objetivos fundamentais da República de reduzir as desigualdades regionais e ao princípio da não diferenciação tributária. De forma central, o estudo destaca a ofensa direta ao artigo 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), norma que confere uma blindagem constitucional aos incentivos fiscais das zonas incentivadas. Aborda-se, ainda, a adequação da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) como instrumento processual para a salvaguarda da ordem constitucional federativa. A metodologia adotada combina pesquisa doutrinária, análise legislativa e estudo de precedentes do Supremo Tribunal Federal, concluindo pela inconstitucionalidade da medida adotada unilateralmente por um dos Estados, que ameaça não apenas a higidez do sistema tributário nacional, mas também o próprio projeto constitucional de desenvolvimento equilibrado do país.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Direito Tributário. Guerra Fiscal. ICMS. Áreas de Livre Comércio. Pacto Federativo. Desenvolvimento Regional. Artigo 40 do ADCT. Lei Complementar nº 24/75. Ação Direta de Inconstitucionalidade.

METODOLOGIA

A metodologia adotada neste estudo é de natureza dogmática, combinando três eixos de análise: (i) exame da legislação constitucional e infraconstitucional aplicável ao federalismo fiscal e aos benefícios do ICMS; (ii) estudo da doutrina especializada sobre guerra fiscal, pacto

⁹³ Procurador do Estado do Acre. Procurador-Chefe da Procuradoria Fiscal.

⁹⁴ Procurador do Estado do Acre. Procurador-Chefe da Coordenadoria da Dívida Ativa e Execução Fiscal.

⁹⁵ Procurador do Estado do Acre. Procurador-Chefe da Procuradoria Judicial.

federativo e regime jurídico das Áreas de Livre Comércio; (iii) análise de precedentes do Supremo Tribunal Federal. A abordagem parte da interpretação sistemática da Constituição e de seus princípios estruturantes, articulada com a jurisprudência consolidada, oferecendo fundamentação técnico-jurídica para avaliar a constitucionalidade da medida adotada pelo Estado-membro.

1. INTRODUÇÃO

O federalismo brasileiro, desenhado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é marcado pela distribuição de competências e receitas entre os entes federados, notadamente a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Dentro desse modelo, o sistema tributário nacional assume protagonismo, não apenas como ferramenta de arrecadação para o custeio das atividades estatais, mas também como instrumento indutor de comportamentos e de promoção de políticas públicas.

Contudo, essa complexa repartição de poder tributário é, historicamente, um campo fértil para o surgimento de tensões e conflitos, sendo o mais notório deles a chamada guerra fiscal. Este fenômeno, caracterizado pela concessão descoordenada e unilateral de benefícios fiscais, especialmente no âmbito do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), representa uma das mais graves disfunções do nosso pacto federativo, “gerando uma competição predatória entre os Estados que corrói a base tributária, distorce a alocação de recursos e aprofunda as já abissais desigualdades regionais” (Machado Segundo, 2019).

Neste cenário, emerge a questão central do presente estudo: a análise da constitucionalidade de atos normativos editados por Unidade Federativa que, ao arripio do sistema de deliberação coletiva do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), limitam unilateralmente a vigência de incentivos fiscais de ICMS aplicáveis às remessas de mercadorias para as Áreas de Livre Comércio.

Tal medida, sob o pretexto de proteger a arrecadação paulista, configura um severo obstáculo aos esforços de desenvolvimento de estados da região norte, que dependem desses regimes fiscais diferenciados para atrair investimentos, gerar empregos e integrar suas economias ao mercado nacional, em cumprimento a um objetivo constitucional expreso.

A controvérsia em tela impõe à análise de um conjunto consistente de normas e princípios. Em primeiro lugar, o próprio pacto federativo (art. 1º e 18, CF), que pressupõe cooperação e lealdade entre os entes. Em segundo, o objetivo fundamental da República de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, CF), que deve

orientar toda a atuação estatal, inclusive a tributária. Em terceiro, a vedação à instituição de tributos que impliquem preferência ou distinção em detrimento de um Estado (art. 151, I, CF). E, de forma contundente e específica, a regra do artigo 155, § 2º, inciso XII, alínea 'g', da Constituição, que submete a concessão de benefícios fiscais de ICMS à deliberação conjunta dos Estados e do Distrito Federal, na forma da Lei Complementar nº 24/1975. Coroando este arcabouço protetivo, o artigo 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) surge como uma cláusula de estabilização, garantindo a manutenção das características e dos incentivos fiscais das Áreas de Livre Comércio, notadamente a da Zona Franca de Manaus, cujo modelo se estende a outras áreas incentivadas, como as da região norte, estabelecendo um patamar mínimo de tratamento favorecido que não pode ser desconfigurado ou ignorado por legislações infraconstitucionais supervenientes, muito menos por atos unilaterais de outros entes da federação.

Diante desse complexo normativo, o presente trabalho se propõe a responder às seguintes indagações: a limitação unilateral de um incentivo fiscal de ICMS por um Estado-membro, em detrimento dos benefícios fiscais às zonas especiais de livre comércio, em especial das localizadas na região norte, é compatível com a ordem constitucional de 1988? Quais são as implicações jurídicas e econômicas dessa medida para o desenvolvimento regional e para a integridade do pacto federativo? A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) se afigura como o meio processual idôneo para dirimir tal conflito federativo perante o Supremo Tribunal Federal?

Para tanto, o objetivo principal deste artigo é demonstrar, de forma fundamentada, a flagrante inconstitucionalidade, evidenciando a usurpação da competência do CONFAZ, a violação da garantia do ADCT e o desrespeito aos princípios basilares do federalismo cooperativo. A metodologia empregada consistirá na análise dogmática da legislação pertinente, na revisão da doutrina especializada em direito tributário e constitucional e na interpretação de precedentes judiciais paradigmáticos do Supremo Tribunal Federal, que consolidaram o entendimento sobre a matéria. Ao final, espera-se contribuir para o debate acadêmico e jurídico sobre a necessidade de se coibir as práticas de competição interestadual e de reafirmar o compromisso constitucional com um desenvolvimento nacional equilibrado e solidário.

2. O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO E A GUERRA FISCAL DO ICMS

O arranjo federativo adotado pelo Brasil em 1988 buscou conciliar a autonomia dos entes subnacionais com a necessidade de unidade e coesão nacional. No campo fiscal, essa busca por equilíbrio se materializou em um complexo sistema de repartição de competências tributárias, no qual o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) foi alçado à condição de principal fonte de receita dos Estados e do Distrito Federal. Contudo, a mesma relevância econômica que o transforma no pilar financeiro dos Estados também o converte no epicentro de uma das mais persistentes e danosas patologias do federalismo brasileiro: a guerra fiscal. A compreensão desse fenômeno é premissa indispensável para a análise da controvérsia que envolve Estados de distintas regiões da federação.

2.1. O ICMS COMO FONTE DE CONFLITO FEDERATIVO

O ICMS, previsto no artigo 155, inciso II, da Constituição Federal, é um imposto de natureza não cumulativa e de competência estadual, incidindo sobre uma vasta gama de operações, desde a circulação de mercadorias até a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Sua característica de imposto sobre o valor agregado, com o crédito do imposto cobrado nas operações anteriores, e sua incidência em todas as etapas da cadeia produtiva, conferem-lhe um perfil nacional e uma complexidade singular.

A Constituição estabeleceu que caberia a uma lei complementar dispor sobre a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais seriam concedidos e revogados - art. 155, § 2º, XII, 'g' (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988). Essa disposição não foi casual; ela reflete a consciência do constituinte originário sobre o potencial desintegrador que a autonomia tributária irrestrita dos Estados poderia gerar em um imposto de tamanha capilaridade. A lógica do sistema é a de que, por afetar a economia de todos os entes, as decisões sobre a política tributária do ICMS devem ser tomadas de forma coordenada e consensual.

Sobre a importância do ICMS no sistema tributário nacional, a doutrina de Paulo de Barros Carvalho nos esclarece:

“Todavia, a exceção vem aí para solapar o caráter de universalidade da proposição: refiro-me ao ICMS. Por sua índole eminentemente nacional, não é dado a qualquer Estado-membro ou ao Distrito Federal operar por omissão, deixando de legislar sobre esse gravame. Caso houvesse uma só unidade da federação que empreendesse tal procedimento e o sistema do ICMS perderia consistência, abrindo-se ao acaso das manipulações episódicas, tentadas com tanta frequência naquele clima que conhecemos por “guerra fiscal”. Seria efetivamente um desastre para a sistemática impositiva da exação que mais recursos carrega para o erário do País. O ICMS deixaria, paulatinamente, de existir (Carvalho, 2019, p. 285/286).”

Apesar da clareza do comando constitucional, a prática demonstrou o contrário. Movidos pela ânsia de atrair investimentos, empresas e, conseqüentemente, gerar empregos e renda em seus territórios, muitos Estados passaram a ignorar a exigência de deliberação conjunta e a conceder, unilateralmente, inúmeros benefícios fiscais: isenções, reduções de base de cálculo, créditos presumidos, diferimentos, entre outros.

Essa prática caracteriza o conflito fiscal interestadual, “uma competição predatória na qual um Estado busca oferecer condições tributárias mais vantajosas que o outro” (Costa, 2019), fato este que não apenas compromete a arrecadação de todos os envolvidos, mas também gera insegurança jurídica, distorce a livre concorrência e subverte a lógica econômica, fazendo com que a decisão de localização de um empreendimento seja pautada não pela eficiência produtiva, mas pela vantagem tributária momentânea concedida.

2.2. O PAPEL DO CONFAZ E A DISCIPLINA DA LEI COMPLEMENTAR Nº 24/1975

Para dar efetividade ao comando constitucional de deliberação conjunta, o sistema jurídico brasileiro conta com o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), um colegiado formado pelos Secretários de Fazenda, Finanças ou Tributação de todos os Estados e do Distrito Federal, e presidido pelo Ministro da Fazenda.

É no âmbito do CONFAZ que os chamados Convênios de ICMS devem ser celebrados. A Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, que foi recepcionada pela Constituição de 1988, é o diploma que rege esse processo. Em seu artigo 1º, ela estabelece de forma inequívoca que as isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal. O artigo 2º, § 2º, da mesma lei, institui uma regra de deliberação rigorosa: a unanimidade. A concessão de benefícios fiscais depende da concordância de todos os Estados-membros.

Essa exigência de unanimidade, embora muitas vezes criticada por gerar uma certa inércia no sistema, tem uma razão de ser fundamental: proteger o pacto federativo e a integridade do ICMS como um imposto de perfil nacional. Ela funciona como um freio contra os interesses particulares dos Estados, forçando-os a negociarem e a encontrarem soluções que contemplem, ou ao menos não prejudiquem, os interesses da federação como um todo.

A atuação unilateral de um Estado, como no caso em análise, ao limitar um benefício fiscal que impacta diretamente a competitividade de uma Área de Livre Comércio em outro

Estado, representa a negação absoluta desse modelo cooperativo, substituindo o diálogo e o consenso pela imposição da força econômica do ente mais desenvolvido, em um ato que mina a confiança mútua que deve reger as relações federativas e que, em último grau, viola frontalmente a Constituição.

3. AS ÁREAS DE LIVRE COMÉRCIO E O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A Constituição de 1988 não se limitou a organizar o Estado e a garantir direitos individuais; ela também traçou um projeto de nação. Um dos pilares desse projeto é a busca por um desenvolvimento nacional que seja, ao mesmo tempo, justo e equilibrado, o que implica, necessariamente, o combate às profundas desigualdades regionais que marcam a história do Brasil. Nesse contexto, as Áreas de Livre Comércio e outros regimes fiscais diferenciados não são meras concessões ou privilégios, mas sim ferramentas estratégicas e constitucionalmente legitimadas para a consecução desse objetivo maior.

3.1. O MANDATO CONSTITUCIONAL DE REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS

A redução das desigualdades regionais não é uma mera recomendação programática, mas um objetivo fundamental da República, inscrito no artigo 3º, inciso III, da Carta Magna. Esse objetivo é reiterado em diversas outras passagens do texto constitucional, como no artigo 170, inciso VII, que o elege a princípio da ordem econômica, a ser observado para assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social.

O sistema tributário nacional, por sua vez, é chamado a assumir um papel central na concretização desse objetivo. O artigo 151, inciso I, da Constituição, ao mesmo tempo em que veda à União instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional, ressalva a possibilidade de "conceder incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País". Essa norma revela uma clara opção do constituinte: a tributação não deve ser neutra, mas sim utilizada ativamente para corrigir desequilíbrios históricos e geográficos, fomentando a atividade econômica em regiões menos desenvolvidas.

As Áreas de Livre Comércio, como as localizadas no Estado do Acre - Epitaciolândia e Brasiléia, são a materialização dessa política constitucional. Situadas em regiões remotas, com infraestrutura logística deficiente e distantes dos grandes centros consumidores, essas áreas jamais poderiam competir em igualdade de condições com as regiões mais industrializadas do

país. Os incentivos fiscais, como a isenção de ICMS na saída de produtos para essas localidades, funcionam como um contrapeso a essas desvantagens estruturais. Eles reduzem os custos de produção e comercialização, tornando viável a instalação de indústrias e comércios, a geração de empregos qualificados e a dinamização da economia local. Ao retirar ou limitar esse tratamento fiscal diferenciado, significa, na prática, condenar a região norte à estagnação econômica e perpetuar o ciclo de subdesenvolvimento, em flagrante descompasso com o projeto de país desenhado pela Constituição.

3.2. A PROTEÇÃO ESPECIAL DO ARTIGO 40 DO ADCT

A importância estratégica desses regimes de desenvolvimento regional foi de tal modo reconhecida pelo constituinte de 1988 que lhes foi conferida uma proteção especial e reforçada no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O artigo 40 do ADCT estabelece: "É mantida a Zona Franca de Manaus, com suas características de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição". Tais prazos foram sucessivamente prorrogados por emendas constitucionais, demonstrando a perenidade da política. A jurisprudência e a doutrina são pacíficas em estender a interpretação e a proteção deste dispositivo às demais Áreas de Livre Comércio criadas à imagem do modelo da Zona Franca.

O alcance normativo do artigo 40 do ADCT é profundo. Ele não apenas prorroga a existência da Zona Franca e, por extensão, das demais zonas de benefícios fiscais, como mantém suas características e seus incentivos fiscais.

A utilização do verbo *manter* implica a constitucionalização do regime jurídico-fiscal vigente à época da promulgação da Carta. Isso significa que foi criado um piso protetivo, um patamar mínimo de tratamento favorecido que não pode ser suprimido ou reduzido pelo legislador ordinário ou por atos administrativos de qualquer ente da federação, em nítido prestígio ao art. 3º da Constituição Federal.

Sobre o tema, leciona o professor Ricardo Alexandre:

A possibilidade está em plena consonância com o art. 3º da Magna Carta, que inclui, entre os objetivos da República Federativa do Brasil, o de reduzir as desigualdades sociais e regionais. Foi com fundamento nesse objetivo que a Constituição Federal de 1988 previu, no art. 40 do ADCT, a manutenção da Zona Franca de Manaus, com suas características de área de livre comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição. A EC 42/2003 acrescentou dez anos a esse prazo, que depois tornou a ser prorrogado, desta vez, por mais 50 anos, pela EC 83/2014 (Alexandre, 2025, p. 218).

Nesse sentido, qualquer norma superveniente que vise a enfraquecer ou limitar os incentivos fiscais que compõem a essência do modelo das Áreas de Livre Comércio é, por definição, inconstitucional, por violação direta a essa cláusula de intangibilidade. A conduta do Estado-membro, ao limitar a vigência do benefício fiscal de ICMS, atenta precisamente contra o núcleo essencial dessa garantia transitória, mas materialmente permanente, representando uma tentativa inconstitucional de desidratar um instrumento de desenvolvimento regional que o próprio poder constituinte originário fez questão de preservar.

4. A INCONSTITUCIONALIDADE DA ATUAÇÃO UNILATERAL DE UNIDADE FEDERATIVA ESTADUAL

A análise conjugada dos pilares do federalismo fiscal, do regime de deliberação do CONFAZ e da proteção constitucional às zonas de desenvolvimento regional conduz a uma conclusão inequívoca: a atuação da Unidade Federativa, ao limitar de forma unilateral o benefício fiscal de ICMS para as mercadorias destinadas às áreas compreendidas para desenvolvimento, padece de vício de inconstitucionalidade material e formal, por múltiplos fundamentos.

4.1. VIOLÇÃO FRONTAL AO PACTO FEDERATIVO E AO SISTEMA CONFAZ

O fundamento mais evidente da inconstitucionalidade reside na usurpação da competência deliberativa do CONFAZ.

Conforme demonstrado anteriormente, o artigo 155, § 2º, inciso XII, alínea 'g', da Constituição, e a Lei Complementar nº 24/1975, criaram um sistema de freios e contrapesos que exige o consenso dos Estados para a concessão, alteração ou revogação de benefícios fiscais de ICMS.

Ao editar norma que limita a vigência de um incentivo, a Unidade Federativa está, na prática, alterando unilateralmente as regras do jogo fiscal, em matéria que extrapola manifestamente os seus interesses locais e afeta diretamente a Federação como um todo, e em particular os Estados da região norte. Tal ato é uma quebra na estrutura cooperativa do federalismo brasileiro, que substitui o diálogo pela imposição.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica quanto a este ponto. A Corte Suprema já declarou, em inúmeras ocasiões, a inconstitucionalidade de leis estaduais que concederam benefícios de ICMS sem o amparo de convênio do CONFAZ.

O precedente da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.635, que teve como Relator o Ministro Celso de Mello, é emblemático e se amolda com perfeição ao caso em tela. Nele, a

Corte reafirmou sua jurisprudência consolidada, deixando claro que a reserva constitucional de convênio é um pressuposto de validade intransponível para a outorga de exonerações tributárias em matéria de ICMS. Conforme a ementa do referido julgado:

Ação direta de inconstitucionalidade superveniência de decreto estadual que revogou, parcialmente, os preceitos normativos impugnados consequente prejudicialidade parcial da ação direta precedentes ICMS “guerra fiscal” concessão unilateral de isenções, incentivos e benefícios fiscais necessária observância da reserva constitucional de convênio como pressuposto legitimador da outorga, pelo estado-membro ou pelo distrito federal, de tais exonerações tributárias medida cautelar anteriormente deferida pelo plenário desta suprema corte reafirmação da jurisprudência consolidada pelo supremo tribunal federal no tema precedentes ação direta conhecida em parte e, nessa extensão, julgada procedente, confirmando os termos da medida cautelar anteriormente concedida. (STF. Tribunal Pleno. ADI: 4635 SP, relator.: Celso De Mello, Brasília, data de julgamento: 24/08/2020, data de publicação: 17/09/2020).

A lógica se aplica de forma idêntica ao caso em análise, haja vista que, se um Estado não pode conceder unilateralmente um benefício, tampouco pode, por ato próprio, limitar ou revogar um benefício de caráter nacional, especialmente um que foi estabelecido por convênio ou que decorre de uma política de desenvolvimento regional amparada pela própria Constituição.

4.2. AFRONTA DIRETA À GARANTIA DO ARTIGO 40 DO ADCT E AO PRINCÍPIO DA NÃO-DIFERENCIAÇÃO

Além da violação formal ao procedimento do CONFAZ, a medida paulista incorre em inconstitucionalidade material por afrontar diretamente o artigo 40 do ADCT.

Como visto, tal dispositivo constitucionalizou um regime fiscal protetivo para as Áreas de Livre Comércio, impedindo a erosão dos incentivos que lhes dão sustentação. A limitação da vigência do benefício fiscal de ICMS nas operações de remessa para essas zonas fiscais é uma forma direta de erodir essa proteção. Ela torna o ambiente de negócios na região mais instável e menos atrativo, contrariando o objetivo do constituinte de manter as características e os incentivos dessas áreas.

A norma paulista, portanto, opera em sentido diametralmente oposto ao comando do ADCT, promovendo o enfraquecimento de uma política de desenvolvimento regional que a Constituição buscou solidificar.

Adicionalmente, a conduta do unilateral de um dos Estados da federação viola o princípio da não-diferenciação tributária, consagrado no artigo 152 da Constituição, que veda aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios "estabelecer diferença tributária entre bens e

serviços, de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino" (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

Isso porque, ao criar um tratamento tributário mais gravoso para as mercadorias destinadas ao Estados da região norte em comparação com as destinadas a outras unidades da federação (ou mesmo em comparação com o regime anterior), a Unidade Federativa violadora está utilizando seu poder de tributar para criar uma barreira e uma distinção injustificada, penalizando um Estado menos desenvolvido e violando a isonomia que deve prevalecer nas relações inter-regionais.

O julgamento da medida cautelar na já mencionada ADI 4.635 é, novamente, de extrema pertinência, pois o Supremo Tribunal Federal enfrentou situação análoga de competição fiscal predatória lesiva a um Estado da Região Norte, no caso, o Amazonas. O Tribunal ressaltou que tais medidas podem configurar transgressão ao artigo 152 da Constituição. A Corte também firmou um postulado crucial, o de que "inconstitucionalidades não se compensam", rechaçando qualquer argumento de que a medida seria uma "retaliação" legítima a supostos benefícios concedidos por outros Estados. A ementa da cautelar é lapidar:

ICMS “GUERRA FISCAL” CONCESSÃO UNILATERAL DE ISENÇÕES, INCENTIVOS E BENEFÍCIOS FISCAIS NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DA RESERVA CONSTITUCIONAL DE CONVÊNIO COMO PRESSUPOSTO LEGITIMADOR DA OUTORGA, PELO ESTADO-MEMBRO OU PELO DISTRITO FEDERAL, DE TAIS EXONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS PERFIL NACIONAL QUE QUALIFICA A ESTRUTURA JURÍDICO-NORMATIVA DO ICMS A EXIGÊNCIA DE CONVÊNIO INTERGOVERNAMENTAL COMO LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL AO PODER DE EXONERAÇÃO FISCAL DO ESTADO-MEMBRO/DISTRITO FEDERAL EM TEMA DE ICMS RECEPÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 24/75 PELA VIGENTE ORDEM CONSTITUCIONAL O SIGNIFICADO DA IMPRESCINDIBILIDADE DO CONVÊNIO INTERESTADUAL NA OUTORGA DE ISENÇÕES, INCENTIVOS E BENEFÍCIOS FISCAIS REFERENTES AO ICMS DOCTRINA PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL INSTITUIÇÃO, PELO ESTADO DE SÃO PAULO, DE REGIME DIFERENCIADO DE TRIBUTAÇÃO EM MATÉRIA DE ICMS QUE CULMINA POR INSTAURAR SITUAÇÃO DE APARENTE “COMPETIÇÃO FISCAL INCONSTITUCIONAL” LESIVA AO ESTADO DO AMAZONAS E A SEU POLO INDUSTRIAL MEDIDAS QUE SE REFEREM À PRODUÇÃO DE “TABLETS” POSSÍVEL TRANSGRESSÃO, PELOS DIPLOMAS NORMATIVOS PAULISTAS, AO ART. 152 DA CONSTITUIÇÃO, QUE CONSAGRA O “PRINCÍPIO DA NÃO-DIFERENCIAÇÃO TRIBUTÁRIA” PRECEDENTE DO STF MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. (...) INCONSTITUCIONALIDADES NÃO SE COMPENSAM A outorga unilateral, por determinado Estado-membro, de benefícios de ordem tributária em tema de ICMS não se qualifica, porque inconstitucional, como resposta legítima e juridicamente idônea à legislação de outro Estado-membro que também se revele impregnada do mesmo vício de inconstitucionalidade e que, por resultar de igual transgressão à cláusula constitucional da reserva de convênio, venha a provocar desequilíbrios concorrenciais entre referidas unidades federadas, assim causando gravame aos interesses do Estado-membro alegadamente prejudicado. É que situações de inconstitucionalidade, porque reveladoras de gravíssima transgressão à autoridade hierárquico-normativa da

Constituição da República, não se compensam entre si. Precedente. (STF. Tribunal Pleno. ADI: 4635 SP, Relator.: CELSO DE MELLO, Brasília, Data de Julgamento: 11/12/2014, Data de Publicação: 12/02/2015).

Assim, a medida em questão se revela um ato de flagrante insubordinação à autoridade da Constituição, violando um complexo de normas e princípios que visam justamente a garantir a harmonia e o equilíbrio da Federação.

5. O CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Diante de um conflito federativo de tamanha envergadura, que coloca em xeque a supremacia da Constituição e a integridade do pacto federativo, o sistema de controle de constitucionalidade brasileiro oferece o instrumento processual adequado para a sua resolução: a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), de competência originária do Supremo Tribunal Federal. A análise de seus pressupostos de cabimento demonstra sua plena adequação à hipótese vertente.

O primeiro pressuposto, a legitimidade ativa, encontra-se previsto no rol do artigo 103 da Constituição Federal. O Governador do Estado é um dos legitimados universais para a propositura da ADI, possuindo plena capacidade postulatória para levar a questão ao conhecimento da Suprema Corte, defendendo não apenas os interesses econômicos de seu Estado, mas a própria ordem constitucional violada.

O objeto da ação é, precisamente, o ato normativo estadual (lei, decreto ou outro diploma) editado por outro Estado que materializa a limitação do benefício fiscal. A jurisprudência do STF é consolidada no sentido de que leis e atos normativos estaduais podem ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade quando confrontados diretamente com a Constituição Federal, como é o caso.

O parâmetro de controle, por sua vez, é a própria Constituição da República. A petição inicial da ADI deve demonstrar, de forma analítica, como o ato normativo paulista viola um conjunto robusto de dispositivos e princípios constitucionais, notadamente: o princípio federativo e a cooperação entre os entes (arts. 1º e 18); o objetivo fundamental de reduzir as desigualdades regionais (art. 3º, III); o princípio da não-diferenciação tributária em razão da origem ou destino (art. 152); a regra da reserva de convênio do CONFAZ para benefícios de ICMS (art. 155, § 2º, XII, 'g'); o princípio da ordem econômica que visa a reduzir as desigualdades regionais (art. 170, VII); e a cláusula de proteção específica das Áreas de Livre Comércio (art. 40 do ADCT).

A ADI é, portanto, o veículo processual por excelência para realizar esse confronto normativo e restabelecer a autoridade da Carta Magna.

Por fim, a relevância da questão e o seu impacto nacional tornam a intervenção do STF não apenas cabível, mas necessária, uma vez que a controvérsia não se resume a uma disputa arrecadatória entre dois Estados, ela diz respeito ao futuro do federalismo fiscal no Brasil, à sobrevivência de políticas de desenvolvimento regional e à capacidade do Estado brasileiro de cumprir seus objetivos constitucionais.

Desse modo, uma decisão tomada em sede de ADI terá efeitos *erga omnes* e vinculantes, pacificando a questão não apenas para os Estados envolvidos, mas para toda a Federação, reafirmando as regras do jogo e desestimulando futuras aventuras unilaterais que só servem para aprofundar a desconfiança e a desagregação no seio da República.

6. CONCLUSÃO

Ao longo deste estudo, buscou-se demonstrar que a conduta de uma das Unidades Federativas, ao promover a limitação unilateral de benefícios fiscais de ICMS destinados a produtos remetidos para as áreas específicas de desenvolvimento localizadas na região norte, constitui uma medida flagrantemente inconstitucional, que agride a ordem jurídico-federativa em múltiplas dimensões.

A referida ação representa, em primeiro lugar, uma negação do federalismo cooperativo e uma violação direta ao mecanismo de deliberação do CONFAZ, instituído pelo artigo 155, § 2º, XII, 'g', da Constituição e regulado pela Lei Complementar nº 24/1975.

Assim, ao agir de forma isolada em matéria de interesse nacional, a Unidade Federativa fomenta a deletéria disputa tributária, mina a segurança jurídica e substitui o diálogo e o consenso pela imposição de sua vontade, em um claro desrespeito aos demais entes da Federação.

Em segundo lugar, a medida atinge o cerne do projeto constitucional de desenvolvimento equilibrado, que visa a reduzir as profundas desigualdades regionais do país. Isso ocorre, tendo em vista que as Áreas de Livre Comércio são instrumentos vitais para a consecução desse objetivo, e sua eficácia depende diretamente dos incentivos fiscais que as tornam competitivas. A proteção conferida pelo artigo 40 do ADCT não é uma formalidade, mas uma garantia material de que esse modelo de desenvolvimento não seria sabotado por legislações supervenientes. A limitação do benefício fiscal promovida por um único Estado-

Membro é uma sabotagem direta a essa política, uma agressão ao patamar mínimo de proteção que o constituinte originário quis assegurar.

A síntese da inconstitucionalidade, portanto, é clara e robusta: a norma infralegal estadual é formalmente inconstitucional por desrespeitar o processo legislativo exigido para a alteração de benefícios de ICMS e materialmente inconstitucional por violar a garantia do artigo 40 do ADCT, o princípio da não-diferenciação tributária e os objetivos fundamentais da República. A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, especialmente nos precedentes da ADI 4.635, não deixa margem para dúvidas quanto ao desfecho de uma ação que conteste tal medida.

Por fim, conclui-se que a ADI se configura como o remédio processual adequado e eficaz para sanar a lesão à ordem constitucional, cabendo ao Supremo Tribunal Federal, como guardião da Constituição, o papel de arbitrar este conflito federativo, reafirmando a supremacia da Carta Magna e coibindo as práticas predatórias da guerra fiscal. A preservação do pacto federativo e a busca por um Brasil mais justo e menos desigual dependem, em grande medida, do respeito irrestrito às regras de convivência e cooperação fiscal que a própria Constituição estabeleceu.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. *Direito Tributário*. 19. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025.

ÁREAS DE LIVRE COMÉRCIO – ALCS – *Diagnóstico socioeconômico e propostas para o desenvolvimento/Coordenação-Geral de Estudos Econômicos e Empresariais*: SUFRAMA. Org. – 1ª ed. – V. 1 – Manaus: SUFRAMA, 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República.

_____. *Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975*. Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República.

_____. *Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999*. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF: Presidência da República.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.635/SP*. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília. Julgamento: 24/08/2020. Publicação: 17/09/2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.635/SP*. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento: 11/12/2014. Publicação: 12/02/2015.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 30. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, pg. 285/286.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA (CONFAZ). *Convênio ICMS 52/92*. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 1992.

COSTA, Regina Helena. *Curso de direito tributário: Constituição e Código Tributário Nacional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Manual de direito tributário*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Fazenda. *RICMS/2000: índice sistemático*. São Paulo: Secretaria da Fazenda, [s.d.].



www.pge.ac.gov.br