

RPGMJ

ANO 3 | VOL. 1

2025

Revista da

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE JOINVILLE



Prefeitura de
Joinville

**PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO**



Prefeitura de
Joinville

PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO

RPGMJ

ANO 3 | VOL. 1

2025

Revista da

**PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE JOINVILLE**

Dezembro 2025
Joinville-SC

REVISTA DA PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE JOINVILLE

RPGMJ

Av. Hermann August Lepper, n. 10, 2º Andar, Centro

CEP 89221-005 – Joinville-SC – Brasil

Telefone: +55 (047) 3431-3460

E-mail: pgm.gab@joinville.sc.gov.br / Sítio institucional: <https://joinville.sc.gov.br>

Regulamento da Revista SEI PGM.GAB 0018198125, aprovado por meio da Resolução nº 01/2023,
disponível no sítio eletrônico: <https://www.joinville.sc.gov.br/institucional/pgm/revista/>

CONSELHO EDITORIAL

Felipe Cidral Sestrem	Procurador do Município / Editor-Chefe e Membro
André Luís Holanda Gurgel Pereira	Procurador do Município / Membro do Conselho
Franciano Beltramini	Procurador do Município / Editor-Adjunto e Membro
Hercília Aparecida Garcia Reberti	Procuradora do Município / Membro do Conselho
Nivia Simas	Procuradora do Município / Membro do Conselho
Thiago de Oliveira Vargas	Procurador do Município / Membro do Conselho
ABNT(adaptação)/Diagramação:	Nádia Regina Ucker / Secretária-Executiva
Capa:	Farid Bueri Filho (Fotógrafo)

Revisão e Editoração: Procuradoria-Geral do Município de Joinville (Autor corporativo)
e Secretaria de Comunicação de Joinville

Av. Hermann August Lepper, n. 10, 2º Andar, Centro, CEP 89221-005 – Joinville-SC – Brasil

Responsáveis: Felipe Cidral Sestrem (Editor-Chefe) / Conselho Editorial

Periodicidade: Anual. Publicação: Dezembro 2025

Idioma das Publicações: Português, Inglês e Espanhol

Submissões disponíveis por meio de Editais de Chamamento (nº 01/2025, SEI PGM.GAB 25566860)

Endereços eletrônicos para contato e solução de dúvidas:

pgm.gab@joinville.sc.gov.br e procuradoria@joinville.sc.gov.br

Os conceitos, as informações de legislações, da jurisprudência e as opiniões expressas
nos artigos e comentários publicados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Revista da Procuradoria-Geral do Município de Joinville – RPGMJ / Procuradoria-Geral do Município de
Joinville – Joinville : RPGMJ, 2025.

v. 1, 23 cm.

Anual: a. 3.

Terceiro número editado como edição especial sobre a ordem social.

Disponível em: <https://www.joinville.sc.gov.br/institucional/pgm/revista/>

ISSN 2965-8209 (versão impressa) e ISSN 3085-9603 (eletrônico)

1. Direito Público. 2. Administração Pública. I. Procuradoria-Geral do Município de Joinville.

CDU 342

CDU 351

REVISTA DA PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE JOINVILLE

RPGMJ

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

GESTÃO MUNICIPAL (2025-2028)

Adriano Bornschein Silva	Prefeito do Município de Joinville
Rejane Gambin	Vice-Prefeita do Município de Joinville
Christiane Schramm Guisso	Procuradora-Geral do Município
Janaina Elisa Heidorn	Procuradora-Executiva de Consultoria e Legislação
Rafael Schreiber	Procurador-Executivo de Prevenção e Processos
Cezar Augusto Luiz de Oliveira Culik	Gerente de Processos e Gestão
Thiago Felipe de Amorim	Gerente da Unidade Fiscal

PARECERISTAS

André Matiuzzi	Mestre em Gestão Pública, Diretor-Executivo
Ana Paterno	Pós-Graduada em Políticas Públicas, Coordenadora
Alexandre Pizani	Graduado em Administração, Servidor Público
Adriano Selhorst Barbosa	Mestre em Patrimônio Cultural e Sociedade, Diretor-Executivo
Christiane Vansuita	MBA em Regime Próprio Previdenciário, Advogada autárquica
Giani Maria de Souza	Doutora em História, Servidora Pública Municipal
Guilherme Casali	Mestre em Ciências Jurídicas, Diretor-Presidente IPREVILLE
Janaína Elisa Heidorn	Pós-Graduada em Processo Civil, Procuradora-Executiva
Luciana Altmann Tenório	Mestre em Ciências Jurídicas, Diretora-Jurídica HMSJ
Luiz Eduardo de Carvalho Silva	Pós-Graduado em Direito Tributário, Procurador Municipal
Magda Cristina Villanueva Franco	Doutoranda em Planejamento Territorial, Gerente
Marjoriê Oracz	Pós-Graduada em Processo Civil, Gerente de Processos
Naim Andrade Tannus	Mestrando em Ciências Ambientais, Procurador Municipal
Paula Padilha Penteado Klein	Pós-Graduada em Direito Urbanístico, Procuradora Municipal
Ricardo Pedro Bom Filho	Mestre em Direito, Estado e Sociedade, Advogado autárquico
Sahmara Liz Botemberger	Pós-Graduada em Direito Público, Encarregada de Dados
Simone Zanella	Pós-Graduada em Gestão Pública, Servidora Pública

Os cargos nominados à Revista foram escolhidos por meio de Portaria Municipal e Edital de Chamamento veiculados em 2023. Portaria SEI PGM.GAB 0017905933 (Nº 19, de 7 de agosto de 2023) Edital SEI PGM.GAB 0018198270 (Chamada Pública nº 02/2023)

LINHA EDITORIAL

Na sua versão tradicional, a Revista divulga trabalhos na área de Direito Público, em especial Direito Constitucional, Administrativo e Tributário. No âmbito da Administração Pública explora as interfaces Política e Planejamento Governamentais, Administração de Pessoal, Contabilidade, etc. Seu locus empírico é o contexto brasileiro municipal e intermunicipal e sua interrelação federativa.

A Revista da Procuradoria-Geral do Município de Joinville - RPGMJ está licenciada sob a Licença Creative Commons CC BY-NC-SA 4.0 Internacional. Com essa licença você pode compartilhar, adaptar, criar para qualquer fim, desde que atribua a autoria da obra.

MENSAGEM DA VICE-PREFEITA

Uma cidade para as pessoas. Este é o propósito que acompanha a caminhada que o prefeito Adriano Silva e eu, Rejane Gambin, estamos traçando juntos desde antes das eleições de 2020 na cidade de Joinville/SC. Em todas as nossas reuniões, iniciativas, projetos e obras, o bem-estar atual e futuro da população é o que nos norteia. E políticas públicas sérias, desenvolvidas com base em questões técnicas, por profissionais qualificados e experientes são ponto central para alcançar este propósito.

Por isso, publicações como a terceira edição da Revista da Procuradoria-Geral do Município de Joinville (RPGMJ) são tão relevantes e necessárias. Neste ano, o tema central deste periódico é justamente nosso propósito: o aperfeiçoamento de políticas públicas. Trazer este assunto, em suas diferentes esferas, para uma discussão qualificada, capaz de gerar reflexões ricas e com alto poder de impacto em ações efetivas, faz com que esta leitura seja fundamental para os agentes públicos, servidores e comunidade científica relacionada.

Desjudicialização, diretrizes para o atendimento na educação especial, premissas para o planejamento orçamentário, direito ambiental e proteção ao direito dos idosos são alguns dos tópicos tão diversos explorados por profissionais qualificados nessa edição. Todos os textos escritos de forma a contribuir para construção e melhoria de políticas públicas, com o foco no âmbito municipal, para que sejam possíveis, sustentáveis e exemplares a outros entes públicos.

Três autores convidados e doze trabalhos selecionados entre as submissões da comunidade científica evidenciam como as discussões no âmbito do Direito impactam diretamente a vida de todo cidadão. A estes escritores, nossos mais sinceros agradecimentos por compartilharem seus conhecimentos e experiências. Podem estar certos de que esta é uma importante forma de contribuir para uma cidade melhor para as pessoas.

Rejane Gambin¹

Vice-Prefeita do Município de Joinville

¹ É Vice-prefeita do Município de Joinville, em dois mandatos (2021-2024; 2025-2028). Formada em Jornalismo pelo Bom Jesus Ielusc, tem 25 anos de trabalho em empresas de comunicação,

como RBS TV, Rede Record, Jornal A Notícia, Rádio Itapema e Floresta Negra FM, onde atuou como repórter, apresentadora, editora chefe e gerente de jornalismo. Na área de educação, foi professora de jornalismo na Universidade Estácio de Sá, no Rio de Janeiro, e no IELUSC, em Joinville. Desde 2011, é uma das vozes oficiais do Festival de Dança de Joinville. Também atua como *digital influencer*.

EDITORIAL

Apresentamos a 3ª Edição da Revista da Procuradoria-Geral do Município de Joinville.

Diante da recepção de um número maior de excelentes artigos científicos no último chamamento, optamos por segmentá-las em dois volumes, mais compactos. A 3ª Edição que tenho a honra de fazer essa singela apresentação, está sendo lançada no apagar das luzes deste ano de 2025, bem como, a 4ª Edição, que está no prelo, e será lançada no limiar do ano vindouro de 2026.

Este número foi estruturado como uma edição voltada à ordem social e ao enfoque de políticas públicas.

A Revista se consolidou. Atingiu as diversas regiões do Brasil e alcançou também o exterior, sendo veiculada, de forma inédita, na Itália, no âmbito público e no meio acadêmico.

Em 2025 inauguramos a versão eletrônica e conseguimos indexar a RPGMJ como periódico do Open Journal System – Public Knowledge Program, do LATINDEX, do Directory of Open Access Scholarly Resources – ROAD, além de outros, integrando uma rede com mais de 44.000 (quarenta e quatro mil) periódicos, em 60 (sessenta) idiomas diferentes, em 148 (cento e quarenta e oito) países. O acesso ao OJS/PKP da RPGMJ está disponível em: <https://ojs.joinville.sc.gov.br/index.php/revistapgm>.

Ganhamos, também, o selo diamante no Migulim, vinculado ao Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), órgão do Governo Federal, que reconhece e certifica publicações acadêmicas que atendem aos mais elevados padrões editoriais. O Selo Revista Diamante é uma distinção que reflete a excelência e a credibilidade da Revista no âmbito nacional e internacional.

Agradecemos a todos pelo empenho, especialmente aos pareceristas por seu relevante trabalho, muitas vezes não notado dada o caráter anônimo de sua participação.

Relembramos que os dados da Revista ainda permanecem disponíveis, de forma ampla, gratuita e irrestrita, na carta de serviços do Município

de Joinville e no sítio eletrônico institucional da Procuradoria-Geral do Município de Joinville, disponível no link: <https://www.joinville.sc.gov.br/institucional/pgm/revista/>.

Boa leitura!

Franciano Beltrami

Editor-Chefe Adjunto da Revista da
Procuradoria-Geral do Município de Joinville –PGMJ

CARTA AO LEITOR

25 anos de organização da Procuradoria-Geral do Município de Joinville

No dia 28 de junho de 2000, há 25 (vinte e cinco) anos, Joinville dava um passo irreversível ao futuro e à democracia: organizava-se formalmente o órgão jurídico da Procuradoria-Geral do Município de Joinville, que auxiliaria a cidade a galgar seu *status* constitucional e político no Brasil. Um quarto de século depois, aqui estamos, no seu jubileu.

A referida organização deu-se por meio da Lei Complementar Municipal n. 90/2000, que fixou o plano de carreira dos Procuradores e promoveu a estruturação da PGM. A Procuradoria sacava-se da categoria de mera Secretaria ou assessoria político-jurídica para se tornar efetivamente função essencial à justiça no âmbito municipal.

Do ponto de vista pragmático as atividades jurídicas são desenvolvidas no âmbito do Município de Joinville há mais de meio século. Há registro da menção à nomeação de Procuradores desde a década de 60 do século passado.² Antes mesmo, há registro na Resolução n. 434, de 30 de abril de 1929, da lavra do Prefeito Ulysses Gerson Alves da Costa, que autorizou o pagamento de advogados autônomos pela produção de pareceres, consultas, honorários e representação judicial em processos do Município.

A estrutura administrativa municipal da Lei n. 1.514/1977 remonta ao primeiro órgão oficial de atividade jurídica no Município de Joinville: a Consultoria Jurídica, órgão integrante da estrutura básica do ente municipal, que liderava os trabalhos, cujo maior detalhamento ganhou destaque no Decreto Municipal n. 4.608, de 12 de julho de 1982, no art. 10 e seguintes, dando nova redação ao regimento interno da Prefeitura Municipal de Joinville.

² A esse respeito vide o Decreto Municipal n. 1.594, de 27 de outubro de 1966, que nomeou o Dr. Aymoré Palhares no cargo de Procurador Jurídico do Município de Joinville, pelo à época Prefeito Nilson W. Bender.

A partir de 1993, sob a gestão do Prefeito Wittich Freitag, foram implementados diversos avanços no aparato jurídico no âmbito municipal. Primeiro por meio da Reforma Administrativa da Lei n. 2.784, de 9 de fevereiro de 1993, que alterou o *status* da antiga Consultoria Jurídica para formalmente Secretaria de Assuntos Jurídicos, com capacidade de ordenamento de despesas e gestão própria. Segundo, a partir da estruturação organizacional desta Secretaria, levada à cabo no Decreto Municipal n. 7.204, de 23 de dezembro de 1993, embrião da LCM n. 90/2000.

Quatro anos mais tarde, a Secretaria de Assuntos Jurídicos foi alçada à condição de Procuradoria-Geral, formalmente criada na Reforma Administrativa de 1997, por meio do art. 6º da Lei n. 1.419, de 20 de fevereiro de 1997, idealizada pelo à época Prefeito Luiz Henrique da Silveira, que complementou as reformas jurídicas municipais de seu antecessor.

A consolidação do modelo somente veio a ocorrer três anos mais tarde, aprimorando-se o Decreto Municipal n. 7.204/1993, que passou a ser incorporado na legislação local, conjuntamente com a criação de um plano próprio de carreira aos Procuradores: a então Lei Complementar Municipal n. 90, de 28 de junho de 2000.

Éramos 400 e poucos mil habitantes, num Estado de aproximadamente 5 milhões e 400 mil pessoas. A advocacia pública estava formalmente reconhecida no âmbito constitucional brasileiro há pouco mais de 10 (dez) anos. E nesses mesmos anos iniciais foi consolidando-se paulatinamente em Joinville, até se fortificar na estruturação de uma carreira própria, alinhada com os ditames constitucionais (CRFB/88, arts. 131 e 132), em razão do caráter essencial à justiça da atividade do Procurador.

Nessa linha, há substancial diferença entre o exercício do direito no âmbito público a partir de cargos políticos e a função autônoma e atípica desenvolvida por advogados públicos, braço desmembrado do Ministério Público no pós-88.³ Naquele mesmo período, de estruturação da PGM, entrava em vigor a Lei de Responsabilidade Fiscal. O ambiente era de transformação: o gestor público passava a ter amarras mais rígidas e o “fazer administrativo” exigia, mais do que nunca, um crivo técnico de excelência; um norte para apontar o caminho, permitir, ajustar e conformar. A estruturação da PGM de Joinville não foi, portanto, um ato burocrático isolado; foi uma

³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais à justiça e as procuraturas constitucionais. Revista de Informação Legislativa, v. 29, n. 116, p. 115-130, out./dez. 1992.

resposta necessária e amadurecida ao longo de uma década, alinhada aos anseios populares e políticos do período (e, ainda, para com os de hoje), que clamavam por profissionalismo, retidão, transparência e controle na gestão da coisa pública.

Enquanto o mundo temia o “Bug do Milênio” nos sistemas informáticos, nós, operadores do direito, enfrentávamos o desafio de consolidar a autonomia municipal trazida pela Constituição de 1988. Joinville crescia vertiginosamente, e com ela, a complexidade de suas demandas urbanas, tributárias e sociais.

Nestes 25 anos, a Procuradoria-Geral transcendeu sua função de mera representação judicial. Deixamos os arquivos de aço e as máquinas de datilografia (ainda presentes na memória de alguns colegas veteranos, com saudosismo entre um ou outro dos cafés tomados na repartição) para adentrar na era do processo eletrônico, da inteligência artificial e da jurimetria aplicada.

Nossa atuação expandiu-se em frentes vitais, especialmente após a reestruturação interna da Procuradoria-Geral por meio da Instrução Normativa PGM.GAB n. 01/2022, aprovada a partir do Decreto Municipal n. 51.880, de 19 de dezembro de 2022, e da criação oficial de Núcleos de Atuação Temática (Especializados). Apesar dessa criação, de 6 (seis) grandes núcleos, o último deles em 2025, desmembrado do Núcleo de Direitos Sociais (Saúde, Assistência e Educação), a linha condutora é e sempre foi: 1. A Recuperação do Crédito Público: deixamos de ser apenas cobradores, credenciados ou titulares, para nos tornarmos gestores da Dívida Ativa. A modernização das execuções fiscais e a inteligência tributária, além de sistemas jurídicos de gestão processual integrados aos Tribunais e à Receita Federal, garantiram os recursos necessários para que escolas, postos de saúde e pavimentação chegassem aos bairros; 2. O Controle de Juridicidade: por meio de pareceres estruturantes (normativos e referenciais) e a forte atuação em consultoria preventiva, “olhando no olho do gestor”; compartilhando dele as dores diárias, evitamos passivos incalculáveis. A PGM firmou-se como o “primeiro juiz” da causa administrativa, filtrando o que é legal do que é apenas conveniente. 3. A Defesa do Urbanismo: Em uma cidade industrial em constante expansão, a atuação da PGM foi crucial para equilibrar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental e o ordenamento territorial, sem se descuidar de valores constitucionais e tendo como norte a liberdade econômica e a sustentabilidade.

Celebrar estes 25 anos de organização da Procuradoria-Geral, muito próximo de alcançar os trinta de criação, é, acima de tudo, celebrar o

Procurador do Município. E assim o fazemos porque a inovação da LCM n. 90/2000 foi justamente olhar para o Procurador e reconhecê-lo na sua diferença: não como privilégio; mas na dificuldade de atuação; na diferença de ser quem é; no duro esforço da atividade diária de pensar o Município e as soluções possíveis para colocar em prática os objetivos constitucionais e orientar quem deles deve se apropriar e tomar as decisões necessárias. Servidores de carreira, hígidos, resilientes, poucas vezes conhecidos, mas indispensáveis à vida na cidade; que, independentemente das oscilações político-partidárias, mantiveram-se firmes na defesa do erário e do interesse público, na sua versão mais técnica.

Ao completarmos bodas de prata, a Procuradoria-Geral do Município de Joinville organizada e a carreira dos Procuradores Municipais não envelhece; ela se renova. O desafio para os próximos 25 anos é manter a tecnicidade diante de um mundo líquido e veloz. É garantir que a tecnologia sirva à justiça fiscal e social, e não apenas à burocracia.

Esta revista é um testemunho da nossa produção intelectual e do nosso compromisso com a ciência jurídica. Que as próximas páginas sirvam não apenas de registro histórico, mas de farol para as novas teses, para as próximas gerações de Procuradores do Município, especialmente de Joinville, assim como de outras cidades. Que sirva, sobretudo, para a contínua construção de uma cidade mais justa, acolhedora e feliz: um lugar para nos sentirmos pertencidos; para ser a nossa casa; para termos paz.

Ao lado dessa caminhada inegavelmente a Ordem dos Advogados do Brasil foi e é parceira das Procuradorias Municipais. Trabalhou no passado para estabelecer o piso salarial para a carreira de Procurador do Município em Santa Catarina. Trabalhou também em diversos casos individuais para garantir as prerrogativas dos Procuradores do Município, assim como o direito ao recebimento dos honorários advocatícios, caminho inegociável de valorização das carreiras e dos indivíduos que a integram. Tem trabalhado incansavelmente para a defesa desses e de outros temas, para o fortalecimento das instituições e para, especialmente, a união, técnica e em associativismo, dos Procuradores do Município. Assim caminha, ao longo do último quarto de século e assim o fará, no próximo.

Parabéns, PGM Joinville. Parabéns, Procuradores do Município. Parabéns, Joinville.

Esperamos que o próximo quartil seja marcado por avanços sensíveis à instituição e principalmente à carreira dos Procuradores do Município, por meio da estruturação da Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município

de Joinville, finalizando-se o caminhar iniciado em 1993, na gestão do Prefeito Wittich Freitag, para a consolidação da nossa instituição como farol jurídico⁴, órgão central de representação administrativa e judicial, para todas e em todas as Secretarias, do ente municipal.

Obrigado a todas as pessoas que fizeram parte desta jornada.

Felipe Cidral Sestrem

Presidente da Comissão Estadual de Procuradores Municipais
da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Santa Catarina

⁴ Quando da criação da Procuradoria-Geral em 1997, a instituição iniciou seus primeiros momentos em funcionamento já no atual prédio do paço central, na Rua Hermann August Lepper, deixando para trás as atividades desenvolvidas no prédio anexo à antiga prefeitura, na Rua Max Colin, n. 550, esquina com a Dr. João Colin, edifício hoje conhecido como “O Farol”. Nunca perdeu, contudo, sua vocação: de se manter como farol jurídico.

SUMÁRIO

MENSAGEM DA VICE-PREFEITA	7
--	----------

Rejane Gambin

EDITORIAL	9
------------------------	----------

Franciano Beltramini

CARTA AO LEITOR – 25 ANOS DE ORGANIZAÇÃO DA PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE JOINVILLE	11
---	-----------

Felipe Cidral Sestrem

PRIMEIRA SEÇÃO – AUTORES CONVIDADOS

POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PREMISSA DO PLANEJAMENTO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS	23
--	-----------

Mariane Yuri Shiohara Lübke

A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E OS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: UMA ANÁLISE DA OPÇÃO DO LEGISLADOR À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	40
--	-----------

Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini

POLÍTICAS PÚBLICAS DE NATUREZAS TRABALHISTAS E CONTROLE JUDICIAL	58
---	-----------

Luiz Eduardo Gunther

SEGUNDA SEÇÃO – ARTIGOS E COMENTÁRIOS À JURISPRUDÊNCIA

A CONSOLIDAÇÃO DE DIRETRIZES MUNICIPAIS PARA O ATENDIMENTO AOS ALUNOS DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: A PORTARIA N. 284/2025 DO GABINETE DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE JOINVILLE 75

Sônia Márcia Marcílio Fambomel

Ana Claudia Souza da Rosa

Priscila Murtinho Deud

PRECEDENTES VINCULANTES, FEDERALISMO COOPERATIVO E POLÍTICAS CONSTITUCIONAIS MUNICIPAIS: A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO INFANTIL 91

Patricia Candemil Farias Sordi Macedo

Milena Petters Melo

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESJUDICIALIZAÇÃO DA SOLUÇÃO DE CONFLITOS DE NATUREZA CIVIL E ADMINISTRATIVA 109

Felipe Cidral Sestrem

OS CONSÓRCIOS DE SAÚDE COMO INSTRUMENTOS PARA EFETIVAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS) 128

Francieli Cristini Schultz

Vitor Sabino de Souza Postingher

A ABRANGÊNCIA DA PENALIDADE DE IMPEDIMENTO DE CONTRATAR APLICADA POR CONSÓRCIO PÚBLICO 156

Dagmar José Belotto

A ILEGALIDADE DAS AUTUAÇÕES FISCAIS QUE IMPÕEM O PAGAMENTO DE FGTS AOS SERVIDORES TEMPORÁRIOS NO MUNICÍPIO DE JOINVILLE 172

Franciano Beltramini

RENÚNCIA DO DIREITO DE PROPRIEDADE E SEUS EFEITOS PERANTE A FAZENDA PÚBLICA 194

Naim Andrade Tannus

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DO SUAS E A PESSOA IDOSA: ANÁLISE DA EFICÁCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DOS IDOSOS	218
--	------------

Flávia Dippe Perini

A PROTEÇÃO DA APA SERRA DONA FRANCISCA NO PARADIGMA LEGAL E DOUTRINÁRIO DO MEIO AMBIENTE.....	235
--	------------

Jaqueline do Rocio Alves Coelho

Cristina Alves Rabelo

A APLICAÇÃO DO CONCEITO DE ÁREAS AMBIENTALMENTE PROTEGIDAS NO CONTEXTO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	270
---	------------

Rafael de Souza Giassi

ACOLHIMENTO EM INSTITUIÇÃO DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS (ILPI): UMA BREVE REFLEXÃO SOBRE O TEMA 793-RG DO STF	283
--	------------

Caroline Sampaio de Almeida

ARBITRAMENTO DA BASE DE CÁLCULO DO ITBI PÓS-TEMA 1113/STJ: PREPONDERÂNCIA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO PRÓPRIO E VALIDADE DO CONTRADITÓRIO DIFERIDO	309
--	------------

Rafael Schreiber

PRIMEIRA SEÇÃO

Autores Convidados

POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PREMISSA DO PLANEJAMENTO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Mariane Yuri Shiohara Lübke¹

Resumo: As políticas públicas e o orçamento estão umbilicalmente ligados a partir da Constituição de 1988. Se a atuação do Estado para a efetivação de direitos fundamentais acontece via políticas públicas, as leis orçamentárias, em última análise, viabilizam sua execução. O objetivo é analisar a relação entre planejamento e as leis orçamentárias no Brasil, a partir de uma abordagem histórica que contempla a superação do método incremental na formulação do orçamento, avançando-se para a necessidade de análise do planejamento das políticas públicas como forma de composição das leis orçamentárias. O presente estudo utiliza o método dedutivo; quanto ao procedimento, é uma pesquisa bibliográfica, mediante a revisão de estudos e artigos científicos realizados sobre o tema. Como resultados, identificou-se que não há mais margem para que a administração pública continue utilizando a racionalidade incremental na elaboração dos orçamentos, em razão da necessidade de participação social nos processos de formulação das políticas públicas, cujos resultados do monitoramento e avaliação deverão subsidiar o próximo ciclo orçamentário.

Abstract: Public policies and the budget have been inextricably linked since the 1988 Constitution. While the State's role in enforcing fundamental rights

¹ Estágio pós-doutoral pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Doutora e Mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Atualmente é professora permanente do Programa de Pós-graduação em Direito - mestrado e doutorado - do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba) e da graduação. Professora da pós-graduação lato sensu da Escola Paranaense de Direito. Membro do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA), Instituto Nacional da Contratação Pública (INPC) e do Instituto Brasileiro de Direito Regulatório (IBDRE). Advogada. E-mail: marishio@hotmail.com. Pesquisa financiada pelo Instituto Anima.

occurs through public policies, budget laws ultimately enable their implementation. The objective is to analyze the relationship between planning and budget laws in Brazil, based on a historical approach that considers the overcoming of the incremental method in budget formulation, advancing toward the need to analyze public policy planning as a way of composing budget laws. This study uses the deductive method; as a procedure, it is a bibliographical research, through a review of studies and scientific articles conducted on the subject. As results we identify that there is no longer room for the public administration to continue using incremental rationality in budgeting, due to the need for social participation in public policy formulation processes, whose monitoring and evaluation results should inform the next budget cycle.

Palavras-chave: políticas públicas; planejamento; orçamento; incrementalismo.

Keywords: public policies; planning; budget; incrementalism.

Sumário: 1. Introdução; 2. Planejamento e leis orçamentárias; 3. O regime constitucional do planejamento orçamentário e sua incompatibilidade com a racionalidade incremental; 4. Políticas públicas como premissa do planejamento das leis orçamentárias; 5. Conclusões. 6. Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

Quando a Lei 14.133, de 2021 entrou em vigor e determinou a realização do plano de contratações anual (art. 12, VII), vários órgãos, para não descumprir a lei, simplesmente repetiram todas as licitações realizadas em períodos anteriores, acrescentando um percentual para o próximo período. A pressa demandou a adoção dessa “alternativa” rápida, porém muito aquém da análise que um planejamento de contratações demanda para ser assertivo.

A lógica de construção das leis orçamentárias seguiu, por anos a fio, esse mesmo modelo: a repetição da lei anterior, acrescida da reposição do índice inflacionário, naquilo que ficou conhecido como “incrementalismo orçamentário.” O artigo avança para a necessidade de que o planejamento das leis orçamentárias seja realizado a partir da análise do planejamento das políticas públicas, para se saber, de maneira precisa, quais as classificações de receitas e despesas devem constar na lei orçamentária anual.

O artigo está dividido em três partes. A primeira faz um breve percurso histórico entre as atividades de planejamento do Estado – os planos nacionais ou setoriais – e a respectiva previsão no orçamento. Se na década

de 1930 havia uma grande dificuldade em prever no orçamento as grandes obras necessárias ao desenvolvimento do Brasil, o atual delineado pelo chamado “arcabouço fiscal” demanda uma fina sintonia entre planejamento e orçamento. A segunda parte abordará o regime constitucional do planejamento orçamentário e sua incompatibilidade com a racionalidade incremental. Por fim, a terceira parte traz as políticas públicas como a base para o planejamento das leis orçamentárias.

Do exposto, conclui-se que o regime constitucional vigente não comporta mais que o planejamento orçamentário seja realizado sem a participação social e sem que se considere o resultado do monitoramento e avaliação das políticas públicas, o que não mais se coaduna com a racionalidade incremental anteriormente adotada.

2. PLANEJAMENTO E LEIS ORÇAMENTÁRIAS

A Proclamação da República traz consigo a urgência por tornar o Brasil um país “desenvolvido”, à época, entendido como “industrializado.” Se na Europa, a Revolução Industrial teve início no século XVIII, reconfigurando as relações tecnológicas de produção, sociais e econômicas, no Brasil, as primeiras políticas estatais começam ser desenhadas a partir da década de 1930.

Industrializar o Brasil até então agrário demandaria atuação forte do Estado por meio do planejamento. Surge, então, a necessidade de implementação de uma reforma administrativa para que a gestão pública se organizasse a partir dos padrões weberianos da burocracia. O Dasp (Departamento Administrativo do Serviço Público), criado em 1938, ao comandar essa primeira reforma, teve como um dos principais objetivos a introdução da concepção do orçamento e administração orçamentária como um “plano de administração.”²

Desde o início do período de industrialização brasileira (a partir da década de 1930), os planos nacionais foram pródigos em evidenciar os orçamentos correspondentes para fazer face à despesa pública. Resultado disso é a implementação deficitária das metas previstas, causando a descontinuidade na execução desses planos.

² WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. Reforma Administrativa Federal Brasileira: Passado e Presente. Revista de Administração Pública, v. 8, n. 2, p. 27-76, 1974 [p. 29].

A evidenciar essa dificuldade entre a correlação das atividades materiais com o respectivo orçamento, menciona-se o fracasso do Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (Decreto n. 1.058, de 19 de janeiro de 1939), o primeiro plano nacional delimitado no tempo (1939 a 1943). O referido plano não estabeleceu uma ordem de execução das obras e ainda possuía duas fontes orçamentárias: uma relativa à execução “plano”, a partir de um orçamento paralelo e o orçamento ordinário, dificultando, assim, o controle de quais obras estavam sendo executadas e a garantia de recursos financeiros para suportá-las.³

Posteriormente, o Plano de Obras e Equipamentos (Decreto-Lei n. 6.144, de 29 de dezembro de 1943), que vigorou entre 1944 a 1948, reuniu todas as obras públicas no plano e não no orçamento. Desse modo, a execução do orçamento da obra deveria se dar por projeto e não por exercício. Por consequência, os orçamentos dos exercícios seguintes deveriam ser automaticamente onerados nas quantias necessárias, surgindo, assim, a necessidade de uma maior aproximação entre os setores de planejamento e orçamento.⁴

Mais adiante, o Programa de Metas, no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960) também enfrentou problemas para sua alocação orçamentária. Naquela época, a proposta orçamentária era preparada dois anos antes para submissão ao Congresso Nacional de modo que, quando de sua execução, já se encontrava obsoleta. O governo, então, valeu-se de um artifício que consistiu na criação ou utilização de fundos financeiros já existentes, vinculando-os diretamente à execução de metas específicas. Cita-se como exemplo o Fundo Rodoviário Nacional (Decreto-Lei n. 8.463 de 17 de dezembro de 1945), destinado à construção, conservação e melhoramento das rodovias.⁵

Na vigência dos governos militares, a Lei Complementar n. 3, de 7 de dezembro de 1967, instituiu a figura do “plano nacional”, com duração quinquenal (art. 3º) que compreendia “o conjunto de decisões harmônicas

³ MELO, Francisco das Chagas. Evolução das Técnicas de Planejamento no Brasil. Revista do Serviço Público, v. 101, n. 3-4, p. 07-26, 2017 [p. 17].

⁴ TARAPANOFF, Kira. Planejamento Governamental no Brasil. Revista Informação Legislativa, ano 29, n. 114, p. 549-568, abr./jun. 1992 [p. 552].

⁵ LAFER, Celso. JK e o programa de metas (1956-1961). Processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002, p. 90.

destinadas a alcançar, no período fixado, determinado estágio de desenvolvimento econômico e social” (art. 2º). Os projetos deveriam ser ordenados em programas setoriais e regionais, inserindo-se no orçamento plurianual de investimento, que era a expressão financeira dos programas (art. 4º e 5º), com duração de apenas 3 anos (art. 6º). Note-se o descompasso: muito embora o plano tivesse a duração de 5 anos, orçamento era projetado para apenas 3 anos.

Sob a égide da Constituição de 1988, o planejamento da atividade estatal ganha novas classificações. Em primeiro lugar, o planejamento “do desenvolvimento nacional equilibrado” a que alude o parágrafo único do art. 174; ademais, os planejamentos setoriais (art. 165- planejamento orçamentário; art. 182, §4º - planejamento urbano; art. 187 - política agrícola; art. 212, §3º - planejamento da educação; art. 215, §3º - planejamento da cultura; art. 227, §8º, II -planejamento da juventude) e os planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social trazidos nos art. 43, §1º e 48, IV da Constituição.

O planejamento estatal de longo prazo previsto no parágrafo único do art. 174 da Constituição segue sem regulamentação até os dias atuais, não podendo, hoje, se afirmar, a existência de um planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado em vigência.⁶ Por sua vez, os planos setoriais como o de educação e saúde, vem ganhando espaço no cenário contemporâneo brasileiro, ao lado de políticas públicas nas áreas de infraestrutura, financeira e econômica que, em parte, substituem os antigos “Planos Nacionais de Desenvolvimento.”⁷

Nesse sentido, o planejamento que outrora se concentrava em um único plano subdividido em várias frentes, atualmente se fragmenta em áreas/setores, com prazos de vigência diversos. Não obstante, em ambos os casos, a interface orçamentária que garanta a implementação/execução do planejamento deve estar presente. A exemplo, parte da política pública

⁶ O Decreto federal n. 10.5301, de 26 de outubro de 2020 “Institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031”, mas, na opinião desta autora, não se constitui planejamento de longo prazo do Estado, mas sim, uma “visão de longo prazo para a atuação estável e coerente dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.” (art. 1º).

⁷ I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974); II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979); III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985) e I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986 -1989).

educacional será financiada pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), cujas dotações deverão estar alocadas no orçamento público.

O descolamento entre o plano e a realidade econômico-financeira para sua exequibilidade já não mais se sustenta atualmente. Os imperativos de responsabilidade fiscal absorvidos pelas sucessivas reformas constitucionais a partir da década de 1990 e da legislação infraconstitucional se fundamentam em um contexto internacional de crise do Estado associado à crise econômica e à globalização⁸ que impactaram diretamente a forma de fazer planejamento.

Não se mostra possível, no cenário atual, que as políticas públicas sejam formuladas sem que se leve em consideração os aspectos relacionados à responsabilidade fiscal no tocante, por exemplo, a possibilidade de absorção, pelo orçamento, das despesas de caráter continuado, a partir de demonstrativos de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, acompanhadas de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 16, I e II da Lei Complementar 101/2000).

Adicionalmente e de maneira ainda mais incisiva, a Emenda Constitucional 95/2016 (“teto de gastos”), substituída pela Emenda 126/2022, que por sua vez, foi regulamentada pela Lei Complementar 200/2023, estabeleceu o “novo arcabouço fiscal”, contemplando, dentre outras situações, os limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias e os respectivos mecanismos de reajuste.⁹

Logo, o cenário das leis orçamentárias sob a égide do “novo arcabouço fiscal” ditado por regras constitucionais e legais, potencializam o dever de

⁸ NOHARA, Irene Patrícia. Reforma administrativa e burocracia. Impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012, p. 78.

⁹ “A regra não garante a estabilização da dívida pública como a Meta de Primário. No entanto, a regra garante (em períodos normais) uma melhora gradual do resultado primário. Esta melhora será mais rápida quanto menor for δ (aumento real dos gastos) e quão mais rápido seja o crescimento da economia.” (BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda e CARVALHO, Mário. Regras fiscais no Brasil: uma análise do novo arcabouço fiscal. Revista De Economia Política. São Paulo, v. 45, nº 3, 2025, p. 1-12 [p. 6]. <https://doi.org/10.1590/0101-31572025-3715>. Acesso em: 30 set. 2025).

responsabilidade fiscal em relação às despesas primárias, onde se localizam grande parte das políticas públicas sociais brasileiras. O planejamento das leis orçamentárias, nos termos do art. 165 da Constituição não pode ser adequadamente realizado sem que se contemple as demandas sociais, inobstante as limitações já aludidas, sob pena de não se conseguir, ao final, executar políticas públicas.

O grande desafio à gestão pública é que as leis orçamentárias deixem de ser meros instrumentos contábeis e passem efetivamente a refletir, evidenciar a execução do rol de direitos fundamentais econômicos e sociais constitucionalmente garantidos. Para tanto, é necessário entender como se dá o planejamento da política pública e, por consequência, como coaduná-las no orçamento público.

3. O REGIME DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E SUA INCOMPTABILIDADE COM A RACIONALIDADE INCREMENTAL

As leis orçamentárias ocupam parte importante da Constituição brasileira de 1988 no capítulo das finanças públicas. A lógica trazida pela Lei 4.320/64 no tocante ao processamento da despesa pública e pelo Decreto-Lei 200/67¹⁰ quanto ao planejamento, orçamento-programa e programação financeira, se soma às disposições constitucionais sobre a lei orçamentária anual (LOA), planejada a partir dos comandos anteriormente estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), que implicam no planejamento de ¼ do plano plurianual (plano plurianual).

Os pressupostos elementares para a realização da despesa pública - deve ser planejada no contexto de um “orçamento-programa”¹¹, seguir um

¹⁰ É a partir do Decreto-lei 200/67 que o orçamento passa a ser identificado como documento jurídico que identifica, a cada exercício financeiro, as fontes de recursos e as respectivas destinações, de acordo com programas previamente elaborados (PROCOPIUCK, Mario; MACHADO, Evanio Tavares; REZENDE, Denis Alcides e BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. O plano plurianual municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. Revista do Serviço Público - RSP, v. 58, n. 4, p. 397-415. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1445>. Acesso em: 01 out. 2025.

¹¹ “Termo: orçamento-programa: metodologia de elaboração do orçamento público, adotada pela Lei nº 4.320/1964, que expressa, financeira e fisicamente, os programas de trabalho de governo, possibilitando a integração do planejamento com o orçamento, a quantificação de objetivos e a fixação de metas, as relações insumo-produto, as alternativas programáticas, o acompanhamento físico-financeiro, a avaliação de resultados e a gerência por objetivos.”

rito para sua efetivação (empenho, liquidação e pagamento), que só ocorrerá se houver uma sintonia fina entre a previsão orçamentária e a programação financeira – são aprimorados com a Constituição de 1988, acrescendo-se os elementos, por exemplo, de política fiscal e sustentabilidade da dívida pública.

Em uma análise das leis orçamentárias previstas no art. 165 da Constituição, o PPA figura como elemento central e estratégico da organização estatal em médio prazo, ao submeter os demais instrumentos de planejamento e orçamento às suas disposições, conforme art. 165, §4º da Constituição. Ocupa a importante função de “estabelecer a ligação entre os objetivos indicativos de Estado, presentes em um planejamento de longo prazo; políticas de governo, de médio prazo, e, finalmente, realização dos gastos previstos pelo orçamento anual.”¹²

A União, a partir do PPA 2008-2011 vem buscando romper a lógica estritamente orçamentária do instrumento,¹³ transformando-o sistematicamente em um documento capaz de orientar decisões estratégicas e refletir as políticas públicas e planos já existentes e em processo de formulação, como evidencia o art. 5º do PPA 2024-2027 (Lei Federal 14.802, de 10 de janeiro de 2024).

Por sua vez, a LDO, ao mesmo tempo que enuncia as “metas e prioridades” da administração pública, assume caráter estruturante em relação ao estabelecimento de “diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública”¹⁴, em um escopo maior do que a mera inclusão de “despesas de capital para o exercício financeiro subsequente”, como constava da redação original do art. 165, §2º da Constituição. A LDO tem, ainda, a função de orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (art. 165, §2º da Constituição).

(SENADO FEDERAL. Glossário de termos orçamentários. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/orcamento_programa. Acesso em: 02 out. 2025).

¹² PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. Revista do Serviço Público Brasileiro. Brasília: 61 (2), p. 171-187, abril-junho 2010.

¹³ Nesse sentido: PAULO, Luiz Fernando Arantes. Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão para resultados ou painel de políticas públicas. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Brasília: volume 3, nº 1, 2013, p. 44-64.

¹⁴ Art. 165, §2º, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 109, de 2021.

As alterações constitucionais em relação à própria função da LDO somada a esse novo papel assumido pelo PPA no âmbito federal, como agregador de políticas públicas e planos existentes e em formulação, impõe ao Estado o abandono de um processo de elaboração da LOA como repetição do exercício anterior acrescido do índice inflacionário do período. Essa prática, ainda que usual, não mais se compatibiliza com os postulados constitucionais do planejamento orçamentário que reflita as políticas públicas e programas, nos termos anteriormente postos.

Partindo-se do pressuposto que atualmente o Estado atua via políticas públicas e não mais por um conjunto de atos políticos e administrativos desconectados do contexto de planejamento e finalidades,¹⁵ as leis orçamentárias devem ser organizadas de tal forma a possibilitar a execução dessas políticas. Reforçando, então, o que o PPA federal já preconiza, as leis orçamentárias devem ser formuladas de modo a abarcar as políticas e programas existentes, bem como os demais planos e programas - nacionais, regionais, setoriais ou municipais - devem ser formulados em consonância com tais leis.

Não à toa que recentes alterações constitucionais que incluíram os §§16 aos arts. 37 e 165 da Constituição enfatizam a relação entre políticas públicas e ciclo orçamentário. O art. 37, §16 traz o dever de órgãos e entidades da administração pública, de maneira individual ou conjunta, realizar avaliação das políticas públicas, “inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados.” Em complemento, o §16 do art. 165 determina que as leis orçamentárias “devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no §16 do art. 37 desta Constituição.”

Nessa sequência de ideias, o monitoramento e avaliação das políticas públicas devem subsidiar o novo ciclo de leis orçamentárias. É a partir desses resultados metodologicamente apurados que a Administração terá condições de decidir sobre a continuidade da política pública, projetando-a para mais um ciclo orçamentário, com as modificações eventualmente necessárias. Ou, ao contrário, pode determinar sua extinção por ter atingido seu objetivo e já não ser mais necessária; ou ainda, por não ter se mostrado adequada para enfrentar o problema público para o qual inicialmente foi formulada.

¹⁵ RECK, Janriê Rodrigues. O Direito das Políticas Públicas. Regime Jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critério de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 26.

Além dos resultados das políticas públicas já em execução, todo ciclo orçamentário deve contemplar, igualmente, a “novas” políticas públicas e programas, ou seja, aqueles que se quer se implementar. Devem ter previsão no PPA e encontrar a interface programática na LOA para que possam ser executados no exercício financeiro.

Essa lógica introduzida pelos §§16 dos arts. 37 e 165 da Constituição decorrentes da Emenda Constitucional 109, de 2021, se antagoniza com a lógica do incrementalismo orçamentário, que deve ser rechaçada pela Administração. Sob o ponto de vista da racionalidade do orçamento incremental, não se deve proceder a uma revisão analítica dos programas iniciados em uma data base qualquer por razões políticas: “além do suporte político que esses grupos conquistam para a implantação de certos programas há, também, interações políticas para a perpetuação desses.”¹⁶

Sintetizando algumas ideias trazidas por Haroldo Guimarães Brasil acerca das características do modelo incremental, percebe-se que são falsos dogmas a serem desvelados pela Administração casos ainda existentes, dentre eles:

- “cada ator baseia sua decisão na resolução que tomou num tempo anterior, alterando apenas marginalmente políticas já existentes; (...)
- As decisões são fruto de rotinas que deixam de considerar todas as alternativas e informações importantes;
- Não se debatem grandes objetivos sociais. Privilegiam-se as aquisições imediatas para órgãos específicos, ao invés dos benefícios a longo prazo para a sociedade;
- A distribuição da receita não tem relação alguma com programas.
- O enfoque incremental deixa de lado a perspectiva funcional e sistêmica;
- A metodologia de análise utilizada está mais baseada na intuição do que na razão;
- Constitui um modelo administrativo de atuação que se baseia na reação aos acontecimentos e não em sua antecipação;
- Representa uma espécie de *laissez-faire* administrativo;

¹⁶ BRASIL, Haroldo Guimarães. Processo decisório e a questão orçamentária: uma analogia. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 115 a 146, 1993. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8661>. Acesso em: 2 out. 2025 [p. 139].

- O orçamento incremental constitui um instrumento de controle legal e político, de escasso valor gerencial e econômico.”¹⁷

A decisão orçamentária, hoje, não se concentra somente nas mãos do Poder Executivo, responsável pela elaboração dos respectivos projetos de lei, e do Poder Legislativo, que pode apresentar emendas nesses projetos. A participação social não se restringe às audiências públicas para discussão desses projetos, como determina o art. 44 da Lei 10.257, de 2001, mas já está juridicamente enraizada, por exemplo, nos conselhos de políticas públicas. Destaca-se, nesse tocante, a importante inclusão do parágrafo único ao art. 193 da Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional 108, de 2020, ao determinar “a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação” das políticas públicas.

Por essa razão, não é mais possível que as leis orçamentárias sejam elaboradas única e exclusivamente a partir das decisões anteriormente tomadas, admitindo apenas alterações marginais. Como ensinam Caroline Müller Bitencourt e Janriê Rodrigues Reck, o sentido “político” da política pública reside justamente na possibilidade de “alteração consciente/programada/deliberada da sociedade.”¹⁸ A política pública enquanto sistema que se propõe a alterar de forma consciente, reflexiva e intencional (via planejamento) a totalidade da sociedade, demanda atualizações e correções constantes¹⁹, não se coadunando com a mera recomposição da inflação para o próximo ciclo orçamentário.

O *laissez-faire* administrativo consubstanciado na máxima “porque sempre foi feito assim” já não mais se compatibiliza com a cadeia decisional da política pública que implica em considerar todas as informações relevantes e alternativas postas como possíveis a responder ao(s) problema(s) público(s). Assim, a solução eleita deve possuir previsão orçamentária para que consiga ser executada e medida, considerando que as peças orçamentárias assumem um valor gerencial e econômico e não meramente de controle contábil-legal.

¹⁷ BRASIL, Haroldo Guimarães. Processo decisório e a questão orçamentária: uma analogia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 115 a 146, 1993. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8661>. Acesso em: 2 out. 2025 [p. 139].

¹⁸ BITENCOURT, Caroline Müller e RECK, Janriê Rodrigues. *O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. diagnósticos, diretrizes e propostas*. Curitiba: Íthala, 2021, p. 37.

¹⁹ BITENCOURT, Caroline Müller e RECK, Janriê Rodrigues. *O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. diagnósticos, diretrizes e propostas*. Curitiba: Íthala, 2021, p. 37.

Essa “nova” tônica das leis orçamentárias, que não se coaduna com a antiga racionalidade incrementalista, demanda uma nova forma de planejamento que contemple as políticas públicas que serão executadas no determinado período de vigência, conforme passa a se explicar.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PREMISSA DO PLANEJAMENTO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

As leis orçamentárias previstas no art. 165 delineiam um sistema que visa garantir que as políticas públicas sociais e econômicas, assim como foram formuladas e positivadas, possam ser implementadas porque encontram a respectiva interface no orçamento. Em termos de PPA, é importante considerar que as políticas públicas e programas do período possam estar abarcadas dentre as despesas de capital e nos programas de duração continuada nele previstos.

Por sua vez, a LOA, representa o fluxo previsto de ingressos e aplicações em um ano, a partir de seu planejamento por discriminação de receitas e despesas a partir das respectivas classificações.²⁰ Isso implica em reconhecer que não há como fazer um planejamento orçamentário que promova a implementação de políticas públicas e programas sem se saber, de antemão, como foi planejada sua implementação: qual o instrumento²¹ de política pública eleito? Qual o modelo organizacional²²? Qual é o tempo de duração? Quanto custa sua implementação para determinado período?

²⁰ Em termos gerais, a receita orçamentária será classificada segundo os seguintes critérios: a) natureza da receita (categoria econômica, origem, espécie, desdobramento para identificação de peculiaridades e tipo); b) indicador de resultado primário (primárias e financeiras); c) fonte/destinação de recursos (vinculada e não-vinculada); e d) esfera orçamentária (Orçamento Fiscal, da Seguridade Social ou de Investimento das Empresas Estatais). Já a despesa orçamentária será classificada segundo os critérios de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Manual Técnico do Orçamento – MTO 2025. 7ª ed. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2025. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2025:MTO2025.pdf>. Acesso em 04 out. 2025).

²¹ Os instrumentos são as formas de atuação das políticas públicas na sociedade, assim elencados: serviços públicos, fomento, obras públicas, bens públicos, poder de polícia, sanção penal, intervenção do Estado na propriedade, atividade empresarial do Estado, programas gerais e ações individuais (BITENCOURT, Caroline Müller e RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 36-40).

²² Por modelo organizacional entende-se: “a reflexão sobre quais organizações estão envolvidas com a existência e implementação das políticas públicas. As políticas públicas operam a

Isso significa que a programação da receita e despesa orçamentária deve levar em consideração, de maneira específica, como cada política pública foi planejada. A exemplo, uma política pública de saúde a ser efetivada por meio da prestação de serviços públicos deve levar em consideração, na LOA, qual a receita a financiará (e toda especificidade que essa classificação requer). Já a programação da despesa orçamentária dependerá, necessariamente, do instrumento eleito, do tempo e das organizações envolvidas. Por exemplo: se for instrumentalizada pela prestação de determinado serviço público de saúde, para fins da respectiva previsão na LOA, importa analisar quem irá prestar o serviço: a própria Administração, e a programação da despesa se voltar para o pagamento de pessoal, manutenção das estruturas físicas para a prestação do serviço, na aquisição de insumos; se a prestação for realizada por terceiros, a LOA deverá estar preparada para efetuar tal contratação – serviços de terceiros.

Avançando-se para um exemplo de política pública econômica, a concessão de fomento administrativo consistente, por exemplo, na criação de um programa de incentivos fiscais para atração de indústrias demanda previsão, no Anexo de Metas Fiscais da LDO, de demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (art. 4º, §2º, V da Lei Complementar 101, de 2000). E a respectiva LOA planejada a partir da respectiva LDO, não poderá contar com as receitas renunciadas.

Logo, o planejamento da LOA deve perquirir qual o desenho da política pública (a partir de seu planejamento), a fim de que possa internalizar, de maneira assertiva, a correta classificação em termos de receita e, fundamentalmente, a específica classificação das despesas para fazer frente a sua implementação.

Ainda que em breves linhas, o planejamento da política pública presente tanto na etapa de formulação quanto implementação da política, foi incluído na Constituição (art. 193, parágrafo único). Apesar de ainda não estar regulamentado, o planejamento de políticas públicas passa,

partir de determinadas organizações, as quais terão determinadas capacidades institucionais e especializações funcionais. Fazem parte do modelo organizacional, assim, o desenho de quais organizações irão tomar decisões e que tipo de decisões serão tomadas, assim como a estrutura interna dessas organizações, suas relações com os procedimentos democráticos como finalmente as relações entre as organizações, o que é chamado de cooperação institucional.” (BITENCOURT, Caroline Müller e RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 34).

necessariamente, pela consideração de preceitos constitucionais e legais no que toca ao seu objeto e objetivos/diretrizes (ex: política pública de saúde, com o objetivo de promover a vacinação da população brasileira); a dimensão orçamentária e financeira (destinação obrigatória de recursos para saúde); modelo organizacional (quais organizações estarão envolvidas na execução da política pública) e a dimensão da participação e controle social (por meio, por exemplo, dos conselhos de saúde).

Importa, ainda, para o planejamento das políticas públicas, o planejamento decorrente do próprio modelo federativo brasileiro. Poderá a União organizar em termos gerais a política pública e financiá-la, atribuindo a execução aos municípios. É o exemplo do Programa Nacional de apoio ao Transporte Escolar (PNTE), que objetiva “oferecer transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.” (art. 2º da Lei 10.880, de 2004).

No caso dos municípios, a implementação do programa, a partir da receita recebida do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e alocada em local apropriado na LOA, deve, por consequência, classificar a despesa orçamentária a partir do planejamento da implementação do programa. Poderá o município oferecer o transporte escolar a partir de sua própria frota e destinar os recursos federais para despesas de manutenção dos veículos escolares; pode ainda contratar serviços terceirizados para a oferta de transporte escolar; ou ainda adquirir passe estudantil (art. 13 da Resolução CD/FNDE 18, de 2021). A escolha da modalidade de prestação do serviço implica em um modelo organizacional diverso e em escolhas em termos de alocação da despesa orçamentária específica.

Planejar, portanto, as leis orçamentárias no cenário brasileiro atual onde o Estado atua via políticas públicas demanda o abandono à lógica incrementalista como método de planejamento. Em primeiro lugar, porque o Estado democrático brasileiro delineado na Constituição Federal e respectivas leis impõe a participação e o controle social em todas as fases do planejamento das políticas públicas e das próprias peças orçamentárias. O escrutínio público a que deve se submeter o planejamento estatal é incompatível com leis orçamentárias com natureza meramente contábeis, que não impliquem na implementação de diretrizes, metas e programas aptos a dar vazão às políticas públicas.

Ao depois, porque as políticas públicas e programas estão sujeitos a constantes aperfeiçoamentos, modificações ou mesmo à extinção, a ser

constantemente monitorada e avaliada a cada período determinado, servindo os resultados como subsídio para os próximos ciclos orçamentários. A situação atual demanda peças orçamentárias realistas, principalmente em vista de um cenário delineado pelo “arcabouço fiscal”, que impõe o crescimento limitado de despesas primárias. Não há margem para manutenção de previsões orçamentárias nunca executadas, mas que, pela praxe, são mantidas no próximo orçamento.

A existência, portanto, de um “órgão central de planejamento” está atrelada às funções de coordenação, consolidação e supervisão da elaboração das peças orçamentárias. Não é mais possível que as peças orçamentárias sejam produzidas por esses órgãos sem a articulação com os demais órgãos da administração pública responsáveis pela implementação de políticas públicas e execução do orçamento.

É o dia a dia da Administração que reúne os subsídios fáticos do acerto ou desacerto das políticas públicas, a serem ajustadas na sua interface orçamentária. A evidenciar que a máxima: porque o orçamento “sempre foi feito assim”, deve continuar “ser feito assim”, deve ser abandonada.

5. CONCLUSÕES

Elaborar os projetos de leis orçamentárias como repetição das leis em vigor, com alterações marginais que não foram fruto da revisão sistemática da realidade a ser executada, mas sim da recomposição do índice inflacionário para o próximo período, não é a postura que se espera da Administração Pública frente ao regime constitucional posto.

A uma porque o exercício da cidadania assegurado pela Constituição, especialmente no que toca à participação social em todas as etapas da política pública (art. 193, parágrafo único) já acresce um elemento novo a cada ciclo orçamentário. As demandas nunca serão as mesmas e caberá a Administração responder às reivindicações sociais mediante a formulação de novas políticas públicas e programas ou promover o ajuste dos existentes.

Em segundo lugar, os resultados do monitoramento e avaliação das políticas públicas devem subsidiar os próximos ciclos orçamentários. A própria Constituição emana tal determinação (art. 37, § 16 e art. 165, §16). Aquelas dotações orçamentárias que figuraram por muitos anos no orçamento, mas que nunca foram executadas, não têm mais razão de permanecer. A classificação e quantificação da receita orçamentária deve evidenciar as necessidades decorrentes do que foi planejado em termos de políticas públicas,

sob pena de não efetivação dos direitos fundamentais econômicos e sociais. Em um orçamento cada vez mais “apertado” em razão das restrições de ordem fiscal e financeira, não há mais margens para figurar despesas que não serão executadas.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda e CARVALHO, Mário. **Regras fiscais no Brasil: uma análise do novo arcabouço fiscal**. Revista De Economia Política. São Paulo, v. 45, nº 3, 2025, p. 1-12 [p. 6]. <https://doi.org/10.1590/0101-31572025-3715>. Acesso em: 30 set. 2025.

BITENCOURT, Caroline Müller e RECK, Janriê Rodrigues. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas**. diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021.

BRASIL, Haroldo Guimarães. Processo decisório e a questão orçamentária: uma analogia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 115 a 146, 1993. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8661>. Acesso em: 2 out. 2025.

LAFER, Celso. **JK e o programa de metas (1956-1961)**. Processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

MELO, Francisco das Chagas. Evolução das Técnicas de Planejamento no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 101, n. 3-4, p. 07-26, 2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. **Manual Técnico do Orçamento – MTO 2025**. 7ª ed. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2025. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2025:MTO2025.pdf>. Acesso em 04 out. 2025.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia**. Impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público Brasileiro**. Brasília: 61 (2), p. 171-187, abril-junho 2010.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. **Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão para resultados ou painel de políticas públicas**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Brasília: volume 3, nº 1, 2013, p. 44-64.

PROCOPIUCK, Mario; MACHADO, Evanio Tavares; REZENDE, Denis Alcides e BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. O plano plurianual municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. **Revista do Serviço Público - RSP**, v. 58, n. 4, p. 397-415. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1445>. Acesso em: 01 out. 2025.

RECK, Janriê Rodrigues. **O Direito das Políticas Públicas**. Regime Jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critério de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SENADO FEDERAL. **Glossário de termos orçamentários**. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/orcamento_programa. Acesso em: 02 out. 2025

TARAPANOFF, Kira. Planejamento Governamental no Brasil. Revista Informação Legislativa, ano 29, n. 114, p. 549-568, abr./jun. 1992.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. **Reforma Administrativa Federal Brasileira: Passado e Presente**. Revista de Administração Pública, v. 8, n. 2, p. 27-76, 1974.

Submetida em 06.10.2025.

Publicada em 18.12.2025.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E OS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: UMA ANÁLISE DA OPÇÃO DO LEGISLADOR À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini²³

Resumo: O artigo examina a opção do legislador brasileiro, na reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992, alterada pela Lei nº 14.230/2021), de adotar os princípios do Direito Administrativo Sancionador como informadores do sistema de responsabilidade por atos de improbidade. Objetiva-se analisar a constitucionalidade dessa escolha e sua adequação à luz da doutrina sobre infrações e sanções administrativas, a fim de identificar os princípios efetivamente aplicáveis à improbidade administrativa. A metodologia empregada é dedutiva, com base em pesquisa bibliográfica nacional, privilegiando a análise dogmática do sistema jurídico brasileiro, dada a especificidade dessa categoria constitucional própria e inovadora. O estudo conclui que a adoção dos princípios do Direito Administrativo Sancionador mostra-se inadequada, pois a improbidade não se confunde com as infrações administrativas comuns, exigindo processo judicial específico e estando informada por princípios próprios, como legalidade, impessoalidade,

²³ Pós-Doutor junto ao Instituto Ius Gentium Conimbrigae - Centro de Direitos Humanos/Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (IGC-CDH/FDUC). Pós-Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Professor do Corpo Permanente do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Empresarial e Cidadania do Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA/ÂNIMA), Leciona Direito Administrativo e Processo Administrativo nos cursos de graduação e pós-graduação da Faculdade de Direito de Curitiba (UNICURITIBA/ÂNIMA). É professor de Direito Administrativo da Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná. Atualmente lidera o Grupo de Pesquisa “A nova Lei de Licitações (nº 14.133/2021), sustentabilidade e sua relação com as pequenas empresas”, financiado pelo Instituto Ânima. É Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná. E-mail: mateusbertoncini@uol.com.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8390682026043566> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9687-5124>

moralidade, publicidade, eficiência, proibidade administrativa, interesse público, prescrição dos ilícitos, imprescritibilidade das ações de ressarcimento, tipicidade, devido processo legal, contraditório, ampla defesa, presunção de inocência, motivação, “non bis in idem”, culpabilidade, pessoalidade, razoabilidade e proporcionalidade.

Abstract: This article examines the choice made by the Brazilian legislator, during the reform of the Administrative Improbability Law (Law No. 8,429/1992, as amended by Law No. 14,230/2021), to adopt the principles of Sanctioning Administrative Law as the guiding framework for the system of liability for acts of improbity. The objective is to analyze the constitutionality of this decision and its adequacy in light of the legal doctrine on administrative infractions and sanctions, aiming to identify the principles effectively applicable to administrative improbity. The methodology employed is deductive, based on national bibliographic research, privileging the dogmatic analysis of the Brazilian legal system, given the specificity of this unique and innovative constitutional category. The study concludes that the adoption of the principles of Sanctioning Administrative Law proves to be inadequate, since administrative improbity is not to be confused with ordinary administrative infractions, requiring a specific judicial process and being governed by its own set of principles, such as legality, impersonality, morality, publicity, efficiency, administrative probity, public interest, statute of limitations for illicit acts, imprescriptibility of reimbursement actions, typicity, due process of law, adversarial proceedings, full defense, presumption of innocence, reasoning, non bis in idem, culpability, personal liability, reasonableness, and proportionality.

Palavras-chave: Improbidade administrativa, Lei 14.230/2021, Direito administrativo sancionador, Constitucionalidade, Princípios aplicáveis.

Keywords: Administrative improbity, Law n. 14.230/2021, Sanctioning administrative law, Constitutionality, Applicable principles.

Sumário: 1. Introdução; 2. A questão de corrupção e a Constituição de 1988; 3. Natureza e conceito de ato de improbidade administrativa; 4. O ato de improbidade administrativa é modalidade de infração administrativa?; 5. Os princípios que informam o sistema de improbidade; 6. Conclusão. 7. Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

O estudo que ora se inicia pretende examinar uma pequena parcela da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8429/1992) reformada pela Lei

14.230, de 25 de outubro de 2021, referente à adoção dos princípios do Direito Administrativo Sancionador.

Como é sabido, a Lei 14.230/2021 alterou integralmente o texto de 1992, preservando somente os artigos 15, 19, 24 e 25, que tratam de temas de menor envergadura, como é o caso dos dois últimos dispositivos legais. A ampla reforma ocorreu ora mediante nova redação de teor inédito ou mediante a revogação expressa de muitos dos artigos e parágrafos da Lei de 1992, conforme se nota do artigo 4º da Lei 14.230/2021.²⁴

Conforme afirma a doutrina especializada, “a revisão legislativa foi tão intensa, que teria sido mais correto por parte do Parlamento a revogação total da antiga Lei e a edição de uma nova legislação, tamanhas foram as mudanças” implementadas (Bertoncini, 2022). “A alteração do desenho legislativo foi tamanha, que teria convindo à Casa de Leis ab-rogar expressamente o diploma primevo, em vez de introduzir mudanças” (Guaragni, 2022).

O artigo 1º da Nova Lei de Improbidade Administrativa reforça essa percepção, pois enquanto antiga redação continha somente um parágrafo, a nova revogou-o e inseriu no atual artigo oito parágrafos, todos eles impondo significativas mudanças no que a própria Lei denominou de “sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa”.

O § 4º do artigo 1º, objeto dessa pesquisa, seguiu esse perfil reformador, ao estabelecer que: aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador. Tal novidade, aparentemente progressista, que exige por parte do estudioso algumas análises verticalizadas, para que se possa responder ao seguinte problema de pesquisa: foi adequada a adoção dos princípios do Direito Administrativo Sancionador como informadores do sistema de responsabilidade por ato de improbidade administrativa?

Para se responder essa pergunta, empregar-se-á o método dedutivo, a partir de pesquisa bibliográfica, baseada na compreensão da improbidade

²⁴ A citação do dispositivo é didática, de modo a se facilitar o trabalho e a compreensão do leitor. Art. 4º Ficam revogados os seguintes dispositivos e seção da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992: I - parágrafo único do art. 1º; II - arts. 4º, 5º e 6º; III - Seção II-A do Capítulo II; IV - parágrafo único do art. 7º; V - inciso XXI do caput do art. 10; VI - incisos I, II, IX e X do caput do art. 11; VII - inciso IV do caput e parágrafo único do art. 12; VIII - §§ 1º e 4º do art. 13; IX - § 1º do art. 16; X - §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 8º, 9º, 10, 12 e 13 do art. 17; (Vide ADI 7042) (Vide ADI 7043) XI - incisos I, II e III do caput do art. 23. (BRASIL. Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em 23.10.2024).

administrativa como categoria da Constituição de 1988, bem como da doutrina sobre infrações e sanções administrativas, haja vista que os princípios do Direito Administrativo Sancionador são vocacionados essencialmente para esses ilícitos.

A bibliografia utilizada tem seu foco na doutrina nacional, posto que estudos estrangeiros, muitas das vezes, partem de um sistema de responsabilização administrativa que pressupõe uma jurisdição administrativa, como é o caso de Portugal e Espanha, tipo de jurisdição ausente no modelo brasileiro disciplinado no Texto Maior. Demais disso, a improbidade administrativa é categoria do Direito brasileiro, “verdadeira jabuticaba” (Araújo, 2022), o que, a priori, não recomenda doutrina estrangeira. Em outras palavras, o “estrangeirismo” deve ser evitado.

A importância da análise do referido § 4º do artigo 1º da nova LIA é meritória. Ela não pode restringir-se à interpretação gramatical da Lei 14.230/2021. A leitura da norma precisa passar pelo prisma da Constituição de 1988, posto que a adoção pelo legislador dos “princípios constitucionais do direito administrativo sancionador” parece não se alinhar com Estado Social e Democrático de Direito brasileiro, bem como com a doutrina especializada.

2. A QUESTÃO DA CORRUPÇÃO E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

A corrupção na esfera pública é um problema gravíssimo e certamente um dos maiores problemas nacionais, desde os tempos de Brasil Colônia. Vivemos no país um ambiente muito negativo em matéria de combate à corrupção e isso naturalmente tem um impacto nocivo na vida de todos os brasileiros, em especial dos mais vulneráveis. Apesar da existência de uma série de direitos fundamentais garantidos à população pela Constituição de 1988 e pela legislação infraconstitucional que regulamentou esses temas, 43º que se vive na realidade é algo ainda distante do projeto constitucionalmente definido, de construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

A realidade brasileira ainda hoje é fruto dos graves problemas vividos historicamente no país, como é o caso da escravidão e do racismo, do mandonismo, do patrimonialismo, da corrupção, da desigualdade social, da violência, das questões de raça e gênero, da intolerância, todas essas disfunções relacionadas ao autoritarismo brasileiro, muito bem descritas na obra de Lília Moritz Schwarcz (2019).

Para o dissabor dos brasileiros, sempre há notícia nova sobre corrupção. O escândalo do primeiro quadrimestre de 2025 são as fraudes

perpetradas junto ao Instituto Nacional da Previdência Social – INSS, que lesou aposentados e pensionistas em mais de 6 bilhões de reais (UOL, 2025).

No entanto, esse e outros numerosos escândalos contrariam a Lei, mas principalmente a vontade da Constituição de 1988. Como efeito, a Constituição de 1988 é na história das Constituições brasileiras a que expressou a maior preocupação com a preservação da probidade na Administração Pública, impondo aos autores de atos de improbidade administrativa as sanções proporcionais à gravidade desses ilícitos, que atingem bens jurídicos de elevadíssimo valor para a sociedade brasileira.

O Constituinte deu tamanha relevância ao assunto que o tratou em 7 (sete) dispositivos, cuja referência é obrigatória antes de se avaliar o § 4º do artigo 1º da Nova Lei de Improbidade Administrativa (Bertoncini, 2022).

O art. 14, § 9º da Constituição de 1988 define que lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

O art. 15, inc. V, diz que é vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; incapacidade civil absoluta; condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII; e improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

O art. 37, § 4º estabelece que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

O art. 85, inc. V, reza que são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: a existência da União; o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do País; a probidade na administração; a lei orçamentária; o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Por sua vez, o art. 97, § 10, inc. III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), estabelece que o chefe do Poder Executivo

responderá na forma da legislação de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa.

O art. 101, § 3º do ADCT prevê que os recursos adicionais previstos nos incisos I, II e IV do § 2º deste artigo serão transferidos diretamente pela instituição financeira depositária para a conta especial referida no caput deste artigo, sob única e exclusiva administração do Tribunal de Justiça local, e essa transferência deverá ser realizada em até sessenta dias contados a partir da entrada em vigor deste parágrafo, sob pena de responsabilização pessoal do dirigente da instituição financeira por improbidade.

Por fim, o art. 104, inc. II, também do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, define que o chefe do Poder Executivo do ente federado inadimplente responderá, na forma da legislação de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa.

Como se observa dos dispositivos acima, a Constituição de 1988 cuida de recomendar ao legislador a regulamentação e a punição dos atos de improbidade administrativa, cabendo ao Parlamento brasileiro definir como se dará a proteção desse importante bem jurídico, cuja violação deve importar na aplicação das graves e proporcionais sanções previstas no próprio texto constitucional: a inelegibilidade, a cassação dos direitos políticos, a suspensão dos direitos políticos, a perda do cargo, a perda da função pública e o ressarcimento ao erário, via processo judicial ou político, sem prejuízo da ação penal cabível. Em outras palavras:

O enfrentamento da corrupção, segundo se pode inferir, constitui-se em necessidade imprescindível do Estado e da sociedade Brasileira, para que se possa construir, gradativamente, uma sociedade livre justa e solidária – proba, em última análise –, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e para promover o bem de todos (art. 3º, CF). O desempenho dessa relevante tarefa, certamente, deve envolver a sociedade e os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público (Bertoncini, 2007, p. 24).

Nos 7 (sete) dispositivos da Constituição de 1988 acima elencados, está clara a recomendação do Constituinte no sentido de que o Congresso Nacional legisle sobre o tema, considerando a finalidade de proteção desse valioso bem jurídico constitucional, denominado de probidade na administração ou probidade administrativa, um verdadeiro “direito fundamental à probidade administrativa” decorrente não apenas do Texto Maior, mas

também das Convenções da ONU e da OEA Contra a Corrupção firmadas pelo Brasil:

O direito público subjetivo à probidade administrativa, além de sua dimensão constitucional que o Texto de 1988 lhe conferiu, é, atualmente, por imposição dessa Convenção das Nações Unidas, um direito internacional, mundial, de todos os povos e nações, contra os males da corrupção administrativa que solapam, indistintamente, as bases do próprio Estado Democrático de Direito. Somando-se à Constituição, na perspectiva de sua implementação, temos agora a Convenção Interamericana Contra a Corrupção e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, que impuseram um verdadeiro redimensionamento do combate à corrupção no Brasil, nas Américas e no mundo, posto que esse direito público subjetivo coletivo nacional, regulado, dentre outros diplomas, pela Lei nº 8429/1992, foi elevado a uma nova dimensão, tornando-se um dever interno e internacional do Estado brasileiro. A partir dos primórdios do século XXI, pode-se seguramente afirmar que estamos diante de um direito público subjetivo dos povos e nações, em outras palavras, um novo direito fundamental: o direito fundamental à probidade administrativa (Bertoncini, 2012).

Há, como visto, no Texto Maior, indicação no sentido de que a defesa desse direito fundamental à probidade administrativa seja objeto de cuidado em uma Lei das Inelegibilidades (art. 14, § 9ª), em uma Lei dos Crimes de Responsabilidade do Presidente da República (art. 85), e em um terceiro diploma, a Lei de Improbidade Administrativa, mais ampla, regulando os chamados atos de improbidade administrativa (art. 37, § 4º), sem prejuízo de outras leis especiais tratando da matéria.

À toda evidência, é de suma relevância a lei referida no art. 37, § 4º, da Constituição de 1988, que tem por encargo regular e definir os atos de improbidade administrativa, as formas de investigação e o processo correspondente, matérias objeto da Lei 8.429/1992, posteriormente reformada pela Lei 14.230/2021, que, certamente, deveria seguir a normativa constitucional priorizando o combate à corrupção, axioma preterido pela reforma segundo Guaragni (2022):

Afinal, foi eliminado o modelo anti-improbidade criado há cerca de três décadas, então montado sobre a pretensão de efetivamente organizar um microssistema de controle da honestidade e eficiência

da atuação do corpo funcional do Estado, que desse vida aos lineamentos constitucionais do artigo 37 - princípios do caput e, pontualmente, parágrafo 4º. Se a ideia era mudar o modelo, tornando-o mais protetivo dos agentes imputados pela prática da improbidade, seria honesto revogar em plenitude o ancién regime. Nele, havia consistência instrumental para o combate à improbidade, não um rosário de limitações à persecução dos atos ímprobos. No cotejo entre os dois textos, as mudanças de 2021 indicaram clara escolha política pela proteção do acusado, não do tecido social. Manter vigente o texto antigo, totalmente retalhado, mal disfarçou esta pretensão socialmente antipática, mas conveniente à parte dos congressistas, notoriamente alvos dos controles por atos funcionais desonestos e ineficientes.

Os estreitos limites desse estudo não permitem avaliar o impacto de todas as alterações levadas a efeito pela Lei 14.230/2021. O certo, todavia, é que foram muitas e com enfoque na proteção do investigado ou processado por ato tipificado na Lei de regência, conforme a precisa lição do jurista. Ao que parece, a Nova Lei de Improbidade Administrativa é um diploma garantista, um verdadeiro Estatuto do Ímprobo, em contraste ou antagonismo com os valores constitucionais e os princípios previstos nas aludidas convenções contra a corrupção celebradas pelo Brasil, conformadores do “direito fundamental à probidade administrativa”.

Retornando ao âmago da pesquisa, o certo é que os atos de improbidade administrativa constituem a parcela material, por excelência, do sistema de responsabilização por ato de improbidade administrativa, que parece não se confundir com as infrações administrativas, o que torna constitucionalmente questionável a opção do legislador em adotar na Lei 14.230/2021, os princípios do Direito Administrativo Sancionador como informadores da improbidade administrativa.

3. NATUREZA E CONCEITO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O ilícito de improbidade tem natureza específica, própria, consoante se pode extrair do § 4º do artigo 37 da Constituição de 1988, inconfundível com a responsabilidade penal; a política (artigos 14, § 9º, 15, 86 e 87), a administrativa (artigo 41, § 1º, incisos II e III) e cível, de índole essencialmente

indenizatória (artigo 37, § 6º). Ora, se é assim, parece essencial conceituar-se essa modalidade de ilícito, cuja essência não foi alterada pela Lei 14.230/2021.

Bertoncini, de modo analítico, em obra específica sobre a matéria, apresentou o seguinte conceito de ato ímprobo:

Em nome da preservação do interesse público e da ideologia constitucional de probidade na Administração Pública, cuja praxis importará na preservação da força normativa da Constituição e na fundamental contraposição e quebra do ciclo vicioso da contracultura da corrupção, considera-se ato de improbidade administrativa para os fins do art. 37, § 4.º, da Constituição da República Federativa do Brasil, e de sua Lei de regência (8.429/92), a conduta de qualquer agente público contrária diretamente aos princípios da finalidade, publicidade, do concurso público, da prestação de contas e da licitação, bem como a violação de segredo e a prevaricação, independentemente de qualquer resultado material, e as condutas prescritas na lei (regras), que produzam os resultados ‘prejuízo ao erário’ e ‘enriquecimento injustificado ou sem justa causa’ do agente e/ou do terceiro, inclusive de pessoa jurídica privada, ensejando tais comportamentos, normalmente dolosos e excepcionalmente culposos, marcados pela violação do princípio da moralidade, responsabilização sujeita a um regime jurídico próprio, autorizador da aplicação proporcional das sanções pertinentes e compatíveis de perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios fiscais ou creditícios, independentemente das instâncias administrativa, criminal, civil e política, após o devido processo legal e a ampla defesa (Bertoncini, 2007, p. 260-261).

Em que pese a reforma de 2021, a natureza do ato improbo se mantém, posto constituir-se e em categoria constitucional disposta em diversas normas do Texto Maior, como anteriormente demonstrado. Esse ilícito é categoria jurídica com regime jurídico próprio, representativo de instância especial de responsabilidade, distinta das instâncias administrativa, criminal, civil e política de responsabilidade dos agentes públicos, instâncias que, naturalmente, dialogam e complementam-se reciprocamente.

A natureza da infração tipificada na LIA permanece a mesma, advindo – frise-se – diretamente da Constituição de 1988 (§ 4º do artigo 37),

cujo processo para a sua efetivação na realidade social é o judicial, constitucionalmente definido no artigo 129, inciso III: ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social.

No entanto, antes de se responder à pergunta central desse estudo, parece prudente visitar-se a doutrina especializada sobre infrações e sanções administrativas, para se saber se o ilícito de improbidade pode ser considerado modalidade de infração administrativa e se suas sanções são administrativas.

4. O ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA É MODALIDADE DE INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA?

A infração administrativa está imbricada com a sanção administrativa, do mesmo modo que o crime está intimamente relacionado com as penas criminais e, naturalmente, a infração tipificada na LIA com o conjunto de sanções da Lei de Improbidade Administrativa.

Ao analisar a infração e a sanção administrativa, de um lado, e o crime e as penas criminais, do outro, Regis Fernandes de Oliveira (2005, p. 52) assevera e conclui que:

Inexistindo diferença ontológica entre crime, contravenção e infração e entre pena e sanção, deve o jurista buscar, em dado formal, o critério diferenciador. Crime e contravenção são julgados por órgão jurisdicional, enquanto a infração por órgão administrativo. A decisão jurisdicional tem eficácia própria de coisa julgada, enquanto a decisão administrativa tem caráter tão só de estabilidade, é presumidamente legal, imperativa, exigível e executória. Crime e contravenção são perquiríveis através da polícia judiciária e devem submeter-se a processo próprio previsto pela legislação processual; a infração é apurável por qualquer forma de direito, desde que prevista em lei, independentemente de rigorismo formal, a maneira do processo civil ou penal.

Na mesma linha, Rafael Munhoz Mello afirma que: a “principal peculiaridade diz respeito ao sujeito competente para a sua imposição, a saber, a própria Administração Pública” (2007, p. 62), o mesmo posicionamento de Heraldo Garcia Vitta (2003, p. 66) e Daniel Ferreira (2001, p. 34).

Com efeito, não há diferença ontológica entre ato de improbidade administrativa e infração administrativa ou entre as sanções da LIA e as

sanções administrativas. O elemento formal diferenciador reside no fato de que os ilícitos e as sanções da Lei 8.429/1992, desde o seu advento, sujeitam-se a regime jurídico próprio, distinto do regime aplicável às infrações e sanções administrativas. Enquanto aquelas são aplicadas no exercício da jurisdição cível, estas últimas são impostas no exercício da função administrativa, mediante o devido processo administrativo.

Ora, se as sanções da LIA não são aplicadas pela própria Administração Pública no exercício da função administrativa, mas pelo Poder Judiciário, na ação de improbidade administrativa, parece carecer de justificativa teórica a escolha pelo legislador dos “princípios do direito administrativo sancionador” no § 4º do artigo 1º da NLIA, como informadores do sistema de responsabilidade dessa modalidade de ilícito.

Tudo indica que a opção legislativa foi equivocada.

Juliana Padrão Serra de Araújo (2022) também defende o não enquadramento da improbidade administrativa no regime do Direito Administrativo Sancionador:

Como visto, nem a alteração promovida no art. 1º, § 4º da LIA, que determina sejam aplicados ao sistema da improbidade “os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador”, nem a nova redação do art.17-D da LIA, que dispõe que a ação de improbidade “não constitui ação civil pública”, tem o condão de alterar a natureza do ato de improbidade administrativa, fazendo-o se submeter, “na marra”, ao direito administrativo sancionador, ou a natureza da sua respectiva ação, fazendo-a se tornar uma espécie esdrúxula de “processo administrativo judicial”.

Para a autora, os artigos 1º, § 4º, e 17-D da LIA são inconstitucionais.

Embora sistema de improbidade administrativa integre o direito punitivo brasileiro, ele não se acomoda ou conforma-se no estrito âmbito do Direito Administrativo Sancionador, pois:

- a) A responsabilidade por ato de improbidade administrativa não possui natureza administrativa, como é o caso das infrações disciplinares ou das infrações decorrentes do exercício do Poder de Polícia. Isto é, os atos de improbidade administrativa não são infrações administrativas. Como visto anteriormente, quando analisadas as espécies de responsabilidade a que estão sujeitos os agentes públicos, cuida-se de modalidade especial e autônoma de responsabilidade.

- b)** O processo destinado à aplicação das sanções da Lei de Improbidade Administrativa não é o processo administrativo sancionador – como é o caso do processo disciplinar ou decorrente do exercício do Poder de Polícia –, mas a ação de improbidade administrativa, sujeita à Constituição (artigo 129, inciso II), às normas gerais do Código de Processo Civil, à Lei de Ação Civil Pública e às regras especiais da Lei 8.429/1992.
- c)** A mencionada ação de improbidade é de natureza cível e julgada pelo Poder Judiciário, jamais por autoridade administrativa, que, não tem competência jurisdicional. Não se deve esquecer, que o Brasil não adota o modelo francês ou de dualidade de jurisdição.
- d)** Afora as sanções de perda da função pública que pode ter natureza administrativa, posto que equiparável à demissão do servidor público, aplicável pela via do processo administrativo disciplinar (conquanto não se deva esquecer que essa sanção pode ter natureza política, posto que cabível no processo de impeachment), e de proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, as demais sanções previstas no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa são de natureza cível²⁵ ou política²⁶, em que pese esse critério não ser o mais seguro, haja vista inexistir diferença ontológica entre os tipos de sanção, conforme Regis de Oliveira.

Possuindo o ato improprio natureza específica, própria, consoante se pode extrair do § 4º do artigo 37 da Constituição de 1988²⁷, inconfundível

²⁵ A perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio e o pagamento de multa civil possuem natureza eminentemente civil.

²⁶ Suspensão dos direitos políticos é sanção política.

²⁷ Art. 37. [...] penal; a política (artigos 14, § 9º, 15, 86 e 87), a administrativa (artigo 41, § 1º, incisos II e III) e cível, de natureza essencialmente reparatório (artigo 37, § 6º), a prudente conclusão a que se pode chegar é a de que a imposição dos princípios do direito administrativo sancionador ao sistema de responsabilidade da improbidade, não é precisamente conforme a Constituição. Legalidade, tipicidade, irretroatividade, culpabilidade, non bis in idem, e devido processo legal são princípios do “do regime jurídico punitivo de um Estado de Direito”, e, portanto, também do Direito Administrativo Sancionador, conforme Rafael Munhoz Mello (2007, p. 103). Nesse aspecto, não há dúvida que esse rol também se aplica à responsabilidade por improbidade administrativa. No entanto, há outros que necessitam ser considerados. Ora,

com a responsabilidade penal; a política (artigos 14, § 9º, 15, 86 e 87), a administrativa (artigo 41, § 1º, incisos II e III) e cível, de natureza essencialmente reparatório (artigo 37, § 6º), a prudente conclusão a que se pode chegar é a de que a imposição dos princípios do direito administrativo sancionador ao sistema de responsabilidade da improbidade, não é precisamente conforme a Constituição.

Legalidade, tipicidade, irretroatividade, culpabilidade, non bis in idem, e devido processo legal são princípios do “do regime jurídico punitivo de um Estado de Direito”, e, portanto, também do Direito Administrativo Sancionador, conforme Rafael Munhoz Mello (2007, p. 103). Nesse aspecto, não há dúvida que esse rol também se aplica à responsabilidade por improbidade administrativa. No entanto, há outros que necessitam ser considerados.

Ora, se esse sistema (o da improbidade) não cuida especificamente de infrações administrativas, de sanções administrativas e de processo administrativo sancionador, como submetê-lo rigorosamente, como apontado na Lei 14.230/2021, aos postulados do Direito Administrativo Sancionador? O desacerto legislativo se afigura evidente, posto discrepar da real, específica e constitucional natureza da responsabilidade dos agentes públicos por infração tipificada na LIA.

Se é assim, quais são os princípios aplicáveis ao sistema de responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

5. OS PRINCÍPIOS QUE INFORMAM O SISTEMA DE IMPROBIDADE

Embora não haja espaço suficiente em um artigo científico para se aprofundar a análise de cada uma das normas-princípio desse sistema, é possível se afirmar que o arquétipo fundado no § 4º do artigo 37 da Constituição de 1988, cuja ordem que ele emana foi atendida pelo Poder Legislativo com a Lei 8.429/1992, posteriormente reformada em 2021, não possui natureza exclusivamente administrativa, em especial no que se refere às disposições processuais de que cuida esse particular regime jurídico de responsabilidade,

se esse sistema (o da improbidade) não cuida especificamente de infrações administrativas, de sanções administrativas e de processo administrativo sancionador, como submetê-lo rigorosamente, como apontado na Lei 14.230/2021, aos postulados do Direito Administrativo Sancionador? O desacerto legislativo se afigura evidente, posto discrepar da real, específica e constitucional natureza da responsabilidade dos agentes públicos por infração tipificada na LIA. Se é assim, quais são os princípios aplicáveis ao sistema de responsabilidade por ato de improbidade administrativa?

o que, de um lado, o aproxima dos princípios constitucionais do Direito Processual Civil, e do outro, o afasta da exclusiva principiologia do Direito Administrativo Sancionador.

Por certo, não incumbe ao legislador interpretar a Constituição; cabe a ele cumpri-la e regulamentá-la adequadamente. Os princípios de direito material previstos na Constituição de 1988 informadores da responsabilidade por ato ímprobo estão na cabeça do artigo 37, do qual o § 4º é parte acessória: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Do § 4º do 37 advém o princípio da probidade administrativa, naturalmente informador da Lei de regência e respectivo sistema nela regulado.

Do § 5º do artigo 37 advém dois importantes princípios aplicáveis ao direito punitivo: prescrição dos ilícitos e imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário. Afinal, essa norma dispõe que: a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

No julgamento do Tema 897 da Repercussão Geral, resultante do veredito já definitivo proferido no Recurso Extraordinário 852475-SP, o Supremo Tribunal Federal (BRASIL) firmou o teor do referido § 5º: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao Erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”. Sem dúvida, cuida-se de princípio especialmente aplicável à improbidade administrativa, daí porque ser obrigatória a sua inclusão no rol de princípios do sistema de que trata a Lei de Improbidade Administrativa.

O ilícito prescreve, a ação de ressarcimento não, consoante a Constituição de 1988 e o Supremo Tribunal Federal.

Do Direito Administrativo, advém o fundamental princípio do interesse público, base fundante dos atos de improbidade administrativa dos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa. Esse princípio condensa os clássicos princípios do Direito Administrativo ocidental: supremacia do interesse público sobre o interesse privado e indisponibilidade do interesse público. Celso Antônio Bandeira de Mello (2017, p. 53-59) disserta sobre eles como ninguém. No entanto, nota-se que ambos podem ser aglutinados em só princípio, o princípio do interesse público, posto que a supremacia e a indisponibilidade são características que o integram.

Enfim, é o princípio normativo do interesse público, princípio expresso infraconstitucional (Lei nº 9.784/99), e princípio geral de

direito público, que informa, de modo essencial, o regime jurídico-administrativo, que nele encontra a sua gênese. Desdobra-se, como observado, em princípio da supremacia do interesse público sobre o particular e princípio da indisponibilidade dos interesses públicos, pelo administrador. Numa fórmula sintética, traduzindo esse seu dúplice alcance, poder-se-ia denominar o princípio normativo do interesse público ou de princípio normativo da supremacia e indisponibilidade do interesse público, visando-se esclarecer o seu rico e importante conteúdo (Bertoncini, 2002, p. 180-186).

Além deles, o princípio da tipicidade, implícito no próprio § 4º do artigo 37 da CF: os atos de improbidade administrativa (...), na forma e gradação previstas em lei (...), princípio expressamente adotado pela NLIA.

Deveras, a ideia de que os atos de improbidade administrativa eram meramente exemplificativos nunca foi unânime, havendo doutrina minoritária reconhecendo a tipicidade no âmbito da improbidade administrativa, desde a regulamentação em 1992 do § 4º do artigo 37 (Bertoncini, 2007, p. 165-166). Essa polêmica questão, aliás, foi expressamente definida na Lei 14.230/2021, que estipulou a necessidade de tipicidade no âmbito da improbidade administrativa.

No que se refere à seção processual do sistema de improbidade, os princípios informadores são os princípios constitucionais do processo civil: devido processo legal, contraditório, ampla defesa, presunção de inocência e motivação.

No que tange às sanções da Lei de Improbidade Administrativa e sua aplicação incidem os princípios do “non bis in idem”, culpabilidade, pessoalidade e prescritibilidade, além da razoabilidade e da proporcionalidade.

Portanto, os princípios aplicáveis ao “sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa” conforme a Constituição de 1988, não são os princípios do direito administrativo sancionador, reservados às infrações e sanções administrativas, aplicáveis pela administração pública em razão do cometimento de infrações disciplinares e infrações por violação do Poder de Polícia, mediante o devido processo administrativo sancionador.

Por certo, ao sistema da improbidade se aplicam os princípios constitucionais compatíveis com o aludido sistema autônomo de responsabilidade dos agentes públicos, que não são exatamente aqueles do Direito Administrativo Sancionador, conquanto haja coincidência em diversos pontos, posto que as modalidades de responsabilidade dos agentes públicos estão

contidas no direito punitivo estatal, do qual derivam, as diferenças precisam ser respeitadas.

Destaca-se, no caso do sistema de responsabilidade da improbidade administrativa, a incidência dos princípios localizados no artigo 37 da Constituição de 1988, bem como dos conhecidos princípios constitucionais do processo civil.

Em síntese, os princípios que informam sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa, respeitada autonomia dessa modalidade constitucional de responsabilidade dos agentes públicos, são os seguintes: interesse público, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, proibidade administrativa, prescrição dos ilícitos, imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, tipicidade, devido processo legal, contraditório, ampla defesa, presunção de inocência, motivação, “non bis in idem”, culpabilidade, pessoalidade, razoabilidade e proporcionalidade.

6. CONCLUSÃO

Na introdução a esse estudo afirmou-se que § 4º do artigo 1º da Lei 8.429/1992, reformada pela Lei 14.230/2021, seguiu perfil inovador ao estabelecer que: “Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador”. Tal novidade, aparentemente progressista, exigiria por parte do estudioso algumas análises verticalizadas, para que se pudesse responder ao seguinte problema de pesquisa: foi adequada a adoção dos princípios do Direito Administrativo Sancionador como informadores do sistema de responsabilidade por ato de improbidade administrativa?

Após analisar-se as disposições constitucionais sobre o tema improbidade administrativa, o conceito do ilícito tipificado na LIA e a doutrina relativa às infrações e sanções administrativas chegou-se à conclusão de que, a rigor, a resposta adequada há de ser negativa.

O conjunto de princípios informadores da improbidade não corresponde exatamente aos “princípios do direito administrativo sancionador”, na medida em que a categoria de ilícito prevista na Constituição de 1988 e na Lei de Improbidade Administrativa não se confunde com as infrações administrativas e suas respectivas sanções, sanções cuja principal característica reside na sua imposição pela própria Administração Pública, no exercício da função administrativa, mediante o devido processo administrativo sancionador,

diversamente do que ocorre com os atos de improbidade administrativa, que exigem processo judicial para a sua concretização.

Também foi possível eleger-se quais são os princípios que informam sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa, sem olvidar da autonomia dessa modalidade constitucional de responsabilidade dos agentes públicos, quais sejam: interesse público, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, prescrição dos ilícitos, imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, tipicidade, devido processo legal, contraditório, ampla defesa, presunção de inocência, motivação, “non bis in idem”, culpabilidade, pessoalidade, razoabilidade e proporcionalidade.

Se para as infrações e sanções administrativas são aplicáveis os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador, todavia, o mesmo não se pode afirmar quanto à principiologia informadora dos atos de improbidade e respectivas sanções, apesar, como já se demonstrou, dos pontos de contato entre esses ilícitos e respectivas sanções ontologicamente semelhantes, posto que oriundos do poder punitivo estatal.

Em síntese, a resposta ao problema de pesquisa é negativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Juliana Padrão Serra de. Do não enquadramento da improbidade administrativa no regime do Direito Administrativo sancionador: a inconstitucionalidade das atuais redações do art. 1º, § 4º, e do art. 17-D da Lei de Improbidade Administrativa, p. 431-450. In: **Improbidade Administrativa: principais alterações promovidas pela Lei 14.230/2021**. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2022.

BERTONCINI, Mateus. **Princípios de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2002.

BERTONCINI, Mateus. **Ato de Improbidade Administrativa: 15 anos da Lei 8.420/1992**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

BERTONCINI, Mateus. Direito Fundamental à Probidade Administrativa, p. 33-47. In: **Estudos sobre improbidade administrativa em homenagem ao Prof. J.J. Calmon de Passos**, 2ed. Alexandre Albagli Oliveira, Cristiano Chaves e Luciano Guignone organizadores. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2012 (p. 43-44, negrito e grifo no original).

BERTONCINI, Mateus. A “nova Lei de Improbidade Administrativa” e os riscos de incremento de uma cleptocracia, p. 543-566. In: **Improbidade Administrativa: principais alterações promovidas pela Lei 14.230/2021**/Eduardo Augusto Salomão Cambi, Emerson Garcia, Hermes Zaneti Júnior (orgs.). Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2022.

BRASIL. STF. **Recurso Extraordinário 852.475 - SP**. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaPastaFachin/anexo/RE852475.pdf>. Consulta em: 25.04.2025.

FERREIRA, Daniel. **Sanções Administrativas**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

GUARAGNI, Fábio André. O dolo na nova LIA e a tentativa de tornar os critérios de imputação objetiva do ilícito administrativo mais rígidos que os do Direito Penal, p. 221-245. In: **Improbidade Administrativa: principais alterações promovidas pela Lei 14.230/2021**/Eduardo Augusto Salomão Cambi, Emerson Garcia, Hermes Zaneti Júnior (orgs.). Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 34ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.

MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador**: As sanções administrativas à luz da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Infrações e Sanções Administrativas**, 2ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

VITTA, Heraldo Garcia. **A Sanção no Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

UOL. **PF enquadra 11 entidades por fraude no INSS, mas há mais de 20 suspeitas**. Disponível em: < <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2025/04/27/fraude-inss-aposentados-pensao-associacoes-sindicatos-cgu-policia-federal.htm> >. Consulta em: 27.04.2025.

Submetida em 30.09.2025.

Publicada em 18.12.2025.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE NATUREZAS TRABALHISTAS E CONTROLE JUDICIAL

Luiz Eduardo Gunther²⁸

Resumo: O debate sobre políticas públicas e seu controle judicial tem sido objeto de análise tanto no Supremo Tribunal Federal quanto no Tribunal Superior do Trabalho. No entanto, ainda são escassas as decisões sobre o tema nos Tribunais Regionais do Trabalho. Diante disso, surge a necessidade de investigar, no âmbito do Direito do Trabalho, o papel dos sindicatos na formulação e no controle dessas políticas públicas, bem como identificar os precedentes já existentes no Brasil.

Abstract: The debate surrounding public policies and their judicial oversight has been examined by both the Federal Supreme Court and the Superior Labor Court. However, rulings on this matter remain scarce within the Regional Labor Courts. In this context, it is necessary to explore, within the scope of Labor Law, whether labor unions can play a role in the development and oversight of public policies, as well as to identify any existing examples of such practices in Brazil.

Palavras-chave: políticas públicas - sindicatos - decisões judiciais.

Keywords: public policies - labor unions - court rulings.

²⁸ Desembargador do Trabalho e Professor. Pós-Doutor em Direito pela PUC-PR. Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Graduado em Direito e em História pela Universidade Federal do Paraná. Desembargador no Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região. Professor Permanente do Programa de Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania do Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA. Tem experiência em: Direito Internacional do Trabalho. Direito Sindical e Coletivo do Trabalho. Tutela dos Direitos de Personalidade na Atividade Empresarial. Crise da Jurisdição: Efetividade e Plenitude Institucional. Autor de diversas obras na área do Direito do Trabalho. Poeta nas horas vagas, com diversos livros publicados. Membro da Academia Brasileira de Direito do Trabalho, do Conselho Editorial do Instituto Memória – Centro de Estudos da Contemporaneidade, do Centro de Letras do Paraná e do Instituto Histórico e Geográfico do Paraná. E-mail: luiz.gunther@uol.com.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1314611892212586>

Sumário: 1. Introdução; 2. A questão de corrupção e a Constituição de 1988; 3. Natureza e conceito de ato de improbidade administrativa; 4. O ato de improbidade administrativa é modalidade de infração administrativa?; 5. Os princípios que informam o sistema de improbidade; 6. Conclusão. 7. Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

A terminologia ‘políticas públicas’ é muito recente, tanto nos estudos acadêmicos quanto em sua implementação pelos diversos setores da Administração Pública.

Em linhas gerais, ‘políticas públicas’ são ações e programas elaborados pelo governo para solucionar problemas sociais e atender às necessidades da população, visando ao bem-estar social e ao desenvolvimento, ou seja, instrumentos pelos quais o Estado intervém na realidade buscando alcançar objetivos definidos em áreas como saúde, educação, segurança, meio ambiente, entre outras.

A definição de ‘políticas públicas’, porém, não se resume somente a isso, conforme será visto no desenvolvimento desse estudo. Essas políticas, naturalmente, podem ser implementadas no Brasil por meio de leis (federais, estaduais e municipais), mas subsistem dúvidas quanto à participação das entidades privadas, como as empresas e os sindicatos, especialmente na verificação da necessidade desses instrumentos para corrigir distorções e encaminhar soluções adequadas para a consecução de objetivos que envolvem questões relacionadas à proteção dos direitos humanos.

É muito recente a perspectiva de se considerarem necessárias ‘políticas públicas’ no Direito do Trabalho, seja por via judicial, seja por via da negociação coletiva de trabalho.

Este estudo procura analisar como as ‘políticas públicas’ podem ser realizadas no ambiente do juslaboralismo.

Para equacionar essa dúvida, buscar-se-á examinar como a Suprema Corte, no Brasil, e o mais alto Tribunal Trabalhista (TST) decidem a respeito dessa matéria.

No âmbito das relações de trabalho, buscar-se-á analisar o papel fundamental dos sindicatos na implementação das ‘políticas públicas’. As negociações coletivas de trabalho podem avançar na elaboração e no controle das ‘políticas públicas’? Se a resposta for afirmativa, em quais temas isso poderia acontecer?

Essas reflexões surgem em contexto no qual o sindicalismo brasileiro, fragilizado pela reforma trabalhista, busca encontrar o seu verdadeiro papel na efetivação das negociações coletivas, e, quanto a estas, os seus conteúdos, que não se podem limitar a reajustes salariais e vantagens remuneratórias.

O estudo pretende apresentar uma proposta que possa direcionar os sindicatos brasileiros a serem protagonistas de ‘políticas públicas’ nas negociações coletivas, apresentando propostas e se colocando como fiscalizadores dessas ‘políticas públicas’ no âmbito trabalhista em nosso País.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO DO TRABALHO

Normalmente, o tema das ‘políticas públicas’ é associado à ciência política e à Administração Pública, sendo pouco explorado no âmbito jurídico. Explorá-lo, portanto, significa abrir o Direito para a interdisciplinariedade.

A expressão ‘políticas públicas’ é relativamente recente no âmbito da Administração Pública e no mundo da academia.

Nos primeiros momentos em que foi utilizada, sua finalidade era orientar os gastos públicos com as receitas públicas.

Não há um entendimento uniforme a respeito do significado de ‘políticas públicas’. Sabe-se, entretanto, que teve origem, enquanto área de estudo acadêmico e subárea da Ciência Política, nos Estados Unidos, “como produto da Guerra Fria e da valorização da democracia como ferramenta para tomada de decisões dos governos, após a Segunda Guerra Mundial”.²⁹

Naturalmente essa teoria foi sendo amoldada de acordo com as orientações dos diversos governos e programas, mas sempre com a preocupação de utilizar métodos científicos para a tomada de decisões governamentais.

A utilização da terminologia ‘análise de política pública’ (policy analysis) deu-se por Harold Dwight Lasswell, considerado um dos fundadores da psicologia política. Apenas em 1957, porém, o economista Herbert Simon introduziu “o conceito de racionalidade limitada dos gestores públicos (policy

²⁹ LACERDA, Rosângela Rodrigues Dias de. Controle das políticas públicas na Justiça do Trabalho. Curitiba-PR-BR: Editora CRV, 2012, p. 73.

makers), em face de problemas como informação incompleta, exiguidade de tempo para tomada de decisão e interesses pessoais”.³⁰

Encontra-se, a teoria das ‘políticas públicas’, ainda aberta para muitos debates e considerações. Até que se encontre uma conceituação precisa nessa área, podemos invocar Ronald Dworkin, para quem o termo ‘policy’ significa “o tipo de norma jurídica que estabelece um objetivo a ser alcançado, geralmente destinado a aprimorar aspectos sociais, econômicos ou políticos da comunidade”.³¹

Poderíamos entender, assim, a expressão “política pública” como uma espécie de diretriz que se destina a orientar a Administração Pública.

Vê-se a dificuldade de fixar um conceito que possa ser aplicado de forma pacífica às realizações perseguidas.

Rosângela Rodrigues Dias de Lacerda assevera que a compreensão do conceito de ‘políticas públicas’ é uma atividade árdua, uma vez que o significado, de modo geral, não é uníssono na doutrina quanto aos seus critérios caracterizadores.³²

Pode-se apresentar um conceito que, talvez, ilumine um pouco a significação da terminologia:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.³³

Maria Paula Dallari Bucci especifica, de modo mais vertical, como se pode implementar ‘política pública’ em Direito:

³⁰ LACERDA, Rosângela Rodrigues Dias de. Controle das políticas públicas na Justiça do Trabalho. Curitiba-PR-BR: Editora CRV, 2012, p. 74.

³¹ DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 36.

³² LACERDA, Rosângela Rodrigues Dias de. Controle das políticas públicas na Justiça do Trabalho. Curitiba-PR-BR: Editora CRV, 2012, p. 74.

³³ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. (p. 01-49). p. 5.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridade, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.³⁴

Para Eros Roberto Grau, ‘políticas públicas’ constitui terminologia genérica, que tem por espécies as políticas sociais e as políticas econômicas: “a expressão ‘políticas públicas’ designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do Estado na vida social”.³⁵

Para qual objetivo se dirigem as ‘políticas públicas’? Como devem elas se desenvolver?

Rosângela Rodrigues Dias de Lacerda explica que as ‘políticas públicas’ devem ser desenvolvidas de forma soberana e cidadã, respeitando a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho, da livre iniciativa e do pluralismo político: “sua função precípua, portanto, é a concretização, a realização fática dos direitos fundamentais”.³⁶

Parece não haver dúvida de que reconhecer a competência da Justiça do Trabalho para julgamento de demandas acerca do controle de ‘políticas públicas’ significa a concretização do princípio da cidadania, da valorização social do trabalho e da dignidade da pessoa humana (CF/88, artigo 1º, incisos II, III e IV).

Rosângela Rodrigues Dias de Lacerda, em seu livro paradigmático sobre a temática, indica hipóteses de cabimento da competência da Justiça do Trabalho para controle de ‘políticas públicas’.

A primeira delas se refere à proteção das trabalhadoras do sexo³⁷.

Segundo o posicionamento da autora, a relação mantida pela trabalhadora do sexo com o(a) cliente ou com o(a) dono(a) da casa de exploração sexual deve ser alçada à categoria de relação jurídica, e os poderes públicos

³⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. (p. 01-49). p. 5.

³⁵ GRAU, Eros Roberto. O direito posto e o direito pressuposto. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 21.

³⁶ LACERDA, Rosângela Rodrigues Dias de. Controle das políticas públicas na Justiça do Trabalho. Curitiba-PR-BR: Editora CRV, 2012, p. 75.

³⁷ Embora a autora mencionada utilize a palavra “prostituta”, parece melhor utilizar a expressão “trabalhadoras do sexo” como forma de evitar o estigma associado à primeira designação. No Brasil, a profissão é reconhecida e consta na Classificação Brasileira de Ocupações.

devem garantir os direitos fundamentais sociais através de ‘políticas públicas’, sendo legítimo o seu controle pelo Poder Judiciário.

A autora também indica outras três possibilidades de competência da Justiça do Trabalho além da já mencionada, a saber: o combate ao trabalho infantil, o combate ao desemprego e a erradicação do trabalho escravo.

Quanto ao trabalho infantil, exsurge, de forma cristalina, a competência da Justiça do Trabalho para controle das ‘políticas públicas’, quando se verifica que o fundamento jurídico para a causa de pedir é, precisamente, a violação ao princípio constitucional da proteção ao valor social do trabalho.

Igualmente quanto ao desemprego é possível a interferência do Poder Judiciário na implementação das ‘políticas públicas’, porquanto tem por causa de pedir, indiscutivelmente, a realização do valor social do trabalho.

E o mesmo se deve dizer das ‘políticas públicas’ de erradicação do trabalho escravo. Considera-se que as ‘políticas públicas’ de combate ao trabalho escravo estão imbricadas às ‘políticas públicas’ de combate ao desemprego, e, desse modo, a competência para o controle judicial dessas ‘políticas públicas’ é a Justiça do Trabalho.³⁸

3. POLÍTICAS PÚBLICAS SOB A ÓTICA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO

O Supremo Tribunal Federal (STF) especificou em quais condições e possibilidades se verifica o controle judicial de ‘políticas públicas’.

A controvérsia chegou ao Supremo através de recurso apresentado pelo Município do Rio de Janeiro contra decisão do TJ/RJ, que havia determinado a realização de concurso público para médicos e funcionários técnicos do Hospital Municipal Salgado Filho e, ainda, a correção de irregularidades apontadas pelo Conselho Regional de Medicina, com a fixação de prazo e multa pelo descumprimento. Essa determinação havia sido imposta no âmbito de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Estadual contra o Município.

O plenário do STF, então, fixou parâmetros para nortear decisões judiciais a respeito de ‘políticas públicas’ voltadas à realização de direitos fundamentais.

³⁸ LACERDA, Rosângela Rodrigues Dias de. Controle das políticas públicas na Justiça do Trabalho. Curitiba-PR-BR: Editora CRV, 2012, p. 166-218.

Esclareceu a Suprema Corte que, em vez de determinar medidas pontuais, a decisão deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano ou os meios adequados para alcançar tal resultado.

O tema foi tratado no julgamento do RE 684.612, com a tese de repercussão geral (Tema 698) assim fixada:

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.
2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.
3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).³⁹

Na esfera do Tribunal Superior do Trabalho (TST) também há decisão para reconhecer a competência da Justiça do Trabalho em casos de ‘políticas públicas’ relacionadas ao trabalho infantil.

A Subseção I Especializada em Dissídios Individuais (SDI-1) do Tribunal Superior do Trabalho reiterou a competência da Justiça do Trabalho para julgar pedidos do Ministério Público do Trabalho (MPT) para levar municípios brasileiros a elaborar e implementar ‘políticas públicas’ de combate e erradicação do trabalho infantil.⁴⁰

Um caso muito interessante foi objeto de decisão recente da Quarta Turma do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região – Paraná, na qual a Justiça do Trabalho foi reconhecida competente para controlar políticas de trabalho em Cascavel.

³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pesquisa Avançada. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4237089&numeroProcesso=684612&classeProcesso=RE&numeroTema=698>>. Acesso em: 18 jun.2025.

⁴⁰ Justiça do Trabalho é competente em ações sobre políticas contra trabalho infantil. Consultor Jurídico. 21/02/2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-fev-21/jt-competente-acoes-politicas-trabalho-infantil/>>. Acesso em: 16 jun.2025.

Nessa decisão, reconheceu-se a competência trabalhista para o processamento de ações que visem suprir eventual omissão do poder público municipal em casos relacionados às políticas de trabalho. Reformou-se julgamento do primeiro grau, garantindo-se a continuidade de uma ação do Ministério Público do Trabalho do Paraná (MPT-PR) contra o Município de Cascavel, cujas medidas para combater o trabalho de crianças e adolescentes não seriam eficazes. Dessa forma, determinou-se à Administração Municipal o atendimento às exigências e que deveria apresentar um plano de ação para o tema.

No voto, o Relator Desembargador Ricardo Bruel da Silveira, acentuou:

Admitida a possibilidade de controle das políticas públicas de erradicação do trabalho infantil pelo Poder Judiciário, a Justiça do Trabalho revela-se a mais capacitada e vocacionada, dada a sua especialidade, para induzir à superação do estado de desconformidade das políticas públicas municipais de enfrentamento ao trabalho infantil e exploração irregular do trabalho do adolescente, considerando a sua missão constitucional de assegurar, e viabilizar, a tutela dos direitos de crianças e adolescentes que iniciam a vida laboral precocemente, em prejuízo ao seu desenvolvimento físico, intelectual, emocional e moral.⁴¹

Sequencialmente, será analisado o papel jurídico-político das entidades sindicais nessa dinâmica de políticas públicas.:

4. O PAPEL JURÍDICO-POLÍTICO DAS ENTIDADES SINDICAIS NA DINÂMICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Em sua origem, os sindicatos foram o centro de gravitação do movimento juslaboralista desde a Revolução Industrial. Por intermédio deles passaram, sempre, as grandes preocupações com as melhorias das condições dos trabalhadores.

Obtiveram a liberdade de exercer suas funções reivindicativas e protectionistas com grandes dificuldades, especialmente no âmbito das greves,

⁴¹ PARANÁ. Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região. Notícias. 4ª Turma: Justiça do Trabalho é competente para controlar políticas do trabalho em Cascavel. Disponível em: <<https://www.trt9.jus.br/portal/noticias.xhtml?id=8877128#:~:text=A%204%C2%AA%20Turma%20de%20desembargadores,relacionados%20%C3%A0s%20pol%C3%ADticas%20de%20trabalho.>>. Acesso em: 16 jun.2025.

que inicialmente foram proibidas e depois admitidas, embora sem garantias, e, por fim, consideradas direito fundamental.

Com a constitucionalização do Direito do Trabalho pela Constituição do México (1917) e internacionalização com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), os sindicatos passaram a ser entes fundamentais no capitalismo ocidental a partir do século XX.

Presentemente seu papel fundamenta-se em garantir o respeito aos direitos fundamentais, como indica a Declaração de 1998 da OIT, onde avultam a liberdade sindical, a negociação coletiva, a proibição do trabalho infantil e da discriminação, bem como do trabalho análogo à escravidão, assim também a proteção da saúde e segurança no trabalho.⁴²

O papel importante desenvolvido pela negociação coletiva possibilita que se encaminhem proposições para melhorar as condições do ambiente de trabalho e sejam resguardados os direitos fundamentais.

Desse modo, é possível reconhecer a negociação coletiva de trabalho como um instrumento importante para a implementação de ‘políticas públicas’, especialmente no âmbito das relações de trabalho e condições de emprego.

Embora não seja a principal forma de criação de ‘políticas públicas’, a negociação coletiva pode complementá-las e aprimorá-las, além de garantir a participação dos trabalhadores na definição dos seus direitos e condições de trabalho.

Sindicatos e empresas podem negociar acordos coletivos que detalhem e especifiquem como ‘políticas públicas’ serão aplicadas no ambiente de trabalho. Dê-se o exemplo de um acordo para detalhar como a política de igualdade salarial será implementada em uma determinada empresa ou setor, com a especificação de critérios objetivos para a remuneração e mecanismos de resolução de conflitos.

Acordos coletivos também podem incluir medidas para proteger trabalhadores em situação de vulnerabilidade, como a garantia de direitos para trabalhadores informais ou a regulamentação de condições de trabalho em setores específicos.

Uma particularidade pouco estudada na doutrina brasileira é aquela voltada a emprestar valor às recomendações da OIT. Embora sejam aprovadas

⁴² ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho e seu seguimento. Disponível em: <file:///C:/Users/andreasilva/Downloads/wcms_230648.pdf>. Acesso em: 18 jun.2025.

com o mesmo quórum das convenções (2/3 dos presentes à Conferência Internacional, em duas votações anuais e sucessivas), não são tratados e não dependem da vigência internacional (como as convenções, ratificação de pelo menos dois países).

Diferentemente do que o Poder Executivo brasileiro tem feito, recomendações da OIT, como princípios gerais de Direito do Trabalho que são, não se ratificam, mas se utilizam para estabelecer regras internas que possam dar viabilidade ao que nelas está escrito. E isso pode acontecer, sem dúvida, pelos instrumentos da negociação coletiva, das convenções e dos acordos coletivos.

Exemplifique-se com a Recomendação 200 da OIT, sobre HIV-AIDS e o mundo do trabalho⁴³, que enfatiza a importância da colaboração entre empregadores, trabalhadores e suas organizações (incluindo sindicatos) na formulação e implementação de políticas e programas relacionados a essa temática.

Os sindicatos, como representantes dos trabalhadores, desempenham um papel crucial na garantia de que essas políticas e programas protejam os direitos dos trabalhadores e promovam um ambiente de trabalho seguro e saudável. Podem os sindicatos, como exemplo, negociar acordos coletivos que incluam cláusulas específicas sobre HIV-AIDS, abordando prevenção, tratamento, apoio e combate à discriminação.

A Recomendação 206 da OIT⁴⁴ (que não depende de ratificação para valer no Brasil), juntamente com a Convenção 190, estabelece normas internacionais para prevenir e eliminar a violência e o assédio no mundo do trabalho, incluindo a violência de gênero.

Os sindicatos têm um papel crucial na implementação dessas normas, seja através da negociação de instrumentos coletivos, da participação em comissões de combate ao assédio ou da promoção da conscientização e treinamento dos trabalhadores.

Não se pode deixar de lembrar, ainda, a relação entre ‘políticas públicas’, a Revolução 4.0 e o sindicalismo, que envolve a necessidade de adaptação

⁴³ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Recomendação 200 sobre a VIH SIDA e o mundo do trabalho. Disponível em: <file:///C:/Users/Dell/Downloads/wcms_725989.pdf>. Acesso em: 22 jun.2025.

⁴⁴ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Recomendação 206 sobre a eliminação da violência e do assédio no mundo do trabalho. Disponível em: <file:///C:/Users/Dell/Downloads/wcms_729461.pdf>. Acesso em: 22 jun.2025.

das estruturas sindicais e das leis trabalhistas, diante das mudanças trazidas pela automação e digitalização no mundo do trabalho.

As ‘políticas públicas’ devem promover a requalificação profissional, garantir a proteção social dos trabalhadores e regulamentar novas formas de trabalho, como o trabalho remoto e a economia de plataforma. O sindicalismo, por sua vez, precisa se reinventar para representar os trabalhadores nesse novo contexto, buscando novas formas de organização e negociação coletiva.

A representação coletiva dos trabalhadores em plataformas digitais pode, sim, em algum momento, ter a função específica de colaborar para a implementação de determinadas ‘políticas públicas’.

Os trabalhadores em plataformas digitais são pessoas que oferecem bens ou serviços por meio de plataformas tecnológicas (como aplicativos ou sites), geralmente mediadas por empresas digitais que conectam clientes e prestadores de serviço, como por exemplo Uber, iFood, Rappi, etc.. Esses trabalhadores integram a chamada “economia de plataformas” ou “economia sob demanda” (gig economy).

Não há dúvida de que o impacto da expansão das plataformas digitais e das redes de subcontratação possuem efeitos desiguais nas diversas regiões do Brasil. É imprescindível, portanto, garantir um modelo básico de representação e de ação coletiva desses trabalhadores. Para além da dicotomia trabalho subordinado versus autônomo, deve-se garantir o direito à liberdade sindical e à negociação coletiva, direitos esses que têm, no Brasil, amparo no texto constitucional.

Existem, sem dúvida, em nosso País, iniciativas de representação e de ação coletiva, mas elas não reivindicam o modelo de representação tipicamente sindical. Embora algumas entidades tenham sido criadas como sindicatos, suas ações possuem características assistenciais (caso de sindicatos e associações) ou de iniciativa de resistência e denúncias (casos dos grupos de Facebook e de WhatsApp).

Uma efetiva representação coletiva pode ter impacto nas melhorias das condições desses trabalhadores, e, ante a ausência de legislação específica, funcionar como uma espécie de ‘políticas públicas’ na melhoria das condições laborais desses trabalhadores. São diversos os possíveis espaços para intervir via representação na negociação em temas de remuneração, tempo de trabalho, formação profissional e em segurança e saúde. Os direitos de personalidade também podem ser objeto de regulação, em especial quanto à

conjugação das regras convencionais existentes nesta matéria com as regras em matéria de proteção de dados.⁴⁵

No âmbito da cibersegurança, ou da segurança cibernética (conjunto de práticas, tecnologias e processos que visam proteger sistemas, redes e dados contra-ataques digitais), são necessárias ‘políticas públicas’ para a garantia dos direitos dos trabalhadores à informação, ao livre acesso dos seus dados, à retificação destes, à exclusão, à oposição e à não submissão a decisões automatizadas.

Considera-se, naturalmente, fundamental o apoio legal e regulatório como existente no sistema jurídico brasileiro, mas será necessário o desenvolvimento de normas e diretrizes de cibersegurança com medidas para garantir a confidencialidade e segurança das informações pessoais.

Como defensores das categorias dos trabalhadores, os sindicatos profissionais desempenham um papel essencial na proteção cibernética ao colaborar com as empresas, com os sindicatos patronais e com o governo para fortalecer as práticas de segurança.

Como auxiliares importantes na criação e execução de ‘políticas públicas’, ao trazerem conhecimento técnico e experiência para o processo, bem como as perspectivas dos trabalhadores nas decisões sobre segurança, os sindicatos dos trabalhadores “ajudam a garantir que as melhores práticas sejam adotadas e as políticas contra vazamento de dados sejam mais fortes e eficientes, ao passo que os trabalhadores sejam adequadamente treinados”.⁴⁶

Essa colaboração dos sindicatos profissionais não apenas melhora a segurança cibernética dentro das empresas, mas, também, protege os dados e a privacidade dos trabalhadores, promovendo um ambiente de trabalho mais seguro e resiliente. Aos sindicatos profissionais, assim, cabe a “realização de providências para o fim de exercerem, com dinamismo, e abrangência, em prol dos trabalhadores, funções que lhes foram atribuídas

⁴⁵ MACHADO, Sidnei. Representação coletiva dos trabalhadores em plataformas digitais. DELGADO, Mauricio Godinho et al. Democracia, sindicalismo e justiça social: parâmetros estruturais e desafios no século XXI. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. (p. 749-755). p. 755.

⁴⁶ FERREIRA, Juliana Bortoncello; DELGADO, Mauricio Godinho. Cibersegurança no ambiente de trabalho: ações sindicais para proteger os trabalhadores. In DELGADO, Mauricio Godinho et al. (Coord). Multidimensionalidade do sindicalismo no estado democrático de direito. Leme-SP: Mizuno, 2025. (p. 449-470). p. 468.

pela Constituição Federal, leis infraconstitucionais e normas internacionais ratificadas pelo Brasil”.⁴⁷

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da atuação dos sindicatos na formulação, implementação e fiscalização de ‘políticas públicas’ revela uma dimensão ainda pouco explorada, mas de grande relevância no contexto contemporâneo das relações de trabalho. A crescente judicialização das demandas sociais, somada à necessidade de maior efetividade dos direitos fundamentais sociais, exige um reposicionamento das entidades sindicais diante do novo cenário político, econômico e tecnológico.

O estudo demonstrou que, embora a noção de ‘políticas públicas’ tenha emergido inicialmente no campo da ciência política e da administração pública, sua incorporação ao Direito, em especial ao Direito do Trabalho, mostra-se não apenas possível, mas absolutamente necessária. A atuação do Poder Judiciário, inclusive da Justiça do Trabalho, já reconhece essa interface, como evidenciado pelas decisões do STF, do TST e dos TRTs, especialmente em temas como erradicação do trabalho infantil, combate ao desemprego e enfrentamento ao trabalho escravo.

Nesse contexto, os sindicatos, historicamente vocacionados à defesa dos direitos dos trabalhadores, são chamados a desempenhar um papel propositivo e fiscalizador, não apenas por meio de reivindicações tradicionais, mas como agentes ativos na construção de ‘políticas públicas’ trabalhistas. A negociação coletiva pode e deve ser utilizada como instrumento para a promoção de direitos fundamentais, com cláusulas que extrapolem reajustes salariais e tratem de temas como igualdade de gênero, saúde ocupacional, combate à discriminação, cibersegurança e condições de trabalho na economia digital.

Além disso, a colaboração com recomendações e diretrizes da OIT — mesmo aquelas que não exigem ratificação formal — pode fortalecer a atuação sindical e embasar juridicamente medidas voltadas à proteção dos trabalhadores, inclusive aqueles inseridos em novas formas de trabalho, como os da *gig economy*.

⁴⁷ FERREIRA, Juliana Bortoncello; DELGADO, Mauricio Godinho. Cibersegurança no ambiente de trabalho: ações sindicais para proteger os trabalhadores. In DELGADO, Mauricio Godinho et al. (Coord). Multidimensionalidade do sindicalismo no estado democrático de direito. Leme-SP: Mizuno, 2025. (p. 449-470). p. 468.

A atuação sindical, portanto, deve ser repensada sob uma ótica mais ampla, capaz de dialogar com a realidade da quarta revolução industrial e com as necessidades de representação dos trabalhadores das plataformas digitais.

Conclui-se que a valorização dos sindicatos como protagonistas das “políticas públicas” no mundo do trabalho é fundamental para a efetivação da dignidade da pessoa humana, da cidadania e do valor social do trabalho, pilares do Estado Democrático de Direito. Para tanto, é imprescindível o fortalecimento institucional dos sindicatos e a criação de um ambiente jurídico-normativo que reconheça e legitime seu papel nesse novo campo de atuação.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pesquisa Avançada**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4237089&numeroProcesso=684612&classeProcesso=RE&numeroTema=698>>. Acesso em: 18 jun.2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 01-49.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FERREIRA, Juliana Bortoncello; DELGADO, Mauricio Godinho. Cibersegurança no ambiente de trabalho: ações sindicais para proteger os trabalhadores. In DELGADO, Mauricio Godinho et al. (Coord). **Multidimensionalidade do sindicalismo no estado democrático de direito**. Leme-SP: Mizuno, 2025. p. 449-470.

GRAU, Eros Roberto. O direito posto e o direito pressuposto. São Paulo: Malheiros, 2000.

Justiça do Trabalho é competente em ações sobre políticas contra trabalho infantil. **Consultor Jurídico**. 21/02/2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-fev-21/jt-competente-acoes-politicas-trabalho-infantil/>>. Acesso em: 16 jun.2025.

LACERDA, Rosângela Rodrigues Dias de. **Controle das políticas públicas na Justiça do Trabalho**. Curitiba-PR-BR: Editora CRV, 2012.

MACHADO, Sidnei. Representação coletiva dos trabalhadores em plataformas digitais. DELGADO, Mauricio Godinho et al. **Democracia, sindicalismo e justiça social: parâmetros estruturais e desafios no século XXI**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 749-755.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho e seu seguimento.** Disponível em: <file:///C:/Users/andreasilva/Downloads/wcms_230648.pdf>. Acesso em: 18 jun.2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Recomendação 200 sobre a VIH SIDA e o mundo do trabalho.** Disponível em: <file:///C:/Users/Dell/Downloads/wcms_725989.pdf>. Acesso em: 22 jun.2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Recomendação 206 sobre a eliminação da violência e do assédio no mundo do trabalho.** Disponível em: <file:///C:/Users/Dell/Downloads/wcms_729461.pdf>. Acesso em: 22 jun.2025.

PARANÁ. Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região. **Notícias.** 4ª Turma: Justiça do Trabalho é competente para controlar políticas do trabalho em Cascavel. Disponível em: <<https://www.trt9.jus.br/portal/noticias.xhtml?id=8877128#:~:text=A%204%C2%AA%20Turma%20de%20desembargadores,relacionados%20%C3%A0s%20pol%C3%ADticas%20de%20trabalho.>>. Acesso em: 16 jun.2025.

Submetida em 25.09.2025.

Publicada em 18.12.2025.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

SEGUNDA SEÇÃO

.....
Artigos e Comentários
à Jurisprudência

A CONSOLIDAÇÃO DE DIRETRIZES MUNICIPAIS PARA O ATENDIMENTO AOS ALUNOS DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: A PORTARIA N. 284/2025 DO GABINETE DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE JOINVILLE

Sônia Márcia Marcílio Fambomel⁴⁸

Ana Claudia Souza da Rosa⁴⁹

Priscila Murtinho Deud⁵⁰

Resumo: A Portaria nº 284/2025, elaborada pelo Núcleo de Educação Especial da Secretaria de Educação de Joinville, representa um marco regulatório para o atendimento dos alunos público da educação especial no contexto da rede municipal. Criada diante da ausência de normativas específicas na legislação nacional sobre a atuação do profissional de apoio escolar, a Portaria estabelece critérios, fluxos e responsabilidades, assegurando maior equidade e coerência no processo de concessão desse atendimento. Além disso, destaca-se a articulação interinstitucional entre o Núcleo de Educação Especial, as demais instâncias da Secretaria de Educação, o Ministério

⁴⁸ Mestra em Educação, Universidade da Região de Joinville - Univille. Graduação em Pedagogia, Licenciatura em Letras/Libras. Assessora Técnica Pedagógica da Secretaria Municipal de Educação de Joinville. E-mail: sonia.fambomel@edu.joinville.sc.gov.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4881734120446176>

⁴⁹ Mestranda em Educação, Universidade da Região de Joinville - Univille. Pós-graduada em Fundamentos e organização curricular e em Gestão escolar. Graduada em Educação física e pedagogia. Técnica Pedagógica da Secretaria de Educação do Município de Joinville. E-mail: ana.claudia@edu.joinville.sc.gov.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8057370723193674>

⁵⁰ Mestra em Educação, Universidade da Região de Joinville - Univille. Graduação em Terapia Ocupacional. Coordenadora de Educação Especial da Secretaria Municipal de Educação de Joinville. E-mail: priscila.deud@edu.joinville.sc.gov.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6349563973995677>

Público e a Procuradoria Geral do Município, cujo diálogo técnico e jurídico possibilitou a consolidação de uma normativa sólida, legítima e efetiva. Essa cooperação garantiu respaldo legal e coerência administrativa ao processo, o que reflete diretamente na organização e fortalecimento do trabalho da educação especial na rede municipal de ensino. Este artigo analisa os fundamentos legais, a motivação institucional e as contribuições pedagógicas e administrativas advindas da publicação da referida Portaria.

Abstract: Ordinance N. 284/2025, developed by the Special Education Center of the Joinville Department of Education, represents a regulatory milestone for the educational support provided to students targeted by special education within the municipal school system. Created in view of the absence of specific regulations in national legislation concerning the role of the school support professional, the Ordinance establishes criteria, procedures, and responsibilities, ensuring greater equity and coherence in the process of granting such support. In addition, it highlights the interinstitutional coordination between the Special Education Center, other divisions of the Department of Education, the Public Prosecutor's Office, and the Municipal Attorney General's Office, whose technical and legal dialogue enabled the consolidation of a solid, legitimate, and effective normative framework. This cooperation provided legal backing and administrative coherence to the process, which directly reflects on the organization and strengthening of special education practices within the municipal school system. This article analyzes the legal foundations, institutional motivation, and the pedagogical and administrative contributions resulting from the publication of the Ordinance.

Palavras-Chave: profissional de apoio escolar; política pública municipal; núcleo de Educação Especial; Joinville.

Keywords: urban legislation; sustainability; debureaucratization; simplification.

Sumário: 1. Introdução; 2. A necessidade da regulamentação municipal; 3. A gênese da Portaria nº 284/2025 e sua estrutura normativa; 4. O papel do Núcleo de Educação Especial na gestão do processo; 5. Impactos e resultados esperados; 6. Conclusões. Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

A Educação Inclusiva consolidou-se no Brasil como um princípio orientador das políticas públicas educacionais, a partir de marcos legais e

normativos que reafirmam o direito de todos à aprendizagem, à participação e à convivência no espaço escolar. A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, promulgada pelo Decreto nº 6.949/2009, e a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) representam pilares desse processo, ao reconhecerem a educação como instrumento de equidade, autonomia e cidadania.

Essas normativas asseguram a oferta dos apoios necessários para garantir o acesso, a permanência e o desenvolvimento dos estudantes públicos da educação especial. Entretanto, não há, no ordenamento jurídico nacional, uma definição precisa sobre quem é o profissional responsável pelo apoio escolar, como se dá a avaliação da necessidade desse serviço, nem quais são os seus limites, atribuições e formas de acompanhamento.

Essa lacuna normativa produziu, ao longo dos anos, uma diversidade de interpretações e procedimentos entre os sistemas de ensino, resultando em práticas desiguais e, muitas vezes, desconectadas dos princípios pedagógicos e da realidade das escolas. As decisões sobre a disponibilização de profissionais de apoio, frequentemente pautadas em laudos clínicos ou demandas emergenciais, careciam de parâmetros técnicos e objetivos que assegurassem a coerência, a equidade e a padronização administrativa.

Diante desse cenário, o Núcleo de Educação Especial (NEE) da Secretaria de Educação de Joinville passou a identificar, a partir de suas ações de assessoramento e acompanhamento junto às unidades escolares, a necessidade de instituir uma regulamentação municipal específica para o atendimento do aluno público da Educação Especial. A ausência dessas diretrizes claras e objetivas geravam insegurança jurídica, sobrecarga administrativa e interpretações divergentes sobre o papel dos profissionais de apoio escolar, o que motivou a elaboração de um instrumento próprio, alinhado à legislação nacional, a classificação internacional de funcionalidade - CIF, mas adequado à realidade da rede municipal.

Em 2025, após um processo de estudo técnico, onde mapeamos toda a produção existente sobre o tema, escuta intersetorial e análise comparada de experiências municipais da região e demais estados brasileiros, o NEE elaborou e publicou a Portaria nº 284/2025 – SED.GAB, que “estabelece diretrizes para a disponibilização de atendimento por profissional de apoio escolar para os alunos público da Educação Especial da Rede Municipal de Ensino de Joinville”. Essa portaria, inédita em seu escopo e abrangência, preenche um vazio normativo histórico ao definir critérios de elegibilidade,

modalidades de atendimento, responsabilidades institucionais e fluxos administrativos para a concessão e acompanhamento do serviço.

A sua elaboração envolveu articulação técnica entre diferentes instâncias da Secretaria de Educação, bem como diálogo institucional com o Ministério Público e a Procuradoria Geral do Município, garantindo respaldo jurídico, legitimidade administrativa e coerência com as políticas públicas locais. A criação dessa normativa reflete, portanto, uma ação propositiva do poder público municipal na busca por aperfeiçoar as práticas inclusivas, unindo a dimensão pedagógica, administrativa e legal em um mesmo instrumento.

Mais do que um documento administrativo, a Portaria nº. 284/2025 configura-se como um marco para a construção da política de inclusão de Joinville, por reconhecer o profissional de apoio escolar como mediador do processo educativo, e não como mero executor de tarefas assistenciais. Seu conteúdo reflete a concepção de que a educação inclusiva requer normas locais que operacionalizem o direito, considerando as especificidades de cada território, as estruturas de rede, os recursos humanos disponíveis e as particularidades de cada aluno.

Assim, o presente artigo tem como objetivo analisar o contexto, os fundamentos legais, o processo de elaboração e os impactos da Portaria nº 284/2025, destacando-a como um instrumento de gestão democrática e de consolidação da política pública municipal. Além disso, busca evidenciar como a atuação integrada entre o NEE, o Ministério Público, a Procuradoria Geral do Município e as unidades escolares resultou em uma ação inclusiva inovadora, legitimada tecnicamente e orientada pela defesa do direito à educação de qualidade para todos os estudantes público da educação especial.

2. NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO MUNICIPAL

A literatura e os documentos normativos nacionais que tratam da educação especial na perspectiva inclusiva estabelecem princípios orientadores relevantes, mas não asseguram, por si só, a coerência interna das políticas públicas nem a sua efetiva materialização no contexto local. Conforme destaca o Ministério da Educação (MEC, 2008) e a Resolução nº 4, de 2 de outubro de 2009, a existência de diretrizes nacionais não é garantia da consonância entre os valores humanitários e o respeito às singularidades humanas, princípios que devem orientar a organização das sociedades democráticas e inclusivas.

Em âmbito nacional, a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência – LBI (Lei nº 13.146/2015) representa o principal marco legal que introduz a denominação “profissional de apoio escolar” no ordenamento jurídico, definindo-a nos seguintes termos:

Profissional de apoio escolar: pessoa que exerce atividades de alimentação, higiene e locomoção do estudante com deficiência e atua em todas as atividades escolares nas quais se fizer necessária, em todos os níveis e modalidades de ensino, em instituições públicas e privadas, excluídas as técnicas ou os procedimentos identificados com profissões legalmente estabelecidas. (LEI nº 13.146, 2015, art. 3º, XIII).

Apesar do avanço conceitual trazido pela LBI, observa-se que o texto legal não especifica quem deve ser esse profissional, qual deve ser sua formação, qual a proporção ideal entre número de alunos e profissionais de apoio, tampouco define os critérios objetivos para a avaliação da necessidade de acompanhamento individualizado ou compartilhado. Essas indefinições geraram e geram, ao longo dos anos, dúvidas recorrentes nas redes de ensino e divergências na execução da política pública, especialmente quanto à avaliação da necessidade de apoio e à organização do trabalho desses profissionais.

O próprio Ministério da Educação, ao orientar a organização da educação especial na perspectiva inclusiva, reconhece que cabe aos sistemas de ensino disponibilizar as funções de instrutor, tradutor/intérprete de Libras e guia-intérprete, bem como de monitor ou cuidador aos alunos com necessidade de apoio nas atividades de higiene, alimentação, locomoção, entre outras que exijam auxílio constante no cotidiano escolar (MEC, 2008, p. 17). No mesmo sentido, a Nota Técnica SEESP/GAB nº 19/2010 reforça que a demanda pelo profissional de apoio escolar deve se justificar a partir da necessidade específica do estudante público da educação especial, e que sua atuação deve ocorrer de forma articulada com os demais profissionais da escola:

A demanda de um profissional de apoio se justifica quando a necessidade específica do estudante público-alvo da educação especial não for atendida no contexto geral dos cuidados disponibilizados aos demais estudantes. (...) O profissional de apoio deve atuar de forma articulada com os professores do aluno público-alvo da educação especial, da sala de aula comum, da sala de recursos multifuncionais,

entre outros profissionais no contexto da escola. (NOTA TÉCNICA SEESP/GAB nº 19, 2010, p. 2).

Por sua vez, o Decreto nº 8.368/2014, que regulamenta a Lei nº 12.764/2012 (Lei do Transtorno do Espectro Autista), dispõe que:

Caso seja comprovada a necessidade de apoio às atividades de comunicação, interação social, locomoção, alimentação e cuidados pessoais, a instituição de ensino em que a pessoa com transtorno do espectro autista ou com outra deficiência estiver matriculada disponibilizará acompanhante especializado no contexto escolar.” (DECRETO nº 8.368, 2014, art. 4º, § 2º).

Ainda que esses dispositivos reconheçam a importância do profissional de apoio, nenhum deles define com clareza as condições práticas de atuação, a formação exigida, a carga de trabalho, o número de alunos por profissional, nem os procedimentos de avaliação e acompanhamento.

Diante disso, emergem perguntas fundamentais que os sistemas de ensino precisam responder: quem é o profissional de apoio escolar e qual deve ser o seu perfil formativo? Qual o número adequado de alunos a serem atendidos por cada profissional? Quais são os critérios técnicos e pedagógicos que justificam a concessão desse atendimento? De que forma a escola e o poder público podem garantir que o apoio favoreça a autonomia e o desenvolvimento do aluno, e não uma dependência prolongada? Essas questões foram centrais para a elaboração da Portaria nº 284/2025, formulada pelo Núcleo de Educação Especial (NEE) da Secretaria de Educação de Joinville, justamente como resposta técnica e normativa à ausência de diretrizes nacionais detalhadas.

Até o ano de 2023, o município não dispunha de protocolos unificados para o pedido e avaliação de profissionais de apoio escolar. Cada unidade encaminhava suas solicitações de maneira isolada, sem critérios padronizados, o que gerava desigualdades e insegurança na tomada de decisões. A partir de 2023, iniciou-se um processo estruturado de construção desses protocolos, coordenado pelo NEE com sua equipe técnica. Inicialmente, foi elaborado um modelo único de formulário de solicitação, que posteriormente passou por aprimoramentos e foi desdobrado em três versões distintas, considerando as faixas etárias e os marcos de desenvolvimento infantil e escolar: Educação Infantil – Creche (0 a 3 anos), Pré-escola (4 a 6 anos) e Ensino Fundamental (a partir de 7 anos).

Essa segmentação permitiu qualificar o olhar pedagógico e clínico sobre o aluno público da educação especial, considerando suas etapas de desenvolvimento, suas dependências nas atividades de vida diária (AVD's) e as demandas de autonomia. Com isso, a Portaria nº 284/2025 surgiu como culminância desse processo, institucionalizando critérios, fluxos e instrumentos de avaliação que passaram a orientar a disponibilização do profissional de apoio escolar em toda a rede municipal de ensino. Essa regulamentação trouxe benefícios não apenas aos alunos, com um atendimento mais adequado e justo, mas também aos próprios profissionais de apoio, que passaram a ter funções, limites e responsabilidades claramente definidos, fortalecendo a valorização e a coerência do trabalho no contexto da inclusão.

3. A GÊNESE DA PORTARIA Nº 284/2025 E SUA ESTRUTURA NORMATIVA

A criação da Portaria nº 284/2025 constituiu um movimento técnico e normativo pioneiro, voltado a preencher lacunas na legislação nacional sobre o atendimento ao aluno público da educação especial. Sua gênese está diretamente relacionada à constatação, pelo NEE, de que as diretrizes federais, embora assegurem o direito à inclusão, não oferecem parâmetros suficientes para definir quando e como o profissional de apoio escolar deve ser disponibilizado, tampouco delimitam suas funções e a forma de organização desse serviço no contexto da escola pública.

O NEE identificou, ao longo de sua atuação, que a ausência de padronização nos critérios de concessão do profissional de apoio gerava insegurança técnica, divergências entre escolas e até mesmo encaminhamentos inadequados. A análise das demandas demonstrava que as solicitações, em grande parte, estavam baseadas apenas na apresentação de laudos médicos, sem considerar o contexto pedagógico e o grau de autonomia do estudante em suas atividades de vida diária. A Portaria nº 284/2025, portanto, nasceu da necessidade de substituir o caráter prescritivo e médico centrado das decisões por uma avaliação técnico-pedagógica, centrada na real necessidade do aluno e não em seu diagnóstico clínico.

As recomendações sobre a análise do profissional de apoio escolar deve ser apenas quando identificada a necessidade do aluno conforme o Enunciado nº. 22/2022 publicado pelo Conselho Nacional dos Procuradores Gerais:

ENUNCIADO nº. 22/2022 - A análise sobre a necessidade de oferta de profissional de apoio escolar ou acompanhante especializado deve se dar na perspectiva do conceito social de deficiência, preconizado pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, e no bojo da elaboração de plano individual de atendimento educacional especializado, não sendo laudo ou prescrição médica fundamento para tal fim, pois essa análise é de cunho estritamente educacional. Assim, as estratégias pedagógicas e de acessibilidade deverão ser adotadas pela escola, favorecendo as condições de participação e de aprendizagem, conforme Notas Técnicas nº. 19, de 8 de setembro de 2010, e nº. 24, de 21 de março de 2013, do Ministério da Educação (MEC).

Nessa linha, a Portaria nº. 284/2025 redefine o processo de avaliação e concessão do profissional de apoio escolar, reconhecendo que o ponto de partida deve ser a observação da funcionalidade do aluno no ambiente escolar, e não a mera classificação médica de sua deficiência. Esse foi um ponto crucial para que as famílias e as unidades escolares compreendessem que a base da educação inclusiva está em promover a autonomia e a independência dos estudantes, assegurando que o tipo de atendimento oferecido contribua efetivamente para o desenvolvimento integral do aluno, de acordo com suas necessidades específicas, e não se torne um fator de dependência ou limitação de seu potencial de crescimento.

Em seu artigo 1º, a Portaria estabelece que o atendimento por profissional de apoio escolar será assegurado aos alunos alvos da educação especial mediante avaliação multidisciplinar do NEE, o que representa uma mudança significativa na lógica da decisão administrativa. A inclusão da análise técnica do Núcleo de Educação Especial assegura que cada caso seja avaliado de forma contextualizada, com base nas necessidades observadas no cotidiano da escola e na articulação entre aspectos pedagógicos, sociais e comportamentais. Essa perspectiva desloca o eixo de decisão da esfera clínica individual para o campo pedagógico coletivo, no qual a equipe escolar passa a ter papel ativo na identificação e fundamentação das demandas.

A Portaria, em sua estrutura normativa, introduz parâmetros claros de elegibilidade, modalidades de acompanhamento e hipóteses de vedação, o que representa um avanço considerável em termos de padronização e transparência. São considerados elegíveis os alunos que apresentam deficiência física com prejuízos nas áreas de locomoção, alimentação ou

atividades de vida prática e diária; deficiência múltipla, com associação de duas ou mais deficiências primárias; manifestações de comportamento exacerbado e persistente que coloquem em risco a integridade física, associadas a diagnóstico de Transtorno do Espectro Autista (TEA) ou outras deficiências; e deficiência intelectual com dependência nas Atividades de Vida Diária (AVD's) e comunicação restrita. Ao definir esses critérios, o município passou a dispor de uma matriz objetiva de análise, que impede decisões baseadas em percepções subjetivas e assegura a uniformidade de tratamento entre as escolas.

Outro ponto inovador é a instituição de três modalidades de acompanhamento — exclusivo, compartilhado e volante — que refletem o princípio da proporcionalidade e o uso racional dos recursos humanos. O acompanhamento exclusivo é destinado aos alunos com dependência total nas AVD's; o compartilhado ocorre quando o profissional atende mais de um aluno por turno na mesma sala; e o volante se aplica aos casos em que o apoio é intermitente e distribuído entre diferentes turmas. Essa diferenciação rompe com a lógica do atendimento uniforme e garante que o suporte seja dimensionado conforme o grau de autonomia do estudante e a complexidade de suas demandas.

A Portaria também delimita as vedações e exceções de forma precisa. O atendimento por profissional de apoio não se aplica a casos de dificuldades de aprendizagem, como dislexia, discalculia e transtorno do déficit de atenção com hiperatividade (TDAH), nem a síndromes sem comprometimento funcional ou deficiências intelectuais leves que não envolvam dependência nas AVD's. Contudo, a norma prevê exceções em situações de risco à integridade física do aluno ou de seus colegas, reforçando o compromisso ético com a segurança e a proteção integral. Portanto, estando de acordo com a normativa vigente da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) 1996 e Resolução nº4/2009 do Conselho Nacional de Educação de Educação que considera considera-se público da educação especial inclusiva os alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação.

A definição desses parâmetros foi resultado de um processo de construção intersetorial entre o NEE, o Ministério Público e a Procuradoria Geral do Município, que atuaram de forma colaborativa para garantir a legitimidade e a segurança jurídica da normativa. Essa cooperação institucional foi essencial para consolidar a Portaria como instrumento de política pública sustentável e tecnicamente embasada. Conforme registra o Manual

do Ministério Público, a atuação conjunta entre órgãos de controle e gestão pública é condição necessária para que a educação inclusiva se materialize em ações normativas coerentes e aplicáveis, assegurando o direito ao apoio sem comprometer a autonomia e o desenvolvimento do aluno (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2024).

A gênese da Portaria nº 284/2025, portanto, não se restringe a um ato administrativo, mas representa um marco de transição entre a prática empírica e a normatização técnica da inclusão escolar. Sua elaboração reafirma o papel do NEE como instância avaliadora e articuladora, ao mesmo tempo em que consolida o compromisso da Secretaria de Educação com a equidade, a responsabilidade e a transparência. Mais do que regulamentar a concessão de profissionais de apoio, a Portaria redefine o paradigma da avaliação das necessidades educacionais, ancorando-o em critérios técnicos e pedagógicos que promovem o direito à educação com base na individualidade funcional de cada aluno — e não em diagnósticos clínicos isolados.

4. O PAPEL DO NÚCLEO DE EDUCAÇÃO ESPECIAL (NEE) NA GESTÃO DO PROCESSO

O Núcleo de Educação Especial (NEE) da Secretaria de Educação de Joinville assumiu papel central na consolidação da Portaria nº 284/2025, atuando como instância técnica responsável pela análise, regulação e acompanhamento dos processos de concessão do profissional de apoio escolar. Sua função extrapola o caráter administrativo, configurando-se como uma atuação técnico-pedagógica fundamentada na observação sistemática do aluno, na interlocução com as unidades escolares e na articulação intersectorial com outros órgãos públicos.

O NEE é o espaço em que a política de inclusão se concretiza por meio da análise cuidadosa das demandas encaminhadas pelas escolas, buscando garantir que a decisão sobre a necessidade do profissional de apoio seja tomada com base em critérios pedagógicos, funcionais e contextuais. Com a entrada em vigor da Portaria nº 284/2025, essa responsabilidade foi institucionalmente reconhecida e formalizada, estabelecendo que toda solicitação de profissional de apoio escolar deve passar por avaliação técnica do Núcleo, a fim de assegurar coerência, transparência e equidade no processo decisório.

Essa centralidade do NEE na gestão da política de apoio reflete uma mudança de paradigma: o foco desloca-se da simples análise documental

— pautada em laudos médicos e relatórios clínicos — para uma avaliação pedagógica multidimensional, que considera as capacidades, potencialidades e necessidades reais do aluno em seu contexto escolar. O documento do Ministério Público destaca que essa identificação das necessidades educacionais específicas deve resultar de um processo contínuo de observação e acompanhamento pedagógico, não se restringindo ao laudo médico, mas incorporando a análise da funcionalidade e da participação do estudante no cotidiano escolar (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2024).

A partir da adoção dos protocolos previstos na Portaria nº 284/2025, as unidades escolares passaram a compreender que as demandas pedagógicas poderiam ser analisadas a partir desses próprios instrumentos, permitindo observar de forma mais precisa o potencial de desenvolvimento dos alunos diante dos marcos de desenvolvimento previstos para cada faixa etária. Essa prática consolidou o caráter técnico-pedagógico da política de apoio, fortalecendo a capacidade das equipes escolares de avaliar a necessidade do profissional com base em evidências concretas e documentadas. Além disso, o uso sistemático dos protocolos passou a subsidiar diretamente a construção do Plano Educacional Individualizado (PEI), tornando o processo de planejamento mais coerente com as necessidades e potencialidades observadas em sala de aula, e favorecendo o acompanhamento evolutivo de cada estudante.

Dessa forma, o NEE passou a exercer função estratégica no planejamento, na orientação e na reavaliação das medidas de apoio, adotando uma postura de assessoramento técnico junto às equipes escolares. A atuação do Núcleo envolve o acompanhamento direto dos casos deferidos, a emissão de pareceres fundamentados, a definição das modalidades de atendimento (exclusivo, compartilhado ou volante) e a reavaliação periódica da necessidade do profissional, conforme previsto no ciclo anual de acompanhamento da Portaria. Tal dinâmica garante que o apoio escolar não se torne uma medida permanente e inquestionável, mas um recurso transitório, ajustado ao desenvolvimento e à autonomia progressiva do aluno.

Além da análise dos casos, o NEE também se destaca pela mediação institucional entre as escolas, as famílias, o Ministério Público e a Procuradoria Geral do Município. Essa articulação assegura que as decisões administrativas estejam amparadas juridicamente e fundamentadas pedagogicamente, evitando interpretações divergentes e consolidando a confiança social na política pública de inclusão. Segundo o Manual do Ministério

Público, a efetividade da política de inclusão está diretamente relacionada à capacidade das secretarias municipais de educação de promover a integração entre os diferentes atores institucionais, de forma a garantir que os processos de avaliação e acompanhamento dos alunos público-alvo da educação especial sejam conduzidos com base em critérios técnicos, transparentes e compartilhados, assegurando coerência nas decisões e equidade nas práticas educacionais. (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2024).

Nesse contexto, o NEE atua como instância técnica de interface entre a legislação e a prática educacional, transformando a norma em ação efetiva. Sua equipe, composta por profissionais com diferentes formações, como pedagogos, terapeutas ocupacionais, orientador e educadora física, consolida a prática interdisciplinar como elemento essencial da política de inclusão. Por meio dessa atuação integrada, o Núcleo assegura que a Portaria nº 284/2025 cumpra sua finalidade maior: garantir o direito ao profissional de apoio com base em critérios pedagógicos, que promova a autonomia, equidade e desenvolvimento pleno para cada estudante.

5. IMPACTOS E RESULTADOS ESPERADOS

A implementação da Portaria nº 284/2025 representou um marco de transformação na gestão das políticas de inclusão educacional na rede municipal de ensino de Joinville, não apenas pela padronização dos critérios de concessão de profissionais de apoio escolar, mas também pela consolidação de um sistema de monitoramento e avaliação contínua das demandas. Antes da vigência da Portaria, a Secretaria de Educação não dispunha de dados específicos e sistematizados que permitissem identificar com precisão o número de alunos atendidos, as modalidades de apoio existentes e a proporção entre profissionais e estudantes com deficiência. As decisões eram descentralizadas e, muitas vezes, baseadas em solicitações pontuais, o que dificultava a análise global da rede e a alocação eficiente dos recursos humanos.

Com a Portaria em vigor percebemos o fortalecimento do papel técnico do NEE, foi possível construir uma base de informações precisa e atualizada sobre o atendimento ao público da Educação Especial. Atualmente, a Rede Municipal de Ensino de Joinville conta com cerca de 5 mil alunos público da Educação Especial. Dentre esses, aproximadamente 2.800 estudantes necessitam de acompanhamento por profissional de apoio escolar,

de acordo com critérios técnicos definidos a partir da observação da funcionalidade, autonomia e participação dos alunos nas atividades escolares.

Os dados mais recentes do NEE indicam que, desses atendimentos, 1.481 alunos recebem acompanhamento parcial na mesma turma, 479 têm acompanhamento exclusivo e 528 são atendidos de forma volante, conforme as modalidades estabelecidas pela Portaria nº 284/2025. Essa segmentação reflete a consolidação de um modelo mais racional e equitativo de distribuição do apoio escolar, que considera o grau de autonomia e as demandas específicas de cada estudante, rompendo com a lógica de atendimento uniforme e generalizado que prevalecia anteriormente.

Em termos de recursos humanos, a rede conta atualmente com cerca de 1.200 auxiliares em efetivo atendimento, o que representa uma cobertura qualificada e proporcional à demanda observada. Esses números demonstram o amadurecimento do processo de gestão e o avanço na eficiência administrativa, permitindo que o município acompanhe, com maior rigor técnico, a relação entre o número de profissionais e o perfil funcional dos alunos atendidos.

Além dos impactos quantitativos, a Portaria produziu efeitos qualitativos significativos na prática pedagógica e na cultura institucional das escolas. O uso sistemático de protocolos de observação e planilhas de acompanhamento, aliados à análise técnica do NEE, possibilitou que as unidades escolares compreendessem com maior clareza como o tipo de atendimento ofertado interfere no desenvolvimento e na autonomia dos estudantes. Essa nova abordagem fortalece a visão de que o profissional de apoio é um mediador do processo de aprendizagem e inclusão, e não um acompanhante permanente.

Por fim, os resultados alcançados indicam que a gestão do apoio escolar em Joinville passou a se basear em dados concretos, critérios técnicos e planejamento articulado, transformando a Portaria nº 284/2025 em uma ferramenta de governança educacional. Essa consolidação permite não apenas o monitoramento contínuo da política, mas também a tomada de decisões fundamentadas, assegurando transparência, equidade e eficiência na implementação do direito à educação inclusiva.

6. CONCLUSÃO

A Portaria nº 284/2025 consolidou-se como um instrumento normativo essencial para o fortalecimento da política de inclusão educacional

na Rede Municipal de Ensino de Joinville. Sua criação representou um avanço técnico, jurídico e pedagógico ao preencher uma lacuna existente na legislação nacional, estabelecendo parâmetros claros e objetivos para a concessão do profissional de apoio escolar e redefinindo o papel desse serviço no contexto da Educação Especial.

Mais do que um ato administrativo, a Portaria simboliza uma mudança de paradigma: substitui a lógica da decisão baseada unicamente em laudos médicos por uma avaliação pedagógica multidimensional, pautada na funcionalidade e nas reais necessidades dos alunos. Essa transformação reforça o compromisso da Secretaria de Educação e do Núcleo de Educação Especial (NEE) com uma concepção de inclusão que prioriza a autonomia, a equidade e o desenvolvimento integral dos estudantes, conforme orientam as políticas educacionais e as legislações.

A atuação do NEE mostrou-se decisiva nesse processo, assumindo o protagonismo técnico na gestão da política e garantindo que a norma fosse efetivamente traduzida em práticas educacionais consistentes. A criação e o uso dos protocolos de avaliação permitiram que as unidades escolares passassem a compreender que as demandas pedagógicas podem ser analisadas internamente, de forma documentada e sistematizada, contribuindo para o aperfeiçoamento do Plano Educacional Individualizado (PEI) e para o fortalecimento da autonomia das equipes escolares. Esse movimento fortaleceu o elo entre a observação pedagógica e a tomada de decisão administrativa, consolidando uma cultura de corresponsabilidade na rede municipal de ensino.

Os resultados alcançados demonstram a eficiência da Portaria nº 284/2025 não apenas como ferramenta de regulação, mas também como instrumento de gestão estratégica. A possibilidade de dispor, hoje, de dados consolidados sobre o número de alunos atendidos, os tipos de acompanhamento e o quantitativo de profissionais alocados evidencia a maturidade administrativa e a transparência conquistadas pela rede municipal de ensino.

Além do impacto quantitativo, os efeitos qualitativos da Portaria são igualmente relevantes. O atendimento tornou-se mais direcionado às necessidades reais dos estudantes, respeitando os marcos de desenvolvimento e evitando a dependência excessiva do profissional de apoio. Essa adequação contribui para que o serviço cumpra sua função essencial: promover a participação, o progresso e a autonomia do aluno, assegurando que o apoio não se converta em um obstáculo, mas em um meio para o fortalecimento da aprendizagem e da inclusão social.

Por fim, a experiência de Joinville demonstra que a efetividade da inclusão depende da integração entre as dimensões normativa, pedagógica e institucional. A articulação entre Secretaria de Educação, NEE, Ministério Público e Procuradoria Geral do Município consolidou uma governança pública pautada na técnica, na transparência e na corresponsabilidade. A Portaria nº 284/2025, portanto, transcende sua função regulatória e afirma-se como referência de política pública educacional inclusiva, cuja construção participativa e fundamentação técnica podem inspirar outras redes municipais do país a desenvolverem modelos próprios, baseados em evidências, planejamento e compromisso com o direito de todos à educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.** Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 ago. 2009.

BRASIL. **Decreto nº 8.368, de 2 de dezembro de 2014.** Regulamenta a Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 3 dez. 2014.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. **Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012.** Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista e altera o § 3º do art. 98 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Brasília, DF, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12764.htm. Acesso em: 17 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 17 out. 2025.

BRASIL, Ministério da Educação. **Nota técnica SEESP/GAB nº 19/2010.** Profissionais de apoio para alunos com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento matriculados nas escolas comuns da rede pública de ensino. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <https://lepedi-ufrrj.com.br/wp-content/uploads/2020/09/Nota-t%C3%A9cnica-n%C2%BA.-19-Profissionais-de-apoio.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva.** Brasília: MEC, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/politicaeducspecial.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Nota Técnica nº 19, de 8 de setembro de 2010**. Orienta quanto à atuação dos profissionais de apoio à escolarização de alunos com deficiência e à organização do atendimento educacional especializado. Brasília: MEC/SEESP, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. **Nota Técnica nº 24, de 21 de março de 2013**. Dispõe sobre o apoio às atividades de alimentação, higiene e locomoção de alunos com deficiência no contexto escolar. Brasília: MEC/SECADI, 2013.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual de atuação do Ministério Público em defesa da educação especial na perspectiva da educação inclusiva**. 1. ed. Brasília: CNMP, 2024.

JOINVILLE. **Portaria nº 284/2025 – SED.GAB**. Estabelece diretrizes para a disponibilização de atendimento por profissional de apoio escolar aos alunos público-alvo da Educação Especial da Rede Municipal de Ensino. Secretaria de Educação de Joinville, Joinville, 2025.

Enviado em 29.10.2025.

Aprovado em 05.12.2025.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

PRECEDENTES VINCULANTES, FEDERALISMO COOPERATIVO E POLÍTICAS CONSTITUCIONAIS MUNICIPAIS: A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO INFANTIL

Patricia Candemil Farias Sordi Macedo⁵¹

Milena Petters Melo⁵²

Resumo: O presente artigo analisa a concretização do direito fundamental à educação infantil no contexto do federalismo cooperativo brasileiro, a partir da atuação do Supremo Tribunal Federal na consolidação de precedentes vinculantes, com destaque para o Tema Vinculante em repercussão geral 548. Partindo da compreensão dos direitos fundamentais sociais como normas dotadas de eficácia jurídica imediata, das políticas constitucionais como

⁵¹ Mestre em Direito pela Universidade Regional de Blumenau (FURB), na área de concentração em Direito Público e Constitucionalismo e na linha de pesquisa Estado Democrático e Políticas Constitucionais. Membro do grupo de pesquisa Constitucionalismo, Cooperação e Internacionalização (CONSTINTER), cadastrado no CNPq e certificado pela FURB. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) em 2019. Especialista em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera (UNIDERP) em 2011. Especialista em Direito Processual: Grandes Transformações, pela Universidade da Amazônia (UNAMA) em 2007. Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) em 2002. Procuradora do Município de Blumenau/SC e Coordenadora da Escola de Direito Municipal de Blumenau (EDM Blumenau). E-mail: patriciamacedo@blumenau.sc.gov.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6905894720072083>

⁵² Doutora em Direito pela Università degli Studi di Lecce, Itália. Pesquisas de Pós-doutorado junto ao Centro di Ricerca sulle Istituzioni Europee (CRIE, UNISOB, Itália). Professora Titular de Direito Constitucional, Direitos Humanos e Sustentabilidade, Universidade Regional de Blumenau – FURB. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGD FURB. Professora e Membro do Collegio Docente do Doutorado em Direito Comparado UNICAMPANIA, Itália. Diretora do Centro de Estudos em Constitucionalismo, Internacionalização e Cooperação – CONSTINTER. Coordenadora para a área lusófona do Centro Euro-Americano sulle Politiche Costituzionali (CEDEUAM, UNISALENTO, Itália). Email: milenapetters@furb.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3171293357004052>

iniciativas para a proteção e promoção dos direitos fundamentais e da força normativa da Constituição, o estudo investiga as tensões existentes entre a afirmação judicial do direito à educação infantil e a autonomia municipal na formulação e execução de políticas constitucionais educacionais. Sustenta-se que, embora o STF tenha corretamente reconhecido o direito subjetivo público de acesso à creche e à pré-escola, o modelo decisório adotado carece de maior integração com a lógica do princípio do federalismo cooperativo e com as capacidades administrativas locais, o que pode gerar assimetrias na implementação do direito. Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem dogmática e qualitativa, com análise crítica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e exame das competências federativas em matéria educacional, complementada por estudo de caso no âmbito da gestão municipal da educação infantil. Conclui-se que os precedentes vinculantes, para além de sua função normativa, devem dialogar com políticas constitucionais municipais estruturadas, sob pena de comprometer a isonomia material e a efetividade democrática do direito à educação infantil.

Abstract: This article examines the implementation of the fundamental right to early childhood education within the framework of Brazilian cooperative federalism, focusing on the role of the Supreme Federal Court in consolidating binding precedents, with particular emphasis on General Repercussion Binding Theme 548. Based on the understanding of social fundamental rights as norms endowed with immediate legal effectiveness, of constitutional policies as initiatives aimed at the protection and promotion of fundamental rights, and of the normative force of the Constitution, the study investigates the tensions between the judicial affirmation of the right to early childhood education and municipal autonomy in the formulation and execution of constitutional educational policies. It argues that, although the Supreme Federal Court has correctly recognized access to daycare and preschool as a subjective public right, the decision-making model adopted lacks sufficient integration with the logic of the principle of cooperative federalism and with local administrative capacities, which may lead to asymmetries in the implementation of the right. Methodologically, the research adopts a qualitative and doctrinal approach, combining a critical analysis of the Supreme Federal Court's case law with an examination of federative competences in the field of education, complemented by a case study within the context of municipal early childhood education management. The article concludes that binding precedents, beyond their normative function, must engage in dialogue with structured municipal constitutional policies,

failing which material equality and the democratic effectiveness of the right to early childhood education may be compromised.

Palavras-Chave: direito fundamental à educação infantil; precedentes vinculantes; federalismo cooperativo; políticas constitucionais municipais; judicialização.

Keywords: early childhood education; binding precedents; cooperative federalism; municipal constitutional policies; judicialization.

Sumário: 1. Introdução; 2. Precedentes vinculantes e direitos fundamentais sociais; 3. Federalismo cooperativo e políticas constitucionais municipais relacionadas ao direito fundamental à educação; 4. O Tema 548 do STF: avanços, limites e tensões federativas; 5. Políticas constitucionais municipais e precedentes vinculantes: a experiência de Blumenau/SC; 6. Considerações finais; Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

A educação infantil ocupa posição central no sistema constitucional brasileiro, não apenas por integrar o catálogo dos direitos fundamentais sociais, mas por constituir condição estruturante para o pleno desenvolvimento da criança, para a redução das desigualdades sociais e para a efetivação da dignidade da pessoa humana. A Constituição da República de 1988, ao reconhecer a educação como direito de todos e dever do Estado, atribuiu aos entes federativos — em especial aos Municípios — papel decisivo na concretização desse direito, sobretudo no que se refere ao acesso a creches e pré-escolas.

Nas últimas décadas, a insuficiência estrutural da oferta de vagas na educação infantil impulsionou um processo crescente de judicialização, deslocando para o Poder Judiciário conflitos tradicionalmente situados no âmbito das políticas públicas educacionais. Esse fenômeno culminou na atuação do Supremo Tribunal Federal como instância de definição de parâmetros constitucionais para o direito à educação infantil, especialmente por meio da sistemática da repercussão geral e da consolidação de precedentes vinculantes. Nesse contexto, destaca-se o julgamento do Tema 548 da repercussão geral, no qual o STF reconheceu o direito subjetivo público de acesso à creche e à pré-escola como de aplicação direta e imediata.

Embora o reconhecimento judicial do direito à educação infantil represente um avanço significativo no plano da proteção dos direitos

fundamentais sociais, a forma como tal direito vem sendo densificado por meio de precedentes vinculantes suscita relevantes questões constitucionais, federativas e institucionais. Coloca-se, assim, o problema de saber em que medida a afirmação judicial do direito contribui para sua concretização equitativa no território nacional ou, ao contrário, pode tensionar a autonomia municipal e acentuar assimetrias na implementação de políticas constitucionais educacionais.

O presente artigo insere-se em uma linha de investigação dedicada à análise de políticas constitucionais como instrumentos da concretização dos direitos fundamentais sociais no âmbito municipal, com especial atenção às dinâmicas do princípio do federalismo cooperativo e à relação entre a atuação judicial e a formulação de políticas públicas constitucionalmente orientadas. A partir desse marco, parte-se da hipótese de que, embora o Supremo Tribunal Federal tenha corretamente afirmado a natureza fundamental e exigível do direito à educação infantil, o modelo decisório adotado no Tema 548 revela um “déficit de concretização federativa” (Pereira, 2018), profundamente ligado à tese da “constitucionalização simbólica” (Neves, 2013), ao não integrar de forma suficiente os elementos de planejamento administrativo, capacidade institucional e políticas constitucionais locais.

Para enfrentar essa problemática, adota a perspectiva metodológica no estudo do Direito como política constitucional, em uma abordagem qualitativa, combinando a análise crítica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) — com destaque para o Tema 548 da repercussão geral — com o exame do federalismo cooperativo brasileiro e das competências municipais em matéria educacional. Complementarmente, utiliza-se o estudo de caso no âmbito da gestão municipal da educação infantil como recorte empírico qualificado, a fim de demonstrar como políticas constitucionais municipais estruturadas podem dialogar de forma produtiva com os precedentes vinculantes, sem esvaziar a autonomia local nem comprometer a isonomia material.

O estudo do Direito como política constitucional compreende o Direito Constitucional como uma ciência de textos e contextos, espaço dinâmico em que as políticas constitucionais podem ser definidas como iniciativas, programas, ações que partem do setor público e/ou privado, voltadas à concretização constitucional, à efetividade dos direitos fundamentais no Estado democrático e na sociedade, políticas que “contribuem para promover ou condicionar a atuação das Constituições e, portanto, do

Direito, como desenhos da convivência civil e da vida em comunidade” (Melo; Carducci, 2021)⁵³.

Busca-se, assim, contribuir para o debate contemporâneo sobre a judicialização dos direitos fundamentais sociais, propondo uma leitura dos precedentes vinculantes que reconheça sua força normativa, mas que, ao mesmo tempo, valorize o papel dos Municípios como espaços privilegiados de concretização democrática dos direitos fundamentais, especialmente no campo da educação infantil.

2. PRECEDENTES VINCULANTES E DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

Os direitos fundamentais sociais, no constitucionalismo contemporâneo, não podem ser compreendidos como meras normas programáticas destituídas de eficácia jurídica. A Constituição de 1988 conferiu densidade normativa a esses direitos, impondo ao Estado o dever de atuar positivamente para sua concretização (Melo, 2002). Nessa perspectiva, a teoria da força normativa da Constituição, desenvolvida por Konrad Hesse, assume papel central ao afirmar que as normas constitucionais possuem vocação para a efetividade e devem orientar a atuação dos poderes públicos.

Para Hesse (1991), a Constituição não é apenas um documento político, mas um conjunto de normas dotadas de força vinculante e de vivacidade – é a força normativa da Constituição, cuja eficácia depende da vontade de realização por parte dos órgãos estatais. Essa compreensão afasta leituras restritivas que condicionam a aplicação dos direitos sociais à discricionariedade administrativa ou à disponibilidade financeira abstratamente considerada.

Nesse cenário, os precedentes vinculantes, especialmente aqueles firmados pelo Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral, assumem função relevante na densificação normativa dos direitos fundamentais sociais. Ao uniformizar a interpretação constitucional, tais precedentes buscam assegurar isonomia e previsibilidade, reduzindo assimetrias decisórias. Todavia, sua efetividade depende da capacidade de dialogar com

⁵³ A propósito e para aprofundamentos consultar os volumes da Coleção Políticas Constitucionais Desafios Contemporâneos, coordenados por Milena Petters Melo e pelo constitucionalista italiano Michele Carducci, 2021, bem como Melo; Carducci 2016; Melo 2021a; Melo 2021b, Melo 2022a, 2022b, 2022c, 2022d, e Melo; Mengarda 2024.

os arranjos institucionais responsáveis pela implementação das políticas constitucionais correspondentes.

3. FEDERALISMO COOPERATIVO E POLÍTICAS CONSTITUCIONAIS MUNICIPAIS RELACIONADAS AO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO

O modelo de federalismo adotado pela Constituição de 1988 estrutura-se a partir de uma lógica cooperativa, na qual a concretização dos direitos fundamentais é resultado da atuação coordenada dos entes federativos. Não se trata de mera repartição formal de competências, mas de uma arquitetura constitucional dinâmica, que exige coordenação, planejamento e repartição funcional de responsabilidades (Macedo, 2023).

No âmbito dos direitos sociais, o Município assume papel central, sobretudo em razão de sua proximidade com o cidadão e de sua posição como executor direto de políticas públicas essenciais. Conforme sustenta Macedo (2023), o federalismo cooperativo exige a superação de uma leitura meramente formal das competências, impondo aos entes federativos o dever de atuar de forma coordenada para a concretização dos direitos fundamentais, sob pena de esvaziamento de sua eficácia.

Na educação infantil, essa centralidade municipal é expressamente reconhecida pela Constituição, que atribui aos Municípios a responsabilidade prioritária pela oferta de creches e pré-escolas. Tal atribuição, contudo, não elimina a necessidade de cooperação com os demais entes federativos, especialmente no que se refere ao financiamento, à definição de diretrizes nacionais e ao apoio técnico-administrativo.

A ausência de coordenação federativa adequada pode resultar em desigualdades significativas na oferta de vagas e na qualidade do serviço prestado, comprometendo a isonomia material. Por isso, a atuação municipal deve ser compreendida como parte de um esforço cooperativo mais amplo, sem que isso implique esvaziamento da autonomia local na formulação de políticas constitucionais ajustadas às realidades específicas.

4. O TEMA 548 DO STF: AVANÇOS, LIMITES E TENSÕES FEDERATIVAS

O julgamento do Tema 548 da repercussão geral representa marco relevante na consolidação do direito fundamental à educação infantil. Ao

reconhecer a existência de um direito subjetivo público de acesso à creche e à pré-escola, de aplicação imediata, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a força normativa da Constituição e afastou a utilização genérica da reserva do possível como óbice à prestação estatal.

Todavia, a decisão evidencia limites relevantes quanto à integração do direito reconhecido com a lógica do princípio do federalismo cooperativo. Durante o julgamento, foram discutidas propostas de condicionantes à exigibilidade judicial do direito, como a priorização de famílias vulneráveis e a consideração do planejamento administrativo municipal. Ao final, contudo, tais elementos não foram incorporados ao enunciado da tese.

A consolidação do direito à educação infantil pelo STF, embora normativa e vinculante, não se traduziu em diretrizes claras de implementação prática. Conforme observa Venice Valle, professora e procuradora, “o STF reafirmou a existência do direito, mas sua enunciação genérica deixou o enfrentamento das dificuldades concretas para as instâncias inferiores”, propiciando assim desigualdades na aplicação do direito fundamental à creche e à pré-escola (Valle, 2022).

A opção por uma formulação ampla do direito fortaleceu sua proteção normativa, mas transferiu para as instâncias ordinárias e para os Municípios a tarefa de compatibilizar a exigibilidade judicial com a organização administrativa local. Essa lacuna decisória tende a gerar soluções fragmentadas e potencialmente desiguais, sobretudo em um contexto de heterogeneidade federativa.

5. POLÍTICAS CONSTITUCIONAIS MUNICIPAIS E PRECEDENTES VINCULANTES: A EXPERIÊNCIA DE BLUMENAU/SC

A experiência do Município de Blumenau revela que a concretização do direito à educação infantil pode ser realizada de forma compatível com os precedentes vinculantes, desde que ancorada em políticas constitucionais estruturadas, planejamento administrativo e critérios objetivos de priorização.

Em Blumenau, enfrenta-se o que muitos municípios vivenciam na prática diária: uma alta judicialização nas ações relacionadas à pedidos de vaga em creche e pré-escola.

Em 2018 o Município de Blumenau contava com centenas de ações relacionadas ao tema, gerando um volume avassalador de demandas judiciais repetitivas. Com o tempo, foi-se estruturando políticas públicas e normas

locais para enfrentar o problema. Um avanço essencial foi a implantação da “fila única”, com critérios objetivos, estabelecidos por decretos municipais.

No caso específico de Blumenau, até os anos de 2018 e 2019, o juízo da comarca local não realizava distinção entre o atendimento para creches e pré-escolas em período parcial e integral, ou seja, as concessões eram sempre integrais. Diante disso, o primeiro passo foi estabelecer o diálogo institucional, que, contudo, não produziu o efeito esperado.

Em seguida, passou-se à atuação recursal, especialmente porque o Tribunal de Justiça, diante do aumento expressivo de ações relacionadas à concessão de vaga em creche e pré-escola, firmou entendimento no Enunciado X do Grupo de Câmaras de Direito Público (TJSC, 2017), no sentido de que deve ser promovida a conciliação entre a oferta de educação infantil em período integral e parcial, a partir da demonstração da efetiva necessidade de todos que compõem o núcleo familiar, analisando-se o caso concreto.

Assim, reafirmou-se que o direito à educação deve harmonizar-se com o direito da criança ao convívio familiar, devendo o juízo local sopesar se há a necessidade de a criança permanecer o dia todo em uma creche, analisando a disponibilidade de horários livres em relação às pessoas do núcleo familiar.

Em 2019 foi criado o Decreto Municipal n.12.365, que regulamentou a “fila única” e trouxe novos critérios de renda e prioridade aos hipossuficientes, priorizando assim famílias em situação de vulnerabilidade e baixa-renda.

Conforme dispõe o Decreto Municipal, a política de organização e acesso à educação infantil passou a observar critérios administrativos objetivos, voltados à racionalização da oferta de vagas e à promoção da isonomia material (Blumenau, 2019).

A judicialização persistiu, sobretudo em razão dos critérios fixados pelo Decreto Municipal; contudo, o Município obteve expressivo número de decisões favoráveis nas Câmaras de Direito Público do Tribunal de Justiça. Em tais julgados, o Tribunal reformou sentenças que haviam determinado a concessão de vaga em período integral, passando a reconhecer a adequação do atendimento em período parcial diante da renda familiar elevada. As decisões enfatizaram a relevância do critério econômico, especialmente nos casos em que se constatou a capacidade da família de custear alternativas complementares de cuidado, como a matrícula em contraturno particular ou a contratação de babá ou cuidador, ao menos em meio período (Macedo, 2022).

Portanto, os aspectos socioeconômicos da família devem ser considerados na definição do acesso às vagas na educação infantil, uma vez

que a renda mensal pode ultrapassar o patamar do mínimo existencial, revelando a capacidade de a família arcar, ao menos parcialmente, com os custos educacionais (Macedo, 2022). A desconsideração desses critérios pode implicar violação ao princípio da isonomia, ao tratar de forma idêntica situações materialmente distintas. Nesse contexto, há decisão judicial que reconheceu o Decreto Municipal como iniciativa louvável, destacando-o como modelo a ser adotado por outros Municípios.⁵⁴

Todavia, no ano de 2021, no curso de apelação interposta pelo Município de Blumenau em ação ajuizada pela Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina, que tinha por objeto a concessão de vaga em creche e pré-escola, a 1ª Câmara de Direito Público suscitou incidente de arguição de inconstitucionalidade, instaurando controle incidental da norma municipal. No referido incidente, foram apontados indícios de inconstitucionalidade material em dispositivos do Decreto Municipal n. 12.365, notadamente aqueles que exigiam a comprovação da renda familiar como critério de acesso, bem como o dispositivo que limitava a oferta da matrícula ao período parcial.

No curso do incidente, o Ministério Público manifestou-se por meio de parecer, defendendo a constitucionalidade do dispositivo que previa a concessão de vaga em período parcial, com fundamento, inclusive, no Enunciado X das Câmaras de Direito Público do Tribunal de Justiça. Por outro lado, pugnou pela declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos que estabeleciam critérios de renda familiar como condicionantes para o acesso às vagas.

A Procuradoria do Município de Blumenau sustentou a constitucionalidade integral do Decreto Municipal n. 12.365. Ressalte-se que a edição do referido ato normativo resultou de política pública construída de forma articulada, com a participação e o apoio do Ministério Público Estadual e da Defensoria Pública do Estado, em conjunto com a Administração Pública Municipal, por intermédio da Secretaria Municipal de Educação e da Procuradoria-Geral do Município. Tal atuação conjunta teve por objetivo

⁵⁴ Para maior aprofundamento sobre o tema, sugere-se a leitura da peça processual elaborada pelo Município de Blumenau no âmbito da Arguição de Inconstitucionalidade, na qual se discutiu a constitucionalidade do Decreto Municipal que instituiu o cadastro único para acesso às creches: MACEDO, Patricia Candemil Farias Sordi. Informações no incidente de arguição de inconstitucionalidade – Decreto da fila única das creches. In: DOSSO, Taisa Cintra; TAVARES, Gustavo Machado; SILVA, Thiago Viola Pereira da (coords.). *Direito Municipal em Debate*. v. 6. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 345-374.

estruturar de modo efetivo a organização da fila de espera por vagas em creches e pré-escolas, em consonância com os princípios da impessoalidade, da moralidade, da razoabilidade e da isonomia. Trata-se, portanto, de política constitucional municipal concebida em chave democrática, a partir do diálogo interinstitucional.

O Município de Blumenau configura-se como polo regional de geração de empregos, circunstância que repercute em elevada e crescente demanda por vagas em creches e pré-escolas, impulsionada, inclusive, por fluxos migratórios e imigratórios, nacionais e estrangeiros, fenômeno social positivo e inerente ao desenvolvimento econômico local. Não obstante, não se verifica inércia da Administração Municipal na oferta de vagas na educação infantil, uma vez que o Município dispõe de planejamento específico para o acesso, estruturado a partir de critérios de gestão e logística administrativa. Nessa conjuntura, a substituição do administrador público pelo Poder Judiciário na definição direta das políticas de acesso às vagas revela-se incompatível com o princípio da separação de poderes, impulsionando políticas verticalizadas e desconectadas com as realidades locais.

Por fim, cumpre destacar que as creches da rede pública municipal de Blumenau apresentam elevado grau de atratividade, realidade incomum em diversos Municípios brasileiros, inclusive aqueles situados em regiões periféricas do país, sendo inclusive demandadas por famílias pertencentes a estratos socioeconômicos mais elevados. Tal reconhecimento decorre da qualidade do serviço público prestado, aspecto que merece ser valorizado. Todavia, diante da elevada e contínua procura, mostra-se inviável o atendimento imediato de toda a demanda, especialmente quando considerada a atratividade exercida sobre famílias de maior capacidade econômica, o que reforça a necessidade de priorização dos grupos socialmente mais vulneráveis na ordem de acesso às vagas.

É assente que incumbe ao Município a implementação de políticas públicas educacionais destinadas a assegurar o acesso de crianças de zero a cinco anos de idade a vagas em creches e pré-escolas. Contudo, tal dever não se traduz, automaticamente, em obrigação de atendimento integral e imediato em todas as hipóteses, devendo ser observado o necessário planejamento administrativo, bem como a disponibilidade de recursos e a organização da rede de ensino, ainda que reconhecida a urgência social das demandas apresentadas.

O debate acerca da constitucionalidade do Decreto Municipal e dos critérios instituídos pela fila única desenvolveu-se em momento concomitante

à apreciação, pelo Supremo Tribunal Federal, do Tema 548 da repercussão geral. Diante desse cenário, foi requerido o sobrestamento do julgamento no âmbito do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, na expectativa de eventual redefinição do entendimento, uma “virada jurisprudencial” do STF. O pedido, contudo, não foi acolhido, tendo o Tribunal de Justiça julgado a controvérsia anteriormente à conclusão do julgamento do Tema 548 pela Suprema Corte.

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, acompanhando o voto do Relator, decidiu, no âmbito do controle incidental exercido em caso concreto, ao julgar a apelação, pela inconstitucionalidade do dispositivo impugnado, relativo à priorização do acesso às vagas em favor de crianças em situação de vulnerabilidade e hipossuficiência socioeconômica.

À época, o Tema 548 da repercussão geral ainda não havia sido julgado pelo Supremo Tribunal Federal, embora já se delineasse a provável orientação a ser adotada no âmbito do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Ainda assim, o Município realizou sustentação oral em defesa dos critérios de renda e de prioridade social estabelecidos no Decreto Municipal. Não obstante a decisão proferida no incidente de arguição de inconstitucionalidade, verificou-se êxito em diversas demandas subsequentes apreciadas pelo TJSC, nas quais prevaleceu o entendimento no sentido da legitimidade da exigência de comprovação de renda como critério de organização do acesso às vagas. Tal circunstância evidencia a relevância da atuação proativa da Procuradoria Municipal e o impacto qualificado que a sustentação oral pode exercer na formação e consolidação de teses institucionais no âmbito da jurisdição.

Além da implementação da “fila única”, Blumenau passou a adotar a compra de vagas na rede privada como medida transitória para atender à demanda. E os resultados foram expressivos: houve redução significativa da judicialização e maior equidade no acesso às creches.

A experiência do Município de Blumenau mostra que os precedentes vinculantes não devem engessar a atuação dos municípios, pois a efetivação do direito à educação exige planejamento, diálogo e cooperação.

O papel dos procuradores municipais é dar segurança jurídica às políticas públicas relacionadas ao direito fundamental à educação, visando assegurar o princípio da autonomia municipal – pilar do Estado Democrático de Direito. Somente a partir dessa atuação técnica e institucional é possível fortalecer a democracia e promover o desenvolvimento social de forma consistente, em consonância com as realidades e especificidades locais.

Em síntese, diante do elevado grau de judicialização, o Município estruturou políticas públicas voltadas à organização do acesso às vagas na educação infantil, dentre as quais se destaca a instituição da fila única, regulamentada por normas locais e orientada por critérios de transparência, impessoalidade e isonomia. Paralelamente, foram adotadas medidas transitórias, como a aquisição de vagas na rede privada, com o objetivo de atender à demanda reprimida enquanto se promovia a ampliação da rede pública municipal. Tais iniciativas contribuíram para a redução da judicialização e para a racionalização do acesso às vagas, demonstrando que a atuação municipal proativa é capaz de concretizar o direito fundamental à educação infantil sem afronta aos precedentes do Supremo Tribunal Federal. Ao revés, evidencia-se que políticas constitucionais municipais bem estruturadas constituem instrumentos essenciais para conferir efetividade concreta aos direitos fundamentais afirmados em sede jurisdicional.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo do artigo permite afirmar que os precedentes vinculantes desempenham papel relevante na afirmação normativa do direito fundamental à educação infantil, especialmente ao reconhecer sua exigibilidade imediata e ao reforçar a força normativa da Constituição. O julgamento do Tema 548 da repercussão geral, nesse sentido, representa avanço significativo na proteção jurídica do direito à creche e à pré-escola, ao afastar leituras restritivas que condicionavam sua concretização à discricionariedade administrativa ou à invocação genérica da reserva do possível.

Todavia, constatou-se que a forma como o direito foi enunciado pelo Supremo Tribunal Federal revela limites relevantes quando analisada à luz do federalismo cooperativo brasileiro. Ao não integrar de maneira explícita os elementos relacionados ao planejamento administrativo, à capacidade institucional dos Municípios e à lógica de cooperação federativa e do diálogo interinstitucional, o precedente acabou por deslocar para as instâncias judiciais ordinárias e para a atuação municipal a tarefa de compatibilizar a exigibilidade judicial do direito com as realidades locais, abrindo espaço para soluções fragmentadas e potencialmente desiguais.

Nesse contexto, o estudo demonstrou que a concretização democrática do direito fundamental à educação infantil não pode prescindir de políticas constitucionais municipais estruturadas, capazes de traduzir o direito reconhecido judicialmente em ações administrativas planejadas, transparentes

e orientadas por critérios objetivos. A experiência analisada evidencia que a atuação municipal proativa, quando ancorada em planejamento, diálogo institucional e mecanismos de racionalização do acesso, não apenas respeita os precedentes vinculantes, como lhes confere efetividade concreta.

Conclui-se, portanto, que a relação entre precedentes vinculantes e políticas públicas municipais deve ser compreendida de forma complementar, e não antagonica. A efetividade do direito à educação infantil exige uma leitura dos precedentes do Supremo Tribunal Federal que reconheça sua força normativa, mas que também valorize o espaço de conformação administrativa constitucionalmente assegurado aos Municípios, em consonância com os princípios da cooperação federativa, da isonomia material e da separação de poderes.

Por fim, sustenta-se que o fortalecimento do federalismo cooperativo, aliado à atuação responsável do Poder Judiciário e à formulação de políticas públicas municipais constitucionalmente orientadas, constitui caminho institucional adequado para assegurar a concretização equitativa do direito fundamental à educação infantil, respeitando as realidades locais e promovendo a efetividade dos direitos fundamentais sociais no Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. **Contramajoritário, Representativo e Iluminista**: Os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. Revista Direito e Práxis, [s. l.], v. 9, n. 4, p. 2171-2228, 2018.

BASTOS, Celso. Et al. **Por uma nova Federação**. São Paulo: Editora RT, 1995.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BLUMENAU (SC). **Decreto n. 12.365, de 2019**. Dispõe sobre o cadastro de intenções de matrícula nos Centros de Educação Infantil da rede pública municipal de ensino de Blumenau. Blumenau, SC, 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Editora Malheiros. 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 27. ed. São Paulo: Editora Malheiros. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 548**. Relator: Ministro Luiz Fux, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamento-Processo.asp?incidente=5085176&numeroProcesso=1008166&classeProcesso=RE&numeroTema=548>. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC). **Enunciado X do Grupo de Câmaras de Direito Público**. Publicado na página n.1 do Diário da Justiça Eletrônico n. 2678, de 29 de setembro 2017. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/jurisprudencia/grupo-de-camaras-de-direito-publico>. Acesso em: 14 out. 2025.

BRAZ, Petrônio. **Direito Municipal na Constituição**. 4. ed. São Paulo: Editora de Direito, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra. Editora Coimbra. 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3. ed. Coimbra: Editora Almedina, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. et al. **Direitos fundamentais sociais**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal positivo**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1992.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito municipal**. São Paulo: Livraria Editora Universitária de Direito, 1975.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Ática, 1986.

FERRARI, Maria Macedo Nery. **Elementos de Direito Municipal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

HÄBERLE, Peter. **O Estado Constitucional Cooperativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2017.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. 20 ed., Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998.

MACEDO, Patricia Candemil Farias Sordi. **A Competência entre os Entes Federativos sobre as Ações e Serviços Públicos de Saúde no Enfrentamento à Pandemia**. Artigo Científico (Especialização em Direito Constitucional) - Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2020.

MACEDO, Patricia Candemil Farias Sordi. Ações para fornecimento estatal de medicamentos – proliferação no Brasil, problema visto no âmbito municipal. **Revista da Ordem dos Advogados do Brasil (Santa Catarina)**, Florianópolis, n. 122, p. 4-5, 2006.

MACEDO, Patricia Candemil Farias Sordi; MELO, Milena Petters e MARCHIORI, Antônio Carlos. A Constituição como Cultura na Visão de Peter Häberle:

Pluralismo e Diversidade Cultural na Modernidade Fragmentada. In: SANTOS, Diogo De Almeida Viana; PRUNER, Dirajaia Esse; SILVA, Rogerio Luiz Nery da (org.). CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 29., tema: **Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities; grupo de trabalho:** Constituição, Teoria Constitucional e Democracia 2; grupo de trabalho: Balneário Camboriú. Anais [...]. Balneário Camboriú: CONPEDI, 2022, p. 166 - 184. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/906terzx/vh67mw7j/5YjH856cg2ZgyoXD.pdf>. Acesso em: 14 out. 2025.

MACEDO, Patricia Candemil Farias Sordi; MELO, Milena Petters. A Atenção à Saúde Indígena Como Dever do Estado: uma decisão emblemática na ADPF 709. In: STURZA, Janaína Machado; BENÍTEZ, Luiz Bráulio Farias; SAIVA, Marcos Vinícius Viana da (org.). CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 29., tema: **Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities, grupo de trabalho: Direito à saúde** 1. Balneário Camboriú. Anais [...]. Balneário Camboriú: CONPEDI, 2022, p. 81-102. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/906terzx/wt738dk4/T4dAj0m75UmG6OkT.pdf>. Acesso em: 14 out. 2025.

MACEDO, Patricia Candemil Farias Sordi. **O direito fundamental à saúde no federalismo cooperativo sanitário e as políticas constitucionais no âmbito municipal**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2023.

MACEDO, Patricia Candemil Farias Sordi. O federalismo cooperativo sanitário e a judicialização da saúde no âmbito municipal. In: DOSSO, Taisa Cintra; TAVARES, Gustavo Machado; SILVA, Thiago Viola Pereira da. (coords.). **Direito Municipal em Debate**. v. 6. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022, p. 17-55.

MACEDO, Patricia Candemil Farias Sordi. Peça - Informações no incidente de arguição de inconstitucionalidade. Decreto fila única das creches. In: DOSSO, Taisa Cintra; TAVARES, Gustavo Machado; SILVA, Thiago Viola Pereira da. (coords.). **Direito Municipal em Debate**. v. 6. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022, p. 345-374.

MACEDO, Patricia Candemil Farias Sordi. O Federalismo Sanitário Cooperativo e a Competência entre os Entes Federativos sobre as Ações e Serviços Públicos de Saúde no Enfrentamento à Pandemia COVID-19: Uma Análise à Luz das Decisões do Supremo Tribunal Federal. In: WOLKMER, Antônio Carlos; VIEIRA, Reginaldo de Souza (org.). **Seminário Internacional em Direitos Humanos e Sociedade**. Anais [...]. Criciúma: UNESC, v. 3, 2021, [2 p.]. Disponível em: <https://periodicos.unesc.net/ojs/index.php/AnaisDirH>. Acesso em: 14 out. 2025.

MACEDO, Patricia Candemil Farias Sordi; MELO, Milena Petters. Federalismo Cooperativo Sanitário, Competências e Responsabilidades Compartilhadas na Proteção do Direito Fundamental à Saúde. In: ASENSI, Felipe et al (org.). **Visões Interdisciplinares sobre Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Editora Pembroke Collins, 2021, p. 419-422. Disponível em: <https://www.caedjus.com/wp-content/>

uploads/2022/02/CONIPUB-2021-08-Visoes-interdisciplinares-sobre-politicas-publicas-vol-2.pdf. Acesso em: 14 out. 2025.

MACEDO, Patricia Candemil Farias Sordi; MELO, Milena Petters. O Federalismo Cooperativo Sanitário e a Proteção do Direito Fundamental à Saúde no Constitucionalismo em Níveis Múltiplos. Resumo Expandido apresentado. In: ABRANTES, Vinicius Villani (org.); **Jornada Científica Direito Internacional Sem Fronteiras**, tema: Saúde Global, Américas e Direitos Humanos, 2., Juiz de Fora. Resumo [...] Juiz de Fora: Direito Internacional sem Fronteiras, 2021.

MACEDO, Patricia Candemil Farias Sordi; MELO, Milena Petters. Políticas Constitucionais para a Proteção do Direito Fundamental à Saúde no Federalismo Cooperativo Sanitário: análise da atuação do Município de Blumenau na Promoção da Saúde no Ambiente de Trabalho, no Contexto da Pandemia de COVID-19. In: PADRILHA; Norma Suelli; VILLATORE, Marco Antônio César; SANTOS, Poliana Ribeiro dos; FERNEDA, Ariê Scherreier. (org.). **Congresso Internacional de Meio Ambiente do Trabalho, Saúde e Sustentabilidade**. 1., 2022, Florianópolis, Anais [...] Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Direito. Florianópolis: UFSC, 2022, p. 211-213. Disponível em: <https://www.even3.com.br/congressocims/>. Acesso em: 14 out. 2025.

MACEDO, Patricia Candemil Farias Sordi; MELO, Milena Petters; RANGEL, Camila Candemil Farias. O Direito Fundamental à Saúde: entre o Mínimo Existencial e a Máxima Efetividade da Constituição. In: SANTOS, Jackson Passos; MACIEL, Lucas Pires; FREITAS, Sérgio Henrique Zandona. (org.). **Encontro Virtual CONPEDI**, tema: Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social, 3. 2021, Florianópolis. Anais [...]. Florianópolis: CONPEDI, 2021. p. 24 -25. Disponível em: <https://conpediql.danilolr.info/file/1297cdea9e9f903e339ed1470900f572bdf00d7e.pdf>. Acesso em: 14 out. 2025.

MELO, Milena Petters (2022a) Constituição, Cultura e Democracia: inflexões e desafios contemporâneos. **Conferência de abertura VII Simpósio Regional de Direito Público e Seminário Internacional sobre Políticas Constitucionais**, PPGD FURB, 24 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=TfEkuzXp4xA>. Acesso em: 14 out. 2025.

MELO, Milena Petters (2022b). Políticas Constitucionais e Sustentabilidade Socioambiental. **Palestra apresentada no I Conferência Mundial el Derecho Constitucional Bajo Análisis, Ponderaciones, Convergencias, Divergencias**, 2022, Blumenau. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=_DliZhY81dA. Acesso em: 14 out. 2025.

MELO, Milena Petters (2022c). Constituição, Cultura e Democracia: pensar a cultura constitucional no Brasil e imaginar alternativas. **Seminário apresentado no contexto da disciplina Teoria da Constituição e Políticas Constitucionais**, Mestrado em Direito, PPGD FURB, 2022.

MELO, Milena Petters (2022d). **Políticas constitucionais: reflexões e aprofundamentos para a orientação da Dissertação de Mestrado**. 6 fev. 2022.

MELO, Milena Petters (2021a). Políticas constitucionais e sustentabilidade socioambiental. **Palestra apresentada no contexto dos Seminários do Grupo de Pesquisa GEDE**, coordenado pelo Prof. Dr. Ingo Sarlet, na data de 24 de agosto de 2021. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=IIy_XX8TezM. Acesso em: 14 out. 2025.

MELO, Milena Petters (2021b). Políticas constitucionais, sustentabilidade socioambiental e a comparação constitucional. **Seminário apresentado nas aulas de Teoria da Constituição e Políticas Constitucionais**, Mestrado em Direito, PPGD FURB, setembro de 2021.

MELO, Milena Petters. A concretização-efetividade dos direitos sociais, como elemento constitutivo fundamental para a cidadania no Brasil. **Revista IIDH**, v. 34-35, San José da Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2002, p. 211-241, Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R08068-6.pdf>. Acesso em: 14 out. 2025.

MELO, Milena Petters; CARDUCCI, Michele (coord.). **Políticas Constitucionais Desafios Contemporâneos**. V. 1 e V.2. Florianópolis: Imaginar o Brasil Editora, 2021.

MELO, Milena Petters; CARDUCCI, Michele. Políticas Constitucionais e Sociedade. In MELO, Milena Petters; ROCHA, Leonel Severo. **Políticas Constitucionais e Sociedade: jurisdição constitucional e democracia**, v. 2. Curitiba: Editora Prismas, 2016.

MELO, Milena Petters; MENGARDA; Uliana. Políticas **Constitucionais para a Proteção do Patrimônio Cultural Imaterial**: A Indicação Geográfica como Mecanismo Auxiliar e Impulso para o Desenvolvimento Sustentável. *Revista Direito Público*, vol. 21, n. 111, 2024. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/7803/3517>. Acesso em 20 nov 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**: estudos de direito constitucional (Série EDB). 4. ed. rev. e ampl., São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2014.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

PEREIRA, Mariana Musse; EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. Aplicação Contemporânea da Teoria da Constitucionalização Simbólica à Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Teoria Constitucional**, Florianópolis, Brasil, v. 1, n. 1, 2015. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2525-961X/2015.v1i1.144. Disponível

em: <https://indexlaw.org/index.php/teoriaconstitucional/article/view/144>. Acesso em: 14 out. 2025.

VALLE, Venice. STF e o acesso à creche: uma volta para chegar ao mesmo lugar. **Consultor Jurídico (ConJur)**, São Paulo, 29 set. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-set-29/interesse-publico-stf-acesso-creche-volta-chegar-mesmo-lugar/>. Acesso em: 14 out. 2025.

Enviado em 17.12.2025.

Aprovado em 17.12.2025.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESJUDICIALIZAÇÃO DA SOLUÇÃO DE CONFLITOS DE NATUREZA CIVIL E ADMINISTRATIVA

Felipe Cidral Sestrem⁵⁵

Resumo: O presente trabalho utiliza o método de pesquisa dedutiva por meio a exploração de três vetores: bibliografia nacional e internacional, legislação estadual e municipal brasileira e jurisprudência federal e estadual brasileira. Quanto à exploração doutrinária, o trabalho utiliza descritores em ciências sociais aplicadas #desjudicialização, #políticas%públicas, #solução%alternativa%de%conflitos e #legislação nas plataformas HeinOnline, Scielo, ThomsonReuters e Google Scholar avaliando os primeiros vinte e cinco achados, descartados ou não em razão de sua aptidão para o desenvolvimento da pesquisa. Quanto à pesquisa legislativa, o trabalho avalia os resultados obtidos nas plataformas brasileiras leismunicipais.com.br e leisestaduais.com.br para identificar a existência de políticas públicas normatizadas. Com relação à pesquisa jurisprudencial, o trabalho se vale da plataforma BuscaJuris e dos sites oficiais dos Tribunais Federais e Estaduais do Sudeste e do Sul do Brasil para catalogar julgados que tenham realizado e debatido a matéria afeta à desjudicialização e às políticas públicas relacionadas à solução alternativa de conflitos de natureza civil e administrativa. O estudo problematiza um espaço legislativo possível, na competência legislativa estadual e federal dos entes públicos brasileiros, para a regulação de instrumentos de desjudicialização. Conjuga esse espaço com a questão

⁵⁵ Mestre em Direito, Estado e Sociedade na Universidade Federal de Santa Catarina. Procurador do Município de Joinville. Presidente da Comissão Estadual de Procuradores Municipais da Ordem dos Advogados, Seccional de Santa Catarina – OAB/SC. Membro da Associação Nacional dos Procuradores Municipais – ANMP. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual – IBDP. E-mail: felipe.sestrem@joinville.sc.gov.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5562093009346927> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5244-2359>

eminentemente cultural que o fenômeno da desjudicialização apresenta para estruturas administrativas, jurídicas e jurisdicionais e para os operadores do Direito. Investiga-se a possibilidade do estabelecimento de políticas públicas de desjudicialização setoriais, diretamente relacionadas aos entes subnacionais. Num segundo momento, o estudo analisa quais os limites dessa regulação e quais instrumentos seriam elegíveis para nela estarem regulados. Os dados obtidos indicam a baixa incidência da regulação de instrumentos de desjudicialização no âmbito estadual e municipal, bem como a ausência de julgados relacionados ao tema. O terceiro capítulo enfrenta as experiências regulatórias de São Paulo, de Joinville e do Estado de Santa Catarina. O estudo conclui quanto à existência de um interesse legiferante na regulação normativa de instrumentos de desjudicialização civil e administrativa nos Estados-membro e Municípios brasileiros, capilarizado nas estruturas de advocacia pública estadual e municipal. Aponta para a existência de um incentivo processual na elaboração de legislações locais voltadas à transação administrativa, civil e tributária, como forma de racionalização dos valores gastos com a litigância em ambientes públicos fazendários e na racionalização de serviços jurídicos públicos prestados no âmbito dos Estados e dos Municípios brasileiros. O trabalho insere-se na linha de investigação do Eixo I “Desjudicialização: as opções legislativas em perspectiva” do II Congresso Internacional de Direito Processual Civil ao abordar o fenômeno nas esferas estadual e municipal.

Abstract: The present work uses the deductive research method through the exploration of three vectors: national and international bibliography, Brazilian state and municipal legislation and Brazilian federal and state jurisprudence. As for doctrinal exploration, the work uses descriptors in applied social sciences #desjudicialization, #public%polices, #alternative%-solution%of%conflicts and #legislation on the HeinOnline, Scielo, ThomsonReuters and Google Scholar platforms, evaluating the first twenty-five findings, discarded or not due to their suitability for research development. Regarding legislative research, the work evaluates the results obtained on the Brazilian platforms leismunicipais.com.br and leisestaduais.com.br to identify the existence of standardized public policies. Regarding jurisprudential research, the work uses the BuscaJuris platform and the official websites of the Federal and State Courts of the Southeast and South of Brazil to catalog judgments that have carried out and debated the matter affecting dejudicialization and public policies related to the alternative solution. civil and administrative conflicts. The study problematizes a possible legislative space, within the scope of the state and federal legislative competence of the public

entities that make up the Brazilian federation, for the regulation of dejudicialization instruments. It combines this space with the eminently cultural issue that the phenomenon of dejudicialization presents for administrative, legal and jurisdictional structures and for legal operators. The possibility of establishing public policies for sectoral dejudicialization, directly related to subnational entities, is investigated. Secondly, the study analyzes the limits of this regulation and which instruments would be eligible to be regulated within it. The data obtained indicate the low incidence of regulation of dejudicialization instruments at the state and municipal level, as well as the absence of judgments related to the topic. The third chapter deals with the regulatory experiences of São Paulo, Joinville and the State of Santa Catarina. The study concludes that there is a legislative interest in the normative regulation of civil and administrative dejudicialization instruments in Brazilian Member States and Municipalities, widespread in state and municipal public advocacy structures. It points to the existence of a procedural incentive in the elaboration of local legislation aimed at administrative, civil and tax transactions, as a way of rationalizing the amounts spent on litigation in public financial environments and in rationalizing public legal services provided within the scope of States and Brazilian municipalities. The work is part of the line of investigation of Axis I “Dejudicialization: legislative options in perspective” of the II International Congress of Civil Procedural Law by addressing the phenomenon at the state and municipal levels.

Palavras-Chave: Políticas públicas; desjudicialização; competência legislativa; limites e instrumentos da desjudicialização setorial; experiências municipais e estaduais na desjudicialização.

Keywords: Public policy; dejudicialization; legislative competence; limits and instruments of sectoral dejudicialization; municipal and state experiences in dejudicialization.

Sumário: 1. Introdução – 2. Políticas Públicas e Desjudicialização: conceitos e competência legislativa – 3. Limites e Instrumentos de Desjudicialização – 4. Experiências regulatórias – 5. Conclusões. Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos vinte anos promoveu-se no Direito uma releitura da jurisdição e dos conceitos clássicos de direito processual civil em prol de uma maior celeridade e efetividade da Justiça. Nos últimos anos debate-se muito a respeito da recusa de um efetivo papel endoprocessual da solução

de conflitos, compreendendo-se a possibilidade de pacificação dos litígios por diversos instrumentos (portas).⁵⁶

Na vanguarda, valendo-se de experiências internacionais⁵⁷, atualmente debate-se no Brasil a possibilidade de desjudicialização da execução civil por meio do Projeto de Lei PL nº 6.204/2019, em trâmite perante a Câmara dos Deputados do Brasil, apresentando-se críticas e sugestões à proposição.⁵⁸

O presente trabalho realiza pesquisa doutrinária, legislativa e jurisprudencial acerca da temática desjudicialização e sua intersecção com o tema de políticas públicas. Problematisa-se a possibilidade de a desjudicialização, enquanto tema macro de jurisdição e direito processual civil, estruturar-se como objetivo de Estado (*lato sensu*), servindo às estruturas dos Municípios, Estados-membros e da União como técnica de enfrentamento de litígios, especialmente massificados.

Empreende-se pesquisa a partir de descritores em ciências sociais, utilizando-se quatro categorias (identificadas por meio de *dashes*: #desjudicialização, #políticas%públicas, #solução%alternativa%de%conflitos e #legislação). Os resultados foram filtrados a partir dos vinte e cinco primeiros achados, descartados em razão da sua aptidão para o desenvolvimento da pesquisa. Foram utilizadas quatro plataformas de pesquisa doutrinária exploratória: HeinOnline, licenciada perante a Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD/UFSC); ThomsonReuters Brasil, licenciamento privado; GoogleScholar, licença aberta; e Scielo, licença aberta.

Os achados acerca das políticas públicas setoriais de desjudicialização foram nulos. Os achados acerca do macrotema desjudicialização foram pouco significativos para o tema da pesquisa, à exceção do primeiro capítulo relacionado aos aspectos conceituais e doutrinários, de forma ampla.

Para a pesquisa jurisprudencial utilizou-se a ferramenta BuscaJuris, licenciada perante o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

⁵⁶ DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. *Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de soluções de conflitos*. Salvador: Editora Juspodivm, 2018. p. 38-39.

⁵⁷ RIBEIRO, Flávia Pereira. *Desjudicialização da execução civil*. São Paulo: Saraiva, 2013. Sobre as experiências internacionais, também, de forma ampla, GRADI, Marco. *Inefficienza della giustizia civile e fuga dal processo*. Messina: Edizione Leone, 2014.

⁵⁸ FARIA, Márcio Carvalho. Primeiras impressões sobre o projeto de Lei 6.204/2019: Críticas e sugestões acerca da tentativa de se desjudicializar a execução civil brasileira (Parte Um). *Revista de Processo – RePro*. São Paulo, v. 313, p. 393-414, mar. 2021.

(CFOAB, 2022-2023), com auxílio de ferramenta lastreada em inteligência artificial da própria plataforma. Adicionalmente foram realizadas buscas em 10 (dez) tribunais, dentre os quais três federais e sete estaduais, sem achados significativos para a temática em debate.

Há um espaço legislativo para a construção de políticas públicas setoriais de desjudicialização? Essa é a pergunta provocadora que impulsiona o presente trabalho, realizado a partir de uma metodologia hipotético-dedutiva, propositiva, sem a pretensão de esgotamento da matéria, focando em elementos empíricos da prática forense estruturada nos órgãos de advocacia pública brasileiros.

O trabalho apresenta uma lógica sequencial, dedutiva, partindo-se da temática geral de políticas públicas e de desjudicialização, perpassando conceitos e o problema da competência legislativa para, ao final, avaliar três propostas concretas: a legislação municipal paulista (Município de São Paulo, Estado de São Paulo – Sudeste do Brasil, maior município brasileiro em quantitativo populacional), a legislação estadual catarinense (Estado de Santa Catarina, Sul do Brasil) e a proposta legislativa joinvillense (Município de Joinville, Estado de Santa Catarina, Sul do Brasil, terceira maior cidade dessa região brasileira).

O presente estudo foi apresentado no Eixo I “Desjudicialização: as opções legislativas em perspectiva” do II Congresso Internacional de Direito Processual Civil da Universidade Portucalense – UPT, na cidade de Coimbra, Portugal, no mês de dezembro de 2023, ao abordar o fenômeno nas esferas estadual e municipal do Brasil.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E DESJUDICIALIZAÇÃO: CONCEITOS E COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

A desjudicialização é uma forma de simplificação processual. Ela é um recurso formal a meios informacionais para dar *performance* a processos judiciais.⁵⁹ Insere-se na lógica de resolução alternativa de litígios (*ADRs – Alternative Dispute Resolution*) que, de certa forma, impõe uma revisão do conceito tradicional de acesso à justiça, ao figurar o Poder Judiciário não

⁵⁹ DIAS, João Paulo; PEDROSO, João. As profissões jurídicas entre a crise e a renovação: o impacto do processo de desjudicialização em Portugal. Coimbra: Centros de Estudos Sociais, 2004. p. 2-3.

como necessária ou inafastável opção, mas como *ultima ratio* da solução (adequada) de conflitos.⁶⁰

Pragmaticamente, a desjudicialização têm sido concretizada por meio da arbitragem (Lei Federal nº 9.307/1996), do inventário, da partilha, da separação consensual e do divórcio consensual extrajudicial, inclusive perante delegatários de serviços públicos dos cartórios (Lei Federal nº 11.441/2007), por meio da retificação de registro imobiliário na via extrajudicial (Lei Federal nº 10.931/2004), na recuperação extrajudicial de pessoas jurídicas (Lei Federal nº 11.101/2005) e, também, a partir das reclamações administrativas dos consumidores perante os PROCONs.⁶¹

Ou seja, o movimento da desjudicialização não é novo, traduzindo uma iniciativa de mais de duas décadas por efetividade da jurisdição estatal como forma de solução e pacificação dos conflitos. Partindo-se também de estudos relacionados à conformidade, pode-se compreender que a desjudicialização, enquanto “viragem cultural”, também foi enfrentada por parte do direito português⁶² e do direito sueco⁶³.

⁶⁰ TRANI, Luiza. Alternative dispute resolutions (ADR) e on-line dispute resolutions (ODR): Porque os meios adequados de resolução de controvérsias e o avanço tecnológico implicam na necessária revisão do conceito de acesso à justiça. Revista de Direito e Novas Tecnologias. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, v. 13, out./dez. 2021. No mesmo sentido quanto ao papel secundário que o Judiciário deve ostentar perante as técnicas autocomposição e desjudicializadas (do ponto de vista estatal) de solução dos conflitos ver GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Levando o dever de estimular a autocomposição a sério: uma proposta de releitura do princípio do acesso à Justiça à luz do CPC/15. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP, a. 14, v. 21, n. 2, p. 99-114, mai./ago. 2020.

⁶¹ DI SPIRITO, Marco Paulo Denucci. A relação entre a Defensoria Pública e a OAB pelo ângulo dos limites constitucionais à atuação das entidades de fiscalização profissional um enfoque a partir do art. 5º, XIII, da CF/1988. Revista dos Tribunais. São Paulo: RT, v. 912, p. 249-302, out. 2011; CORREIA, Adelson Luiz. Desjudicialização como Política Pública de acesso à Justiça. Direitos Humanos na Contemporaneidade: problemas e experiências de pesquisa. v. 1. Guarujá: Editora Científica, 2021. p. 23-37.

⁶² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Constituição dirigente e vinculação do legislador. Coimbra: Almedina, 2001.

⁶³ No modelo sueco, realiza-se a concentração da atividade executiva mediante um serviço público de execução forçada: “um órgão administrativo que se incumbe de realizar, em todas as classes de títulos executivos – judicial e extrajudicial –, o levantamento de bens do executado e expropriá-lo, portanto, não cabendo ao Poder Judiciário, sobretudo, em sentenças decorrentes de condenação pecuniária, a atividade executiva” (GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. Execução e desjudicialização: modelos, procedimento extrajudicial pré-executivo e o PL nº 6204/2019. Revista de Processo – RePro. São Paulo. v. 306, p. 151-175, ago. 2020, p. 156).

Inclusive, é de Portugal, a partir da Lei n. 32, de 30 de maio de 2014, a iniciativa do estabelecimento de um procedimento extrajudicial “pré-executivo” perante um agente de execução, com a incumbência de examinar requerimento e requisitos do título executivo, a existência de prescrição e decadência, consulta à base de dados, promoção de procedimentos de citação e penhora, atos de expropriação, pagamentos, etc.⁶⁴

Estudos no Brasil indicam a possibilidade de focar nesse movimento a partir de uma lógica de política judiciária. Fala-se em “execução fiscal administrativa”, admitindo-se o uso de máquina estatal judicial como um direito do Fisco, de forma muito semelhante àquilo que se verifica na arbitragem.⁶⁵

Nos Estados Unidos, a partir dos estudos acerca da arbitragem e da mediação, fala-se em um dever de evitabilidade do litígio (*dispute avoidance*), decorrência do princípio da boa-fé objetiva. Essa evitabilidade deve ser pensada sob duas perspectivas: um prévio dever das partes de apenas submeter casos ao litígio em meios habituais de solução nos quais não seja possível solvê-los por outros meios, mais céleres e menos dispendiosos e, também, um dever de os próprios meios alternativos (ADRs) possuíram um efeito preventivo geral de poder evitar novos conflitos futuros a serem abertos entre as mesmas partes ou partes semelhantes (cf. Cláusula 20.5. do FIDIC Gold Book).⁶⁶ A interpretação dessas regras no Direito Francês se estende não apenas para fase pré-processual, mas também à execução das obrigações (administrativamente e judicialmente), quanto às negociações realizadas, elemento também secundado pela jurisprudência alemã.⁶⁷

⁶⁴ GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. Execução e desjudicialização: modelos, procedimento extrajudicial pré-executivo e o PL nº 6204/2019. Revista de Processo – RePro. São Paulo. v. 306, p. 151-175, ago. 2020.

⁶⁵ OLIVEIRA, Weber Luiz de. Execução Fiscal Administrativa e Federalismo: a produção do Direito pelos Estados no contexto da desjudicialização da Administração Pública. 2023. 357 f. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas). Centro de Doutorado em Ciência Jurídica – CDCJ, Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí, 2023.

⁶⁶ HÖK, Götz-Sebastian. Alternative Dispute Resolution and Dispute Adjudication in Civil Law Countries Hype or Substance? Revista de Arbitragem e Mediação. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, v. 34, p. 299-333, jul./set. 2012.

⁶⁷ “Hence, dispute avoidance practices do not only depend on the free and deliberate intention to avoid a dispute. Rather the contract and the law require each party to act in good faith in the endeavour to reach agreement. Failure to comply with these duties may lead into breach of contract” (HÖK, Götz-Sebastian. Alternative Dispute Resolution and Dispute Adjudication in Civil Law Countries Hype or Substance? Revista de Arbitragem e Mediação. São Paulo: TRB, v. 34, p. 299-333, jul./set. 2012. p. 303-304).

Também nos Estados Unidos, a atuação dos *Public Advocate* por meio de uma advocacia sistêmica (*systemic advocacy*)⁶⁸, pensando-se os casos de forma global e coletiva, afastando-se da solução hiperfocal e solipsista dos casos concretos, sempre buscando a implementação mais eficiente da solução de conflitos.⁶⁹ Esse mesmo movimento de abandono da atomização dos casos pode ser verificado na doutrina dos litígios estruturais, desenvolvida por norte-americanos e, recentemente, por brasileiros.⁷⁰

Portanto, a desjudicialização traduz um movimento de reestruturação da jurisdição, restringindo-se às matérias habitualmente remetidas ao Poder Judiciário, sem, contudo, estar necessariamente vinculada à efetivação de obrigações pecuniárias, a exemplo do enquadramento da arbitragem como instrumento de desjudicialização.⁷¹

Paralelamente, o tema Políticas Públicas, sem olvidar sua interrelação com o Direito Público, apresenta, de antemão, a dificuldade da própria conceituação. Habitualmente as *public policies* são concebidas a partir das funções estatais: classificam-se como tal porque o Estado deve desenvolver determinadas ações ou, ainda, estimular determinadas condutas.⁷² Por apresentarem um vínculo a uma estrutura pública (ou com *múnus* público) e uma função de natureza pública, possuem um programa e são definidas a partir de recursos públicos, cujo gasto é autorizado nos termos da lei.⁷³

Adota-se por definição nesse trabalho as políticas públicas como instrumentos de materialização dos objetivos do Estado, por legislação interna (i.e. federal, estadual ou municipal) ou, ainda, por força de tratados e

⁶⁸ BROWN, Ivan; BROWN, Roy I. Quality of life and disability: an approach for community practitioners. London: JKP, 2003. p. 244-247.

⁶⁹ MORGAN, Bronwen. Social citizenship in the shadow of competition: the bureaucratic politics of regulatory justification. Burlington: Ashgate Publishing, 2003. p. 165-167.

⁷⁰ VITORELLI, Edilson. Processo civil estrutural: teoria e prática. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 56-58. E, também, nesse mesmo sentido: FISS, Owen. To Make the Constitution a living Truth: Four Lectures on the Structural Injunction. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Felix. Processos estruturais. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm. 2021. p. 31-55.

⁷¹ NASCIMBENI, Asbrubal Franco. A importância da arbitragem na atual tendência à desjudicialização dos conflitos. Revista de Arbitragem e Mediação. v. 70, p. 113-152, jul./set. 2021.

⁷² Para quem dos registros quanto à ausência de uniformidade do conceito, ver BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. REI. a. 34, n. 113, p. 89-98, 1997, p. 91-92.

⁷³ KINGDON, John W. Agendas, Alternatives and Public Policies. 2. ed. Harlow: Pearson, 2014. p. 3-4.

convenções internalizados, não necessariamente vinculados à promoção de direitos sociais.⁷⁴ Assim, políticas públicas em sentido estrito diferem-se de políticas sociais e econômicas desenvolvidas por parte do Estado *lato sensu*, na qualidade de ações estatais.⁷⁵

A grande peculiaridade de políticas públicas é sua temporalidade: devem ser desenvolvidas tomando-se em conta um plano de ação, na expectativa de incutirem na sociedade determinadas práticas que posteriormente afastarão a necessidade de regramento. Elas são, portanto, projetos; não processos; demandam monitoramento e avaliação de resultados, justamente para se justificarem no tempo e espaço.

No caso em estudo, a promoção da desjudicialização, enquanto política pública, apresenta um caráter dirigente, objetivando a alteração do comportamento e, por isso, da cultura dos cidadãos e dos operadores do direito.

Sob essa perspectiva, a definição das políticas insere-se no dever de produção legislativa, ou seja, de normatização. Avaliar a possibilidade de sua estruturação impõe, antes, avaliar a possibilidade de o Estado *lato sensu* poder legislar sobre seu conteúdo.

Partindo-se da premissa de que políticas públicas *stricto sensu* não são processos, mas um instrumento para a consecução de determinado objetivo estatal, no caso da *desjudicialização* a restrição legiferante do art. 22, I⁷⁶, da Constituição da República Federativa do Brasil (CFRB), quanto à competência privativa da União para legislar sobre direito processual civil, não se aplicaria. Políticas de desjudicialização não tratariam de questões processuais; buscariam, antes, definir estruturas e ações estatais locais

⁷⁴ Para quem dos registros quanto à ausência de uniformidade do conceito, ver MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araújo. Sobre o conceito de Políticas Públicas. Revista de Direito Brasileira. Florianópolis, v. 24, n. 9., p. 05-18, set./dez. 2019. p. 15-16.

⁷⁵ “Nesse sentido, impraticável entender políticas públicas como uma ação estatal qualquer, mas como práticas definidas na agenda política dos poderes Legislativo e Executivo visando a consecução de um objetivo público qualquer, porém bem delineado, estabelecido segundo avaliações e comparações da proposta de ação com soluções alternativas tanto no aspecto dos custos quanto dos benefícios envolvidos, assim como nas formas de manter e corrigir as ações implementadas, se bem avaliadas, quanto de interrompê-las, em caso de avaliação negativa (MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araújo. Sobre o conceito de Políticas Públicas. Revista de Direito Brasileira. Florianópolis, v. 24, n. 9., p. 05-18, set./dez. 2019. p. 15-16).

⁷⁶ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; [...]

(CRFB/88, art. 30, I) ou mesmo complementar as regras de aplicação desses instrumentos no âmbito local (CRFB/88, art. 25, §1º; art. 30, II).⁷⁷

No debate legislativo do Projeto de Lei nº 01-00502/2019, da autoria da Vereadora Janaína Lima (NOVO) e do Vereador Eduardo Tuma (PSDB), posteriormente convertido na Lei Municipal nº 17.324, de 18 de março de 2020, a Política de Desjudicialização no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta de São Paulo/SP, compreenderam os legisladores, a partir da doutrina de Celso Bastos, que a temática se enquadraria nos interesses locais dos entes subnacionais municipais e estaria imbricada com a efetivação do princípio da eficiência administrativa.⁷⁸

Avaliando-se habitualmente as matérias veiculadas no corpo das propostas de instituição de políticas públicas setoriais de desjudicialização, grande parte vinculadas à forma de tratamento de demandas massificadas por parte do Estado-membro ou do Município e, ainda, as regras administrativas de tratamento de composições extrajudiciais, acordos em gerais, inclusive judiciais e a estruturação de Câmaras de Conciliação e Resolução Administrativa de Disputas, não se compreende possível a aproximação dos objetivos pretendidos nessas políticas com a pretensão de regulação processual ou procedimental da legislação federal ou estadual.

3. LIMITES E INSTRUMENTOS DE DESJUDICIALIZAÇÃO

O acesso à justiça, direito básico dos cidadãos, qualificado como direito humano, prima por soluções de conflitos céleres, adequadas e razoáveis. Acessar à justiça não necessariamente impõe o acesso do cidadão à jurisdição estatal.⁷⁹

⁷⁷ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. [...] Art. 30. Compete aos Municípios: [...] I - complementar a legislação federal e a estadual no que couber.

⁷⁸ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Ed. Atlas, 1991, p. 124; SÃO PAULO, Câmara de Vereadores. Parecer Conjunto nº 2637/2019. Comissões Reunidas de Constituição e Legislativa Participativa; Administração Públicas; e de Finanças e Orçamento. Substitutivo Apresentado ao PL 502/19. São Paulo: Câmara de Vereadores Municipal, 2019. p. 34-38.

⁷⁹ Refuta-se, nesse particular a ideia de que o acesso à justiça estaria traduzido no princípio da inafastabilidade do controle judicial (BULOS, Uadi Lammêgo. Direito constitucional ao alcance de todos. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011. p. 339-340). Nesse sentido, ver COSTA, Thaise Graziottin; RIBAS, Lídia Maria. Inovação na jurisdição estatal: de contenciosa

Mais do que a possibilidade de os entes federados promoverem políticas públicas setoriais de desjudicialização, a efetivação do acesso à justiça em todos os seus planos, inclusive administrativos, demanda o alcance do acesso à justiça à ideia de jurisdição compartilhada, com a oferta por meio do Estado *lato sensu* de todos os meios aptos para se permitir a solução dos conflitos.⁸⁰

Portanto, o acesso à justiça pode ser compreendido como propulsor da ideia de judicialização, na medida em que os instrumentos de redução da litigiosidade, regulados e componentes da própria política, são seu objeto.

Como dito anteriormente, o primeiro limite identificável das políticas de desjudicialização é o caráter legiferante dos órgãos estatais e a vinculatividade das regulações (principalmente normatizações legislativas) à definição de estruturas públicas. Em outros termos, é porque cada ente público (i.e., União, Estados-membros e Municípios) possui uma competência constitucional há um espaço de oportunidade para normatizar a desjudicialização em cada nível de governo. E mais: o nível da desjudicialização está diretamente relacionada às estruturas públicas possíveis que podem ser pensadas e previstas no nível estatal (i.e. municipal, estadual) que se pretende aplicar. O segundo limite é a capacidade orçamentário-financeira dos entes estaduais e municipais para definirem custos com a execução das ações do programa estabelecido.

Admitindo-se que um dos instrumentos de desjudicialização é a estruturação de Câmaras Administrativas de Resolução de Conflitos, nos termos do art. 32 e seguintes da Lei Federal nº 13.140/2016, a obediência ao referido diploma é um horizonte demarcado, da mesma forma que o entendimento restritivo de alguns tribunais de contas, a exemplo do catarinense, quanto à caracterização de renúncia de receita para a entabulação de acordos administrativos em execuções fiscais pode ser qualificado como um dos principais limites à promoção dessas políticas.⁸¹ Esses horizontes não descartam outras possibilidades, a exemplo da sobredita adoção de procedimentos administrativos de execução fiscal. O que se defende é apenas

para uma jurisdição singular, compartilhada, efetiva, democrática e emancipatória. *Conpedi Law Review*, Costa Rica, v. 3, n. 1, p. 190-215, jan./jun. 2017.

⁸⁰ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 60-61.

⁸¹ TCE/SC. Consulta @CON 17/00707865. Prejulgado 2236 (Processo 1700707865). Prefeitura Municipal de Blumenau. Possibilidade de transação do principal, juros e multa de crédito tributário e configuração de renúncia de receita. Tribunal Pleno, DJ 24.06.2020.

a conformação da desjudicialização para formas tipicamente aceitas pela atual legislação, na qualidade de meios alternativos de solução de conflitos.

Dentre os outros instrumentos de desjudicialização podem ser citados os tipicamente debatidos pela doutrina, a exemplo dos acordos judiciais e extrajudiciais (incluída a transação fiscal do art. 171⁸², *caput* e parágrafo único, do CTN), da mediação e da arbitragem, bem como os atipicamente apurados, especialmente o gerenciamento do volume massificado de processos administrativos e judiciais.

4. EXPERIÊNCIA REGULATÓRIA

A regulação da matéria afeta à desjudicialização no âmbito local, a partir dos estudos empíricos conduzidos nesse trabalho, demonstrou a existência de experiências na legislação municipal e estadual no Brasil. Essas políticas foram estruturadas para a solução de conflitos de natureza civil e administrativa.

A despeito da baixa incidência da matéria no âmbito da doutrina e de questões atreladas à própria conceituação do termo judicialização e sua justificação, aproximando-o ou não à execução civil, o foco da legislação estadual e municipal não é relacionado à procedimentalização, à natureza da jurisdição (i.e. escopo da legislação federal e do PL referenciado nos tópicos 1. e 2.), tampouco à definição de regras complementares ou suplementares ao Código de Processo Civil.

As legislações identificadas em São Paulo (capital⁸³ e interior, Município de Araras⁸⁴) e em Santa Catarina (Lei Estadual PRODEX⁸⁵; Projeto de

⁸² Art. 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário. Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso.

⁸³ SÃO PAULO. Lei Municipal nº 17.324, de 18 de março de 2020. Política Municipal de Desjudicialização na Administração Direta e Indireta. 18 de março de 2020. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17324-de-18-de-marco-de-2020>> Acesso em: 02.12.2023.

⁸⁴ ARARAS. Lei Complementar Municipal de nº 218, de 10 de abril de 2023. Disponível em: <<https://www.legislacaodigital.com.br/Araras-SP/LeisComplementares/218>> Acesso em: 02.12.2023.

⁸⁵ SANTA CATARINA. Lei Estadual nº 18.302, de 23 de dezembro de 2021. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2021/18302_2021_lei.html> Acesso em: 02.12.2023.

Lei Municipal de Joinville), trouxeram disposições gerais afetas ao objetivo da política estatal, princípios aplicáveis e, após, os instrumentos *stricto sensu*, acima identificados.

A inovação de Santa Catarina, no âmbito estadual, foi estabelecer um programa formal de incentivo (*nudge*) à desjudicialização vinculada ao êxito processual (PRODEX) e, inversamente, aos riscos do caráter inexitoso das defesas e das transações. Santa Catarina foi pioneira ao incluir atos jurídicos análogos aos acordos como instrumentos formais de desjudicialização (Capítulo II, Seção I, art. 3º, §1º). Por atos análogos devem ser entendidos os procedimentos administrativos de dispensa da apresentação de defesa e do reconhecimento do pedido em processos judiciais, encurtando a marcha processual (administrativa e judicial), bem como o deferimento de pedidos de indenização, satisfação e reconhecimento de direitos no âmbito administrativo, com a potencialidade de gerar efeitos prospectivos a ampliados para casos essencialmente semelhantes, guardando-se similitude fática e jurídica (moldura regulatória).

A proposta joinvillense (Projeto de Lei SEI 22.0.278620-6, Minuta PGM.GAB 0013954893, de 17 de agosto de 2022⁸⁶) avançou ao promover uma sistematização mais ampla, incluindo-se dentre os instrumentos atípicos de desjudicialização os mutirões de conciliação, a realização de negócios jurídicos processuais (NPs) e a promoção de acordos coletivos por adesão, veiculados por meio de editais com incentivos pré-determinados na legislação local.

A proposta do Município de Joinville também buscou delimitar de forma mais clara, ponto uníssono nas legislações estadual e municipal anteriormente analisadas, mas não claramente exposto, quanto ao papel e ao protagonismo da advocacia pública na manutenção da segurança jurídica da solução adequada de controvérsias e no controle do apetite ao risco dos gestores (i.e., controle de juridicidade da desjudicialização).

Dito de outra forma, ao prever no corpo da proposição legislativa um papel equidistante dos procuradores municipais à tutela do interesse público, não assumindo propriamente a figura de partes interessadas, tampouco de conciliadores ou de mediadores, mas de fiscais do interesse municipal, a proposta joinvillense promoveu de forma ativa (porque prevista na legislação

⁸⁶ JOINVILLE, Projeto de Lei SEI 22.0.278620-6, Minuta PGM.GAB 0013954893. Gabinete da Procuradoria-Geral do Município de Joinville/SC. 18 de agosto de 2022.

em dispositivo expresso) uma estabilização dos interesses, garantindo-se, também, maior espaço de diálogo e debate na construção conjunta e cooperação das soluções aos litígios.

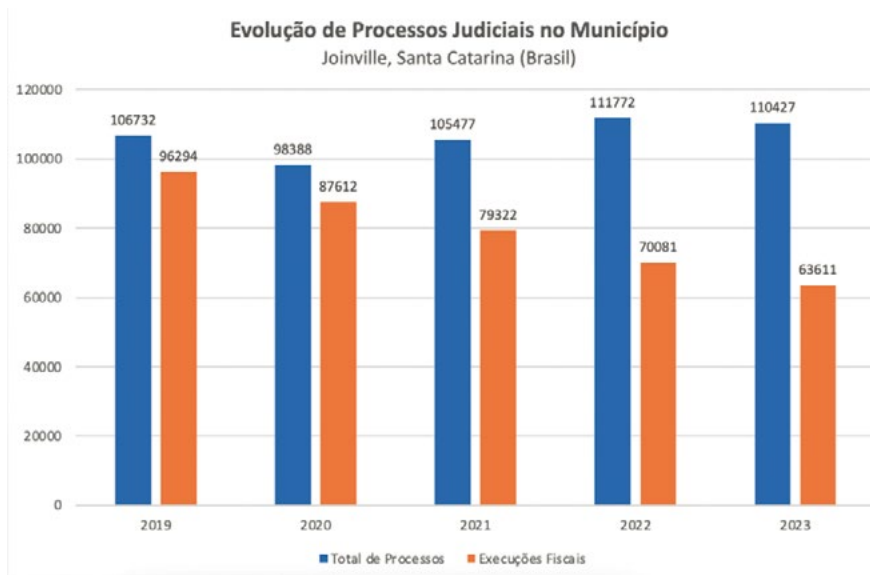


Tabela 1. Evolução de Processo Judiciais no Município de Joinville. Dados extraídos do Sistema Eletrônico de Informações – SEI/PMJ

Empiricamente, foram obtidos dados a partir de consultas ao órgão de representação jurídica de Joinville/SC, quanto à utilização de atos jurídicos análogos, com foco na área de créditos municipais (tributários e não tributários) ao longo de 2021 e 2023. Em 36 (trinta e seis) meses de acompanhamento estatístico foi obtida uma paulatina redução no acervo de execuções fiscais, contrariamente ao incremento consequente de processos.

Os dados confirmaram uma tendência quanto ao êxito de um grande quantitativo de processos envolvendo matérias públicas (sob uma perspectiva da eficácia da prestação jurisdicional e da inevitabilidade da demanda pública na jurisdição estatal).

Por sua vez, analisando-se o modelo paulista, verificou-se que São Paulo/SP focou estritamente na criação de um modelo agregador de conciliação e mediação no âmbito da Administração Pública, com adesão da arbitragem, primando por acordos extrajudiciais, seja na Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, seja por meio da criação

e sistematização das regras aplicáveis à transação fiscal, todos elementos conduzidos e executados dentro das Procuradorias Municipais.

Essa aproximação da advocacia pública de um papel construtivo cooperativista da solução dos conflitos configurou verdadeiro vetor de indução da Justiça Multiportas, prestigiando-se uma visão contemporânea de acesso à justiça e de jurisdição compartilhada

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou apresentar um panorama geral do recorte setorial que a desjudicialização pode se apresentar, enquanto política pública de Estado, rompendo-se a ideia de Judiciário como única forma de solução dos conflitos.⁸⁷

Sob essa perspectiva, os achados doutrinários e jurisprudenciais foram nulos, inexistindo trabalhos densos que abordem a temática, representando esse o primeiro dos estudos a realizar uma análise transversal da potencialidade da desjudicialização ser encarada como política setorial a ser difundida em diferentes estruturas públicas no âmbito do Brasil, senão de outros países.

Concluindo-se ao longo das pesquisas exploratórias da doutrina, especialmente a partir da temática geral de desjudicialização e dos quatro descritores de ciências sociais utilizados para o catálogo das informações, apurou-se a existência de um interesse legiferante dos órgãos administrativos estatais brasileiros na regulação normativa da desjudicialização e dos instrumentos que podem ser aplicados no âmbito dos órgãos de representação jurídica (advocacia pública; i.e. Procuradorias Estaduais e Municipais).

A adoção desse ferramental está relacionada com uma mudança de cultura dos agentes públicos e dos profissionais de direito integrantes dessas estruturas administrativas, assim como com o incentivo processual decorrente da eficiência da adoção desses procedimentos consensuais no âmbito do Poder Público. Essa eficácia decorre muito em razão da redução dos acervos de processos, permitindo a alocação mais adequada de recursos públicos nos órgãos de advocacia pública e no próprio Poder Judiciário.

⁸⁷ Essa viragem cultural e de comportamento dos operadores do Direito já vinha sendo debatida e proposta por Canotilho e por parte da doutrina de Direito Português ao longo dos últimos vinte anos, especialmente a partir de uma perspectiva dirigente das normas constitucionais e do papel da jurisdição portuguesa (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Constituição dirigente e vinculação do legislador. Coimbra: Almedina, 2001).

Legislações locais voltadas à transação administrativa, civil e tributária, como forma de racionalização dos valores gastos com litigância (especialmente de massa) em ambientes públicos fazendários, somadas ao dever de dar eficiência às estruturas administrativas dos serviços jurídicos, diminutas em sua grande parte no Brasil, impulsionam políticas de desjudicialização. Traduzem ambientes de oportunidade para o Poder Público e para os particulares solucionarem de forma mais efetiva os litígios, evitando-se o uso tradicional da jurisdição estatal.

Na vanguarda, o Município de São Paulo/SP representou o primeiro ente público brasileiro a promover, de forma substancial, a estruturação de uma política pública formal de incentivo à desjudicialização, congregando diversos instrumentos de solução consensual de conflitos no respectivo diploma normativo.

À rebote, outros municípios e o Estado de Santa Catarina produziram legislações semelhantes, focadas na regulação dos órgãos administrativos, na procedimentalização e na criação de marcos materiais (i.e. pisos e tetos) para o uso dos instrumentos de desjudicialização, traduzindo um esboço mínimo lefiterante acerca da matéria.

Outras propostas, a exemplo daquela apresentada por Joinville/SC, buscam sistematizar ainda mais os instrumentos de desjudicialização existentes, ampliando-se a ideia de jurisdição para além daquela habitualmente identificada no Judiciário, apresentando um compêndio, não apenas para os servidores públicos, mas também aos particulares, das formas e do modo pelos quais os conflitos poderão ser solvidos perante o Poder Público, com foco nos princípios estruturas da desjudicialização: eficiência, celeridade, uniformidade e justiça, sem se descurar das restrições previstas na legislação processual brasileira.

Essa é uma outra forma de compreender a desjudicialização, não como um problema de efetividade da execução civil⁸⁸, mas como uma política de Estado voltada ao incremento da qualidade da solução de conflitos e da

⁸⁸ Sob o rompimento da ideia hermética de desjudicialização focada na execução, muito porque vinculada à satisfatividade, é interesse avaliar a abordagem da cooperação prognóstica, isso é, a adoção de práticas inovadoras fora do ambiente jurisdicional permitindo-se a colaboração entre os órgãos judiciais e outros alheios a sua estrutura buscando testar essas novas práticas em ambientes controlados, aferindo-se a viabilidade de sua generalização (MINAMI, Marcos Youji; ANDRADE, Juliana Melazzi. *Cooperação Prognóstica: cooperação judiciária nacional como instrumento de inovação nos termos da Res. CNJ 395/2021*. Revista de Processo – RePro. São Paulo, v. 347, p. 351-377, jan. 2024). Nessa temática, a própria desjudicialização pode ser implementação por meio de cooperação prognóstica entre órgãos estatais e não estatais.

própria justiça, assim como um impulso à eficiência estatal e à aproximação do Estado Social ao cidadão.

A desjudicialização, compreendida dessa forma abrangente como política pública, caracteriza desafio à advocacia pública, especialmente no dever de atuar de forma conjugada com particulares, terceiros e com os próprios agentes públicos, gestores estatais, na definição de responsabilidades, identificação de ilícitos e desconformidades e solução adequada dos conflitos, prevenindo-os.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Ed. Atlas, 1991.

ARARAS. **Lei Complementar Municipal de nº 218, de 10 de abril de 2023**. Disponível em: <<https://www.legislacaodigital.com.br/Araras-SP/LeisComplementares/218>> Acesso em: 02.12.2023.

BROWN, Ivan; BROWN, Roy I. **Quality of life and disability: an approach for community practitioners**. London: JKP, 2003.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. a. 34, n. 113, p. 89-98, 1997.

BULOS, Uaadi Lammêgo. **Direito constitucional ao alcance de todos**. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. Coimbra: Almedina, 2001.

CORREIA, Adelson Luiz. Desjudicialização como Política Pública de acesso à Justiça. **Direitos Humanos na Contemporaneidade: problemas e experiências de pesquisa**. v. 1. Guarujá: Editora Científica, 2021. p. 23-37.

COSTA, Thaise Graziottin; RIBAS, Lúcia Maria. Inovação na jurisdição estatal: de contenciosa para uma jurisdição singular, compartilhada, efetiva, democrática e emancipatória. **Conpedi Law Review**, Costa Rica, v. 3, n. 1, p. 190-215, jan./jun. 2017.

DIAS, João Paulo; PEDROSO, João. **As profissões jurídicas entre a crise e a renovação: o impacto do processo de desjudicialização em Portugal**. Coimbra: Centros de Estudos Sociais, 2004

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de soluções de conflitos**. Salvador: Editora Juspodivm, 2018.

DI SPIRITO, Marco Paulo Denucci. A relação entre a Defensoria Pública e a OAB pelo ângulo dos limites constitucionais à atuação das entidades de fiscalização

profissional um enfoque a partir do art. 5º, XIII, da CF/1988. **Revista dos Tribunais**. São Paulo: RT, v. 912, p. 249-302, out. 2011.

GRADI, Marco. **Inefficienza della giustizia civile e fuga dal processo**. Messina: Edizione Leone, 2014.

FARIA, Márcio Carvalho. Primeiras impressões sobre o projeto de Lei 6.204/2019: Críticas e sugestões acerca da tentativa de se desjudicializar a execução civil brasileira (Parte Um). **Revista de Processo – RePro**. São Paulo, v. 313, p. 393-414, mar. 2021.

FISS, Owen. To Make the Constitution a living Truth: Four Lectures on the Structural Injunction. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Felix. **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm. 2021. p. 31-55.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Levando o dever de estimular a autocomposição a sério: uma proposta de releitura do princípio do acesso à Justiça à luz do CPC/15. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, a. 14, v. 21, n. 2, p. 99-114, mai./ago. 2020.

GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. Execução e desjudicialização: modelos, procedimento extrajudicial pré-executivo e o PL nº 6204/2019. **Revista de Processo – RePro**. São Paulo. v. 306, p. 151-175, ago. 2020.

KINGDON, John W. Agendas, **Alternatives and Public Policies**. 2. ed. Harlow: Pearson Editors, 2014.

RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. São Paulo: Saraiva, 2013.

HÖK, Götz-Sebastian. Alternative Dispute Resolution and Dispute Adjudication in Civil Law Countries Hype or Substance? **Revista de Arbitragem e Mediação**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, v. 34, p. 299-333, jul./set. 2012.

JOINVILLE, Projeto de Lei SEI 22.0.278620-6, **Minuta PGM.GAB 0013954893**. Gabinete da Procuradoria-Geral do Município de Joinville/SC. 18 de agosto de 2022.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2014.

MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araújo. Sobre o conceito de Políticas Públicas. **Revista de Direito Brasileira**. Florianópolis, v. 24, n. 9., p. 05-18, set./dez. 2019.

MINAMI, Marcos Youji; ANDRADE, Juliana Melazzi. Cooperação Prognóstica: cooperação judiciária nacional como instrumento de inovação nos termos da Res. CNJ 395/2021. **Revista de Processo – RePro**. São Paulo, v. 347, p. 351-377, jan. 2024.

MORGAN, Bronwen. **Social citizenship in the shadow of competition: the bureaucratic politics of regulatory justification**. Burlington: Ashgate Publishing, 2003.

NASCIMBENI, Asbrubal Franco. A importância da arbitragem na atual tendência à desjudicialização dos conflitos. **Revista de Arbitragem e Mediação**. v. 70, p. 113-152, jul./set. 2021.

OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Execução Fiscal Administrativa e Federalismo**: a produção do Direito pelos Estados no contexto da desjudicialização da Administração Pública. 2023. 357 f. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas). Centro de Doutorado em Ciência Jurídica – CDCJ, Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí, 2023.

SÃO PAULO, Câmara de Vereadores. **Parecer Conjunto nº 2637/2019**. Comissões Reunidas de Constituição e Legislativa Participativa; Administração Públicas; e de Finanças e Orçamento. Substitutivo Apresentado ao PL 502/19. São Paulo: Câmara de Vereadores Municipal, 2019. p. 34-38.

SÃO PAULO. **Lei Municipal nº 17.324, de 18 de março de 2020**. Política Municipal de Desjudicialização na Administração Direta e Indireta. 18 de março de 2020. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17324-de-18-de-marco-de-2020>> Acesso em: 02.12.2023.

SANTA CATARINA. **Lei Estadual nº 18.302, de 23 de dezembro de 2021**. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2021/18302_2021_lei.html> Acesso em: 02.12.2023.

TCE/SC. **Consulta @CON 17/00707865**. Prejulgado 2236 (Processo 1700707865). Prefeitura Municipal de Blumenau. Possibilidade de transação do principal, juros e multa de crédito tributário e configuração de renúncia de receita. Tribunal Pleno, DJ 24.06.2020.

TRANI, Luiza. Alternative dispute resolutions (ADR) e on-line dispute resolutions (ODR): Porque os meios adequados de resolução de controvérsias e o avanço tecnológico implicam na necessária revisão do conceito de acesso à justiça. **Revista de Direito e Novas Tecnologias**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, v. 13, out./dez. 2021.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

Enviado em 29.09.2025.

Aprovado em 04.12.2025.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

OS CONSÓRCIOS DE SAÚDE COMO INSTRUMENTOS PARA EFETIVAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)

Francieli Cristini Schultz⁸⁹
Vitor Sabino de Souza Postingher⁹⁰

Resumo: O presente estudo analisa os consórcios públicos como instrumentos de cooperação federativa voltados à efetivação do Sistema Único de Saúde (SUS). Partindo do marco constitucional da saúde como direito fundamental, examina-se a base normativa dos consórcios no Brasil, consolidada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, pela Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, e pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, bem como a previsão já existente na Lei Orgânica da Saúde - Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Discute-se o papel dos consórcios no enfrentamento das restrições técnicas e financeiras, especialmente em municípios de pequeno porte, para a ampliação do acesso a serviços de média e alta complexidade. Evidencia-se que os consórcios interfederativos favorecem ganhos de escala, ampliam o acesso à atenção especializada e fortalecem a governança interfederativa. Conclui-se que tais arranjos contribuem para reduzir desigualdades regionais, otimizar

⁸⁹ Procuradora do Município de Joinville. Pós-graduada em Direito Público Aplicado pelo Centro Universitário Una e Direito Tributário pela UNIDERP. Graduada em Direito pela UNIVALI. Defensora da Fazenda Pública e representante da Procuradoria-Geral do Município na Junta de Recursos Administrativos-Tributários do Município de Joinville – JURAT. E-mail: francielic@joinville.sc.gov.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7006237799461443>

⁹⁰ Advogado. Assessor Jurídico do Consórcio Interfederativo de Saúde do Nordeste de Santa Catarina – CISNORDESTE/SC. Pós-graduado em Processo Civil pelo Centro Universitário Católica de Santa Catarina. Graduado em Direito pelo Centro Universitário Católica de Santa Catarina. Membro da Comissão de Licitações e Contratos da OAB/SC e da Comissão da Subseção de Joinville. E-mail: vitor.postingher@hotmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9524272415383551>

recursos e consolidar a regionalização do SUS, além de múltiplos benefícios decorrentes da gestão consorciada em saúde.

Abstract: This study analyzes public consortia as instruments of federative cooperation aimed at strengthening the Unified Health System (SUS). Based on the constitutional framework that establishes health as a fundamental right, it examines the legal basis of consortia in Brazil, consolidated by Constitutional Amendment nº 19/1998, Law nº 11.107 of April 6, 2005, and Decree nº 6.017 of January 17, 2007, as well as the provisions already included in the Organic Health Law (Law nº 8.080 of September 19, 1990). The paper discusses the role of consortia in addressing technical and financial constraints, particularly in small municipalities, to expand access to medium- and high-complexity health services. It argues that interfederative consortia promote economies of scale, broaden access to specialized care, and strengthen federative governance. The study concludes that such arrangements contribute to reducing regional inequalities, optimizing resources, and consolidating the regionalization of SUS, in addition to multiple benefits derived from consortium-based health management.

Palavras-Chave: Direito Administrativo. Consórcios públicos. Cooperação federativa. Saúde pública. Sistema Único de Saúde (SUS).

Keywords: Administrative Law. Public consortia. Federative cooperation. Public health. Unified Health System (SUS).

Sumário: 1. Introdução. 2. O regime jurídico dos consórcios públicos no ordenamento jurídico brasileiro. 3. Os consórcios públicos de saúde no contexto do Sistema Único de Saúde (SUS). 4. O papel dos consórcios públicos de saúde para a efetivação do Sistema Único de Saúde (SUS). 5. A experiência brasileira na implementação dos consórcios públicos. 6. Considerações finais. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo examina os consórcios públicos de saúde como instrumentos de cooperação federativa voltados à efetivação do Sistema Único de Saúde (SUS). Em um país marcado por acentuada heterogeneidade territorial e por forte fragmentação municipal, a promessa constitucional de universalidade, integralidade e equidade no acesso à saúde exige arranjos institucionais capazes de coordenar atores, integrar redes e otimizar o uso dos recursos públicos. Nesse contexto, os consórcios se apresentam como mecanismo jurídico-organizacional apto a superar limitações técnicas e

financeiras de entes subnacionais, especialmente municípios de pequeno e médio porte, promovendo respostas coletivas para problemas que, isoladamente, seriam insolúveis.

Do ponto de vista normativo, a Constituição Federal de 1988 reconhece a saúde como direito de todos e dever do Estado e estimula a organização do SUS em redes regionalizadas e hierarquizadas. A Emenda Constitucional nº 19/1998 inaugura, no art. 241, a base para a gestão associada de serviços públicos, posteriormente detalhada pela Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005 (Lei dos Consórcios Públicos), e pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que disciplinam a personalidade jurídica, os instrumentos de governança e os procedimentos de constituição e operação desses entes. Especificamente para o setor da saúde, há ainda uma previsão normativa especial expressa na Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que autoriza consórcios intermunicipais para execução conjunta de ações e serviços, reforçando a coerência entre o formato consorcial e as diretrizes do SUS.

A relevância prática dos consórcios decorre de sua capacidade de gerar economias de escala, ampliar a cobertura assistencial e fortalecer a governança regional. Ao centralizar aquisições e contratações, inclusive por meio de credenciamentos e compras compartilhadas, os consórcios aumentam o poder de negociação, reduzem custos unitários e viabilizam a oferta de serviços em territórios menos estruturados. Simultaneamente, ao instituir instâncias colegiadas, planos e rotinas de pactuação, contribuem para alinhar decisões, ordenar fluxos assistenciais e integrar a Rede de Atenção à Saúde, com impacto direto na equidade do acesso e na qualidade do cuidado.

O objetivo do estudo é demonstrar como os consórcios públicos de saúde se consolidam como vetores de efetividade do SUS ao conciliar coordenação interfederativa, eficiência alocativa e expansão do acesso, sem descuidar dos limites e requisitos de boa governança.

2. O REGIME JURÍDICO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O consórcio público é instrumento típico do chamado federalismo de cooperação, que tem por objeto estabelecer relações de cooperação federativa e a realização de objetivos de interesse comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Nessa toada, os consórcios públicos emergiram no Brasil como uma estratégia de cooperação federativa para a gestão compartilhada de políticas, com potencial para aumentar a eficiência na prestação de serviços e otimizar recursos entre os entes consorciados.

Meirelles e Burle Filho (2016, p. 472) ensinam que:

A ampliação das funções estatais, a complexidade e o custo das obras públicas vêm abalando, dia a dia, os fundamentos da Administração clássica, exigindo novas formas e meios de prestação de serviços afetos ao Estado. E assim se faz porque, em muitos casos, já não basta a só modificação instrumental da prestação do serviço na área de responsabilidade de um ente federativo. Necessárias se tomam a sua ampliação territorial e a colaboração e a conjugação de recursos técnicos e financeiros de outros entes ou de particulares interessados na sua realização. Desse modo conseguem-se executar serviços de alto custo que jamais estariam ao alcance de uma Administração menos abastada. Daí o surgimento dos convênios públicos, dos consórcios administrativos, e, ultimamente, das parcerias público-privadas e dos consórcios públicos, como solução para tais situações.

A regulamentação dos consórcios públicos no Brasil assenta-se sobre três pilares normativos fundamentais: a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, e o Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007.

A Constituição Federal de 1988, Lei Fundamental do Estado Brasileiro, traz previsão expressa sobre consórcios públicos em seu art. 241, que assim determina:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Ocorre que esse primeiro pilar normativo dos consórcios públicos surgiu somente com a Emenda Constitucional nº 19/1998, que alterou o texto da Constituição de 1988 com o objetivo de amparar a criação de consórcios públicos destinados à gestão associada de serviços públicos entre entes federados, voltados à consecução de finalidades de interesse comum.

A Constituição de 1988, após a edição da Emenda Constitucional nº 19/1998, portanto, representou um divisor de águas ao reconhecer expressamente, em seu artigo 241, a possibilidade de que União, Estados, Distrito Federal e Municípios disciplinassem, por meio de lei, a gestão associada de serviços públicos.

Essa previsão constitucional abriu caminho para o fortalecimento do federalismo cooperativo, a partir do qual a integração entre entes federados se apresenta como forma de superar desigualdades regionais e melhorar a eficiência administrativa.

De acordo com a lição da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019, p. 1069):

O objetivo da norma constitucional é o de consolidar a gestão associada entre os entes federados para consecução de fins de interesse comum. Normalmente, essas matérias são as que se inserem na competência comum prevista no artigo 23 da Constituição. Muitas vezes, o serviço que uma pessoa jurídica pública não pode ou tem dificuldades para executar sozinha torna-se possível ou mais eficiente mediante a conjugação de esforços.

Muito embora a Emenda Constitucional nº 19/1998 tenha introduzido a base normativa para que os entes federados cooperassem de forma institucionalizada, é certo que a Constituição Federal ainda dependia de regulamentação infraconstitucional para tornar-se plenamente aplicável.

Assim é que a regulamentação dos consórcios demorou mais de 6 anos para ser aprovada.

Somente com a edição da Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos, o país passou a contar com um marco legal específico para os consórcios públicos.

Editada para disciplinar normas gerais para a contratação de consórcios públicos para consecução de objetivos de interesses comuns, a chamada Lei dos Consórcios Públicos representou uma baliza para a administração pública brasileira.

De acordo com Meirelles e Burle Filho (2016, p. 473 e 474):

Nessa linha, a Lei 11.107 dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum (art. 1º). Cada entidade política ao legislar a respeito da matéria deverá

observar as normas gerais dessa Lei. A Lei veda a celebração de contrato ou outro instrumento, como o acordo, que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades nela previstas. O descumprimento dessa proibição poderá caracterizar ato de improbidade administrativa previsto no inc. XIV do art. 10 da Lei 8.429/92, introduzido pelo art. 18 da Lei 11.107, que também acrescentou o inc. XV, que definiu como ato de improbidade “celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei”.

A Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, conferiu aos consórcios personalidade jurídica própria, permitindo sua constituição como associação pública (de direito público) ou pessoa jurídica de direito privado, dependendo da escolha dos entes consorciados.

Definiu, portanto, que a sua constituição pode ocorrer sob duas modalidades: como associação pública, dotada de personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, integrando a administração indireta de todos os entes consorciados, a partir da vigência das respectivas leis de ratificação do protocolo de intenções; ou como pessoa jurídica de direito privado, na forma de associação ou fundação sem fins lucrativos, observados os requisitos da legislação civil.

Em ambos os casos, os consórcios públicos são formados exclusivamente por entes federativos, não se confundindo com as pessoas jurídicas que os integram.

Sobre a personalidade jurídica e a integração do consórcio público à administração indireta de todos os entes da federação consorciados, assim dispõe a Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005:

Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

- I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;
- II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

§ 1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

Ou seja, os consórcios públicos, quando dotados de personalidade jurídica de direito público, são constituídos sob a forma de associações

públicas, sendo pessoas jurídicas de direito público interno, integrantes, portanto, da administração indireta de todos os entes consorciados.

Discorrendo sobre a natureza jurídica dos consórcios públicos, ensina a eminente professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019, p. 1071):

A Lei nº 11.107/05 veio mudar a natureza jurídica do instituto ao estabelecer, no artigo 6º, que “o consórcio público adquirirá personalidade jurídica: I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções; II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil”.

Se tiver personalidade de direito público, constitui-se como associação pública (art. 6º, caput, inciso I) e “integra a Administração Indireta de todos os entes da Federação consorciados” (conforme § 1º do art. 6º). Nesse caso, terá todas as prerrogativas e privilégios próprios das pessoas jurídicas de direito público, mencionados no item 10.7. Se tiver personalidade de direito privado, o consórcio, que se constituirá “mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil” (art. 6º, inciso II), “observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT” (art. 6º, § 2º).

Tal conceito normativo se coaduna com o prescrito no art. 41, inciso IV, do Código Civil - Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, senão veja-se:

Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

[...]

IV - as autarquias, inclusive as associações públicas; (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

Portanto, os consórcios públicos dotados de personalidade jurídica de direito público, além de integrarem a administração indireta de todos os seus entes consorciados que ratificaram o protocolo de intenções por lei, também possuem personalidade jurídica própria de direito público, sob a forma de associação pública de natureza autárquica interfederativa, independente de seus entes consorciados, sempre voltados para realização de objetivos de interesse comum.

A Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, também normatizou a exigência de um procedimento necessário à constituição e à operacionalização de um consórcio público, que envolve, muito resumidamente, as seguintes fases:

- a)** Subscrição de protocolo de intenções, cujas cláusulas necessárias estão fixadas no art. 4º da norma (art. 3º);
- b)** Publicação do protocolo de intenções na imprensa oficial (art. 4º, § 5º);
- c)** Edição de lei promulgada por cada um dos partícipes, ratificando, total ou parcialmente, o protocolo de intenções (art. 5º) ou disciplinando a matéria (art. 5º, § 4º);
- d)** Celebração de contrato de consórcio público (art. 5º);
- e)** Atendimento das disposições da legislação civil, quando se tratar de consórcio com personalidade de direito privado (art. 6º, II);
- f)** Necessidade de edição de estatutos que disporão sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público (art. 7º);
- g)** Necessidade de celebração de contrato de rateio como instrumento de transferência de recursos aos consórcios públicos (art. 8º); e,
- h)** Necessidade de celebração de contrato de programa, quando houver a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos (art. 13).

Finalmente, da necessidade de regulamentar-se a Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, para conceituar a figura do consórcio em si como instrumento de cooperação federativa, assim como disciplinar outros institutos e termos jurídicos que permeiam a relação consorciada, foi editado o Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007.

Nesse sentido, o Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regula a Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, veio trazer a seguinte definição legal:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:

I - consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;

O consórcio público foi definido, portanto, como pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, destinada a estabelecer relações de cooperação federativa e a alcançar objetivos de interesse comum.

Enquanto a Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, trouxe as normas gerais, o Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, deu vida prática a essas regras, regulando procedimentos, governança, personalidade jurídica, controle, transferências e extinção, que não estavam detalhados na lei.

Sobre o conceito de consórcios públicos trazido pelo Decreto regulamentador, Alexandre Levin anota (2021, p. 02):

A Lei 11.107/2005 não define expressamente consórcio público; deixou a tarefa para o seu decreto regulamentador, que prevê que consórcio público é a “pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos” (Decreto Federal 6.017/2007). A definição do decreto contrasta com o preceito legal que atribui ao consórcio natureza contratual (Lei 11.107/2005, art. 1º). Com efeito, esse dispositivo prevê que as regras contidas na Lei 11.107/2005 “são normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum”. Os consórcios públicos são, portanto, contratados entre os entes da Federação; ou seja, o diploma federal confere aos consórcios a natureza de contrato firmado entre pessoas políticas, com vistas à realização de propósitos comuns.

O Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, detalhou aspectos práticos da gestão consorciada, tais como, exemplificativamente, as exigências relacionadas à elaboração dos estatutos e os procedimentos de ingresso e exclusão de entes.

Definiu, nos termos do seu art. 3º, §1º, que os consórcios podem constituir-se como multifinalitários, formados com os mais diversos objetivos/finalidades institutivos, ou consórcios públicos finalitários (com uma finalidade específica).

O Decreto também reforçou a ideia, já consolidada no texto da Lei de regência, de que os consórcios de direito público devem observar

integralmente as normas de licitações e contratos da administração pública e garantir a transparência da gestão, prevendo instrumentos de acompanhamento e controle externo.

É neste contexto jurídico-normativo que o Consórcio Público emerge como figura estratégica, à medida que viabiliza ações de cooperação entre os entes federados e, por meio delas, potencializa a capacidade do setor público na execução de políticas que fornecem infraestrutura para o desenvolvimento socioeconômico e garantia dos direitos sociais.

3. OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE SAÚDE: NO CONTEXTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representou um marco civilizatório ao proclamar que “a saúde é direito de todos e dever do Estado” (art. 196), definindo que seu acesso deve se dar de forma universal, integral e igualitária.

Essa diretriz rompeu com modelos excludentes anteriores e impôs ao poder público o dever de estruturar um sistema capaz de atender toda a população.

Para garantir essa universalidade, a Constituição estabeleceu que o Sistema Único de Saúde (SUS) deve organizar-se em redes regionalizadas e hierarquizadas, com descentralização político-administrativa, direção única em cada esfera de governo e participação complementar da iniciativa privada.

O desafio da regionalização, entretanto, mostrou-se complexo: enquanto grandes centros urbanos concentram hospitais, laboratórios e serviços de alta complexidade, municípios pequenos carecem de infraestrutura básica, ficando dependentes de arranjos cooperativos.

É nesse ponto que os consórcios públicos de saúde se tornam instrumentos estratégicos para viabilizar a equidade no acesso aos serviços.

Embora os consórcios públicos tenham passado a contar com previsão constitucional expressa apenas a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998 e tenham sido disciplinados, de forma geral, pela Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, no caso específico dos consórcios públicos de saúde, é importante destacar que sua previsão já se encontrava presente desde a origem do Sistema Único de Saúde (SUS), instituído pela Lei Orgânica da Saúde de 1990 (Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990).

Isso porque a Lei Orgânica da Saúde, em seu art. 10, estabeleceu a possibilidade de os Municípios, entes federativos dotados de autonomia político-administrativa, formarem consórcios intermunicipais voltados à execução conjunta de ações e serviços de saúde:

Art. 10. Os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam.

§ 1º Aplica-se aos consórcios administrativos intermunicipais o princípio da direção única, e os respectivos atos constitutivos disporão sobre sua observância.

§ 2º No nível municipal, o Sistema Único de Saúde (SUS), poderá organizar-se em distritos de forma a integrar e articular recursos, técnicas e práticas voltadas para a cobertura total das ações de saúde.

Dessa forma, antes mesmo da edição da Emenda Constitucional nº 19/1998 e da Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, a saúde pública já contava com uma base normativa que apontava para a possibilidade/necessidade de cooperação, regionalização e gestão compartilhada, antecipando a disciplina geral sobre consórcios públicos no ordenamento jurídico brasileiro e possibilitando que os entes municipais compartilhassem responsabilidades, recursos e estruturas na busca da efetividade do direito à saúde.

Em outras palavras, o arranjo institucional do Sistema Único de Saúde (SUS) estimula a cooperação entre os entes federativos por meio dos consórcios públicos desde a sua concepção, promovendo a coordenação interfederativa e favorecendo as ações coletivas de forma descentralizada, sem, contudo, restringir a autonomia de cada ente.

Para organizar o funcionamento do Sistema, a Lei Orgânica da Saúde prevê diversos princípios organizativos que direcionam o SUS, estabelecendo mecanismos de descentralização e regionalização, previstos nos arts. 7º e 8º e em outros dispositivos da norma, tais como o comando único, organização do sistema em níveis de atenção à saúde, redes de atenção à saúde (RAS), planejamento regional integrado (PRI), órgãos de governança regional com instâncias de pactuação (CIR, CIB, CIT).

Conforme definição extraída do Ministério da Saúde (2025), a regionalização no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) configura-se como:

[...] o eixo estruturante que organiza a descentralização das ações e serviços de saúde no País e se materializa por meio da organização

das Redes de Atenção à Saúde – RAS, busca promover a equidade, a integralidade na atenção à saúde, a racionalização dos gastos e otimização dos recursos, com ganho de escala, o estabelecimento de mecanismos de governança e a atuação do Estado orientada pela lógica dos interesses coletivos e do SUS no espaço regional. A maior parte dos municípios brasileiros são pequenos e não tem condições de oferecer, em seus territórios, todos os serviços necessários a um atendimento resolutivo e integral à saúde de seus cidadãos. Por outro lado, a concentração de certos serviços de maior complexidade em municípios maiores, gera ganhos em termos de economia de escala e qualidade. Sendo assim, a regionalização constitui uma estratégia para corrigir as desigualdades no acesso e a fragmentação dos serviços de Saúde, por meio da organização funcional do SUS, com definição das responsabilidades dos entes federados, e dos fluxos de referência, para a garantia de acesso da população residente na área de abrangência de cada espaço regional. Além dos aspectos relativos ao acesso, eficiência e efetividade, a regionalização fortalece o processo de descentralização, promovendo relações mais cooperativas e solidárias entre os gestores do SUS e qualificando a capacidade de gestão dos sistemas municipais de Saúde.

A regionalização, portanto, constitui o eixo central da organização do SUS. Contudo, a intensa fragmentação político-administrativa do Brasil, que conta com mais de 5.500 municípios, em sua maioria, de pequeno porte, sempre representou um obstáculo ao acesso, uma vez que muitos deles não dispõem de capacidade técnica ou financeira para oferecer serviços de média e alta complexidade.

Nesse contexto, os consórcios públicos de saúde podem surgir como solução institucional para o desequilíbrio federativo, permitindo que municípios pequenos compartilhem custos, equipamentos, profissionais e serviços, funcionando como instâncias de governança regional em saúde, que fortalecem a lógica de redes de atenção e reduzem desigualdades.

Justamente pela importância destes mecanismos na organização do Sistema Único de Saúde (SUS), a Lei dos Consórcios Públicos estabeleceu que consórcios públicos, na área da saúde, devem atender aos princípios, diretrizes e normas que regulamentam o SUS, nos seguintes termos:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios

públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.

[...]

§ 3º Os consórcios públicos, na área de saúde, deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS.

A Lei dos Consórcios Públicos consolida, portanto, a interligação entre o regime jurídico dos consórcios públicos e o Sistema Único de Saúde (SUS), assegurando que a cooperação federativa se realize de forma alinhada às suas diretrizes.

Dentro da mesma lógica, a regulamentação da norma, por sua vez, estabelece expressamente a possibilidade de os consórcios públicos desenvolverem ações e serviços de saúde.

Vejamos o que estabelece o § 2º do art. 3º do Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007:

Art. 3º Observados os limites constitucionais e legais, os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes que se consorciarem, admitindo-se, entre outros, os seguintes:

[...]

§ 2º Os consórcios públicos, ou entidade a ele vinculada, poderão desenvolver as ações e os serviços de saúde, obedecidos os princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde - SUS.

Assim é que, estando a saúde dentre os seus objetivos, os consórcios devem ser instituídos como instrumentos desenvolvedores de política pública de saúde, com a particularidade de que devem observar todos os princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde (SUS).

Sendo assim, os consórcios públicos de saúde se consolidaram como instrumentos facilitadores para a implementação das políticas públicas de saúde, a partir dos quais os entes municipais, dotados de autonomia administrativa, entretanto, com dificuldades para cumprir com suas obrigações constitucionais diante da baixa capacidade fiscal, atuam coletivamente para solucionar problemas e viabilizar a execução de interesses comuns.

Vale ressaltar que, muito embora os consórcios intermunicipais sejam mais comuns no Brasil, a Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, e seu Decreto regulamentador preveem tanto a possibilidade de arranjos horizontais quanto verticais.

Por horizontais entende-se consórcios públicos formados por entes federativos do mesmo nível (intermunicipal ou interestadual), enquanto os verticais são aqueles consórcios interfederativos formados por entes federados de diferentes níveis (interfederativo).

Conforme o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, essas múltiplas possibilidades asseguram maior coordenação das políticas públicas, ampliam a responsabilidade de cada ente federativo e podem, ainda, contribuir para a elevação da eficiência administrativa (2025, p. 13-14):

Embora seja rotineira a formação de arranjos consorciais horizontais, a Lei no 11.107/2005 (Brasil, 2005) inaugurou as seguintes possibilidades de formas de cooperação: município e município; município e estado; estado e estado; União, estados e municípios; e União e municípios. Tais possibilidades garantem uma maior coordenação das políticas públicas, aumentando a responsabilidade de cada ente federativo, viabilizando possibilidades de eficiência.

Tais arranjos consorciais constituem um relevante e fundamental instrumento de cooperação federativa para o fortalecimento do SUS, ao viabilizar a soma de esforços, recursos e competências em prol da efetividade do direito fundamental à saúde, devendo guardar observância dos princípios constitucionais e legais que regem o Sistema Único de Saúde (SUS).

4. O PAPEL DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE SAÚDE PARA A EFETIVAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)

As necessidades e carências enfrentadas pelos Municípios, especialmente os de pequeno e médio porte, como limitações na infraestrutura, escassez de insumos, deficiência em apoio diagnóstico, dificuldade de acesso a novas tecnologias médicas e falta de profissionais especializados, muitas vezes decorrente da baixa remuneração, aliadas às particularidades das diversas regiões deste país continental, têm estimulado e demandado a busca por parcerias regionais para solucionar tais problemas locais de saúde.

Nesse cenário, a formação de consórcios públicos apresenta-se como alternativa para suprir tais dificuldades, inclusive de ordem financeira, na efetivação das ações e serviços públicos de saúde sob a ótica regional.

Considerando que a saúde é organizada em um sistema único, descentralizado e com direção única em cada esfera de governo, os consórcios

públicos apresentam como benefícios não apenas a economia de recursos, mas também a ampliação da abrangência territorial para a contratação de serviços em área distinta daquela pertencente ao ente federado, isoladamente.

O consórcio público rompe essa limitação, uma vez que sua área de atuação corresponde à soma dos territórios dos entes consorciados e, ainda assim, permanece vinculado à observância do princípio do comando único, previsto no art. 10, § 1º, da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que passa a incidir sobre a totalidade desse território ampliado.

Entende-se como área de atuação do consórcio público, portanto: (i) dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos; (ii) dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de um Estado ou por um ou mais Estados e o Distrito Federal; (iii) dos Municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e os Municípios (art. 4º, § 1º, incisos I, II e IV, da 11.107 e art. 2º, inciso II, alíneas “a”, “b” e “c”, do Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007).

Outro benefício relevante, já brevemente mencionado, é a economia de recursos públicos decorrente do ganho em escala nas aquisições e contratações realizadas por intermédio dos consórcios públicos de saúde, que favorece a aplicação racional dos recursos públicos.

Imagine-se, a título de exemplo, um Município com 100.000 (cem mil) habitantes que necessite adquirir determinada quantidade de medicamentos. Nesse caso, os preços obtidos junto ao mercado serão correspondentes à demanda daquele único ente federado.

Contudo, se esse mesmo Município se associar a outros entes por intermédio de um consórcio, cuja abrangência passe a contemplar uma população de 1.000.000 (um milhão) de habitantes e, portanto, uma demanda proporcionalmente maior, os fornecedores poderão oferecer preços mais competitivos em razão da economia de escala, tornando a contratação economicamente mais vantajosa para todos os consorciados.

De acordo com o professor Alexandre Levin (2022, p. 2):

A gestão conjunta de serviços públicos por meio do consórcio público traz vantagens evidentes aos entes da Federação que o integram. Uma delas é a economia de recursos públicos, já que os contratos firmados pelos consórcios terão uma abrangência territorial maior, visto que destinados à prestação de serviços públicos para a soma

das populações dos entes consorciados, e não apenas para a população de um só Município ou de um só Estado. Ao comprar mais e de uma única vez, o consórcio pode obter preços menores, já que o fornecedor contratado conta com a economia de escala para vender mais barato, o que torna a contratação economicamente mais vantajosa para a Administração Pública. Por exemplo, os preços unitários de medicamentos e vacinas comprados para atender a um só Município serão, provavelmente, maiores, do que os preços dos mesmos produtos adquiridos em conjunto por dois ou mais Municípios unidos em consórcio.

Ou seja, uma das formas de concretizar essa economia de recursos públicos é pela via das compras compartilhadas, nas quais o consórcio conduz o processo licitatório em nome dos entes consorciados, centralizando a aquisição de bens e serviços.

No que tange às chamadas compras compartilhadas realizadas por intermédio dos consórcios públicos, importa-nos registrar que a Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005, alterou a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, promovendo a inclusão dos §§ 1º e 2º em seu art. 112, que passaram a vigor com a seguinte redação:

Art. 112. Quando o objeto do contrato interessar a mais de uma entidade pública, caberá ao órgão contratante, perante a entidade interessada, responder pela sua boa execução, fiscalização e pagamento.

[...]

§ 1º Os consórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados.

§ 2º É facultado à entidade interessada o acompanhamento da licitação e da execução do contrato.

No mesmo sentido, o Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que assim estabelece: “Art. 19. Os consórcios públicos, se constituídos para tal fim, podem realizar licitação cujo edital preveja contratos a serem celebrados pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, nos termos do § 1º do art. 112 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993”.

Tal diretriz foi reforçada pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, em especial

nos seus arts. 82 e seguintes, ao dispor sobre o Sistema de Registro de Preços por meio de licitações lançadas por órgãos gerenciadores.

A novel Lei Geral de Licitações ratificou a necessidade de que os entes federativos instituíam centrais de compra com o objetivo de realizar compras em grande escala, para atender a diversos órgãos e entidades, nos termos do que estabelece o seu art. 181. O parágrafo único deste dispositivo prevê que os municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes constituirão, preferencialmente, consórcios públicos para a realização das atividades de centrais de compra, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Sendo assim, os consórcios públicos de saúde estão aptos a desenvolver estratégia de aquisição conjunta de medicamentos e demais bens e serviços em saúde, hipótese em que o consórcio atuará como Órgão Gerenciador, ao passo que os entes consorciados, seus órgãos e/ou entidades figurarão como Órgãos Participantes, após manifestarem interesse formal, mediante procedimento público de Intenção de Registro de Preço - IRP.

Na hipótese, realizado o procedimento licitatório, adjudicado o bem ou serviço ao fornecedor e homologado o processo, os entes consorciados formalizam ajustes jurídicos, sejam eles contratos ou instrumentos substitutivos, diretamente com os fornecedores para aquisição de bens ou contratação de serviços.

Outro exemplo é a aquisição de serviços de saúde diretamente por meio dos consórcios públicos, por intermédio de editais de credenciamento, nos quais os prestadores se habilitam e firmam instrumentos jurídicos para a prestação de serviços à totalidade da população dos entes consorciados. Nessa modalidade, a economia de escala também atua em favor da economicidade dos recursos públicos, uma vez que a demanda agregada por serviços, consultas, exames e procedimentos de saúde dos entes consorciados é significativamente maior do que aquela de um único ente federado.

Os editais de credenciamento deflagrados por intermédio dos consórcios públicos também conferem aos entes federados uma maior abrangência territorial, decorrente da própria ação consorciada.

Conforme salientado acima, sem o consórcio, o Município permaneceria restrito aos prestadores de serviço de sua região, com exceção das hipóteses de pactuação realizadas nas instâncias de negociação interfederativa (CIR, CIB e CIT). Com a ampliação da área de atuação do consórcio, portanto, os prestadores situados em todo o território abrangido podem atender à totalidade dos entes consorciados.

Além de sua atuação direta na promoção da economicidade dos recursos públicos e do aumento do número de oferta de serviços, os consórcios também contribuem para o desenvolvimento regional.

Nesse contexto, a atuação dos consórcios públicos de saúde se consolida, de um lado, ao possibilitar que, sobretudo os municípios de pequeno porte, disponham de condições para oferecer serviços necessários a um atendimento resolutivo e integral à saúde de seus cidadãos; e, de outro, ao auxiliar no planejamento, organização, gestão, implementação e financiamento de serviços de maior complexidade, prestados em municípios de referência, como os Centros Especializados em Reabilitação (CER), Centros de Especialidades Odontológicas (CEO), Centros de Controle de Zoonoses (CCZ), Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e hospitais vocacionados, ou não.

Isso porque, por intermédio dos consórcios, os entes federados podem promover o planejamento, a organização e a gestão, inclusive com a possibilidade de delegação ao próprio consórcio, além da implementação dos serviços e, sobretudo, viabilizar o rateio do financiamento dos serviços, seja por meio de contratos de rateio, contratos de programa, contratos de gestão ou outros instrumentos jurídicos.

A importância dos consórcios públicos para a efetivação das políticas públicas de saúde, portanto, não se limita àquelas listadas acima, tendo em vista que são inúmeros os outros campos em que os entes federados podem atuar em cooperação para consecução de objetivos em comum.

De acordo, ainda, com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2023, p. 31, 32 e 35):

Os consórcios intermunicipais foram a solução encontrada, por muitos municípios, para tentar diminuir as carências de oferta de serviço e, de certa forma, organizar a prestação de serviços no âmbito das municipalidades. Os consórcios, segundo diversos autores, aumentam o poder de barganha dos municípios junto ao governo federal e dos estados na obtenção de recursos para investimentos; ajudam a aumentar a oferta pública de serviços; aumentam o poder de compra no mercado de serviços, seja público, seja privado (Oliveira, 2008); ajudam a organizar a prestação de serviços na região, uma vez que formalizam todo um sistema de referência (Lui, 2019); e possibilitam a compra de serviços com escala, superando as dificuldades de pequenos municípios (Lui, 2019). A coincidência entre desenho institucional dos consórcios e as regiões de saúde,

aproveitando os laços existentes entre os entes facilita a relação dos consórcios com as redes de saúde (Julião e Olivieri, 2020). [...] Uma das formas de minorar o problema de acesso tempestivo, efetivo e equitativo à atenção à saúde é aumentar a disponibilidade de bens e serviços de saúde nas áreas mais carentes, mas, para tanto, isso deve ser feito da forma mais efetiva, dentro dos princípios e das diretrizes do SUS e com base em uma ação cooperativa entre os entes federados. Assim, ainda que existam outras formas de expandir a oferta pública de bens e serviços de saúde, entende-se que, em situações específicas, o consórcio intergovernamental é uma opção que não pode ser descartada. Ademais, os consórcios públicos já são uma realidade em diversas áreas, especialmente na de saúde, na qual existe experiência razoável sobre seu funcionamento, seus problemas e suas potencialidades, contando com suporte bastante robusto no tocante a seus aspectos legais. Trata-se, portanto, de discutir a oportunidade e viabilidade de apoio político, técnico e financeiro para sua maior utilização.

Além de todos os já relacionados, podemos citar, ainda, como benefícios da gestão consorciada em saúde:

- **Ampliação do acesso:** cidadãos de municípios de pequeno porte passam a ter acesso a consultas especializadas, exames e cirurgias antes indisponíveis;
- **Fortalecimento da governança regional:** conselhos e assembleias consorciais promovem o planejamento conjunto, integrando gestores locais em estratégias comuns;
- **Eficiência administrativa e financeira:** diminuição da duplicidade de estruturas e melhor alocação de recursos;
- **Integração ao SUS:** os consórcios tornam-se peças-chave na regionalização, viabilizando o princípio da integralidade do atendimento; e,
- **Redução das desigualdades regionais:** os consórcios reduzem essas desigualdades ao compartilhar recursos e serviços, assegurando que populações de regiões menos desenvolvidas tenham acesso às mesmas condições de atendimento que centros urbanos maiores.

Em entrevista ao Observatório do SUS, Lima e Andrade (2025, p. 4 e 5) ressaltam que:

Os consórcios públicos desempenham um papel estratégico na regionalização do SUS. Eles garantem a gestão compartilhada de serviços por meio de espaços de diálogo entre os diferentes entes federativos, permitindo que pequenos municípios tenham suas necessidades atendidas, resultando em uma melhor coordenação de esforços nas Macrorregiões de Saúde. Além disso, integram estratégias e políticas prioritárias como CAPS, CEO, SAMU, CER, PNAES, PlanificaSUS e centrais de regulação assistenciais. Sua atuação possibilita a descentralização dos serviços de saúde, promovendo maior equidade no acesso, considerando as desigualdades regionais. Como instrumento de governança, os consórcios são essenciais para a articulação interfederativa e o fortalecimento das redes regionais, contribuindo para a implementação de políticas públicas e a melhoria da qualidade dos serviços prestados à população. Seu fortalecimento pode contribuir para o fortalecimento da regionalização do SUS, tornando-a mais eficiente e alinhada às necessidades territoriais. [...] Os consórcios demonstram ser fundamentais para a regionalização do SUS, pois promovem ganhos de escala na aquisição de insumos e na organização da atenção especializada, especialmente para municípios de pequeno porte populacional. Eles formalizam a cooperação entre gestores municipais, permitindo um planejamento conjunto e a prestação de serviços de maior complexidade. Contudo, persistem desafios, como a necessidade de maior integração com as estruturas estaduais e regionais do SUS e a definição de políticas direcionadas para a regionalização que incorporem a presença dos consórcios e reforcem a necessidade de articulação entre os diversos níveis de governo. O fortalecimento dos consórcios passa pelo reconhecimento de sua dupla dimensão: como instrumento organizativo para gestão de serviços de atenção especializada e para a ação cooperativa entre entes governamentais.

Nesse sentido, embora se configurem apenas como uma das possibilidades de efetivação das políticas públicas de saúde, os consórcios públicos consolidam-se como mecanismos relevantes de fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), na medida em que potencializam a cooperação interfederativa, otimizam a aplicação dos recursos públicos e favorecem a regionalização do atendimento, em conformidade com os princípios constitucionais que regem a saúde pública.

Diante desse contexto, constituem instrumentos eficazes para a efetivação das políticas públicas no setor, superando barreiras territoriais e

financeiras e possibilitando a atuação conjunta de todos os entes federativos em prol do Sistema Único de Saúde (SUS), nos termos previstos no Texto Constitucional.

5. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA NA IMPLEMENTAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

A ideia de cooperação interfederativa no Brasil antecede, em muito, a Constituição de 1988.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2025, p. 12):

Os consórcios surgem pela necessidade de resolver problemas comuns, especialmente atrelados a áreas como educação, saúde, resíduos sólidos, transporte e desenvolvimento regional. No entanto, embora a Lei dos Consórcios Públicos seja de 2005, as primeiras experiências de consorciamento são da década de 1970, época em que os consórcios eram vistos como acordos de colaboração e não recebiam confiança da sociedade, especialmente pela ausência de uma definição clara de obrigações e de mecanismos de fiscalização. A efetiva institucionalização da possibilidade de formação de arranjos cooperativos foi impulsionada pela área de saúde, setor em que se observam várias aglomerações de consórcios, sobretudo para a provisão dos serviços e de prestação de contas à sociedade.

A possibilidade de formação de consórcios públicos já estava prevista no art. 29 da Constituição de 1937, que autorizava os municípios de uma mesma região a se agruparem para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns, senão vejamos:

Art. 29 - Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

Parágrafo único - Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2025, p. 12):

Uma das experiências pioneiras dos consórcios intermunicipais ocorreu na cidade de Penápolis, em 1987, com foco na área da saúde, e reuniu sete municípios do interior de São Paulo. Em 1989, após algumas experiências cooperativas, nasceu o Consórcio Intermunicipal das bacias dos rios Piracicaba e Capivari, o qual influenciou a legislação sobre as bacias hidrográficas brasileiras. Outras iniciativas foram importantes para o fortalecimento dos consórcios públicos, como a Lei no 8.080/1990, que foi responsável por estabelecer a organização do Sistema Único de Saúde (SUS) e atribuir à direção municipal do SUS a competência de “VII – formar consórcios administrativos intermunicipais” (Brasil, 1990). Essa lei também foi responsável por impulsionar outras medidas estaduais de consorciamento público na área de saúde. Em 1990, ocorreu a formação do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, por meio das normativas do direito privado, mas passou a ter natureza de direito público em 2010, com novas medidas jurídicas que facilitaram o processo de participação dos entes federados.

Todavia, somente a partir da descentralização política promovida pela Constituição Federal de 1988 é que esse modelo de arranjo institucional prosperou.

Esse percurso demonstra que os consórcios não apenas nasceram de uma necessidade prática dos municípios, mas também se consolidaram como instrumentos legítimos e estratégicos para a execução de políticas públicas, especialmente em setores que demandam regionalização, como a saúde.

De acordo com estudo técnico realizado pela Confederação Nacional de Municípios - CNM (2023, p. 12):

[...] mesmo antes da inserção do art. 241 na Constituição Federal brasileira, por meio da Emenda 19/1998, já existiam pelo menos 104 consórcios administrativos constituídos. Entre os anos de 1998 e 2004, período posterior à emenda constitucional e antecedente à edição da Lei 11.107/2005 que regulamentou formalmente a figura dos consórcios, outros 106 consórcios foram constituídos na modalidade administrativa.

Segundo a Confederação Nacional de Municípios - CNM (2023), existem 723 consórcios públicos ativos no Brasil, sendo que, do total dos 5.570 Municípios brasileiros, identificou-se que 4.783 (85,9%) participam de pelo menos um consórcio.

O estudo demonstra, ainda, que a totalidade dos Municípios que compõem o Estado de Santa Catarina são consorciados.

E mais, de acordo com a Confederação Nacional de Municípios - CNM (2023, p. 24):

No que concerne à área de atuação, a opção era de múltipla escolha justamente pelo fato de ser notório que muitos consórcios atuam em mais de uma área. Desse modo, foi possível identificar que 313 consórcios declararam ser finalitários, ou seja, atuam em apenas uma área, enquanto 347 são multifinalitários, atuam em mais de uma área, conforme apresenta a Tabela 13.

[...]

Dos 313 consórcios finalitários, a Tabela 14 aponta as áreas (macrodivisão) de atuação destes consórcios, podendo-se destacar as áreas de saúde (188 consórcios), saneamento (59 consórcios) e assistência social (17 consórcios) como as mais expressivas.

[...]

A Tabela 15 apresenta as áreas de atuação previstas (microdivisão) dos consórcios públicos finalitários pesquisados. Nesse sentido, destacam-se: Saúde (Média e Alta Complexidade) (95); Saúde (Outros); Saneamento (Resíduos Sólidos); e Saúde (Compra de Medicamentos).

[...]

Já a Tabela 16 apresenta as áreas de atuação e a respectiva quantidade de consórcios (finalitários e multifinalitários) que têm, segundo declarado, previsão em seu protocolo de intenções (contrato de consórcio) para atuar nelas. Entre as áreas com mais previsões de atuação destaca-se: Saúde (337), Saneamento (271) e Meio Ambiente (225).

[...]

E a Tabela 17 traz as áreas previstas (Microdivisão) dos consórcios públicos, com destaque para as áreas de Saneamento (Resíduos Sólidos) (252), Saúde (Média e Alta Complexidade) (228); e Cultura (200).

No Estado de Santa Catarina, consoante os dados extraídos do Observatório Municipalista de Consórcios Públicos, organizado pela Confederação Nacional de Municípios - CNM (s.d.), foram identificados 67 consórcios públicos nas mais diversas áreas de atuação.

A experiência brasileira com consórcios públicos demonstra, portanto, que esses arranjos podem alcançar resultados expressivos em diversas áreas,

com destaque para a saúde, mas também em setores como saneamento, resíduos sólidos e cultura.

De acordo com dados extraídos do Observatório Municipalista de Consórcios Públicos, organizado pela Confederação Nacional de Municípios - CNM (s.d.), atualmente existe um grande número de consórcios que contemplam a saúde em sua área de atuação, senão vejamos:

Área de atuação:	Total de consórcios públicos no Brasil:	Total de consórcios públicos na região Sul:	Total de consórcios públicos em Santa Catarina:
Saúde (compra de medicamentos)	86	26	9
Saúde (média e alta complexidade)	268	67	18
Saúde (outro)	105	25	7
Saúde (SAMU)	124	36	6

Tabela 2. CNM, 2023. Consórcios Públicos com atuação na saúde

Os dados demonstram como os consórcios têm se consolidado como instrumentos de cooperação federativa capazes de gerar eficiência, ampliar o acesso da população a serviços e reduzir desigualdades regionais.

Em entrevista ao Observatório do SUS, Lima e Andrade (2025, p. 3 e 4) destacam:

Nos anos de 1990 e nas décadas seguintes houve uma expansão significativa dos consórcios intermunicipais de saúde no Brasil e o número de municípios consorciados quadruplicou, mesmo antes de sua regulamentação, que se deu com a Lei Federal 11.107/2005 e o Decreto Federal 6.017/2007. Atualmente, os 297 consórcios públicos de saúde reúnem 3.767 municípios, o que representa 68% do total de municípios no país. Considerando sua natureza autárquica, as ações e serviços realizados pelos consórcios são determinados pelo coletivo dos entes federativos consorciados, por meio do interesse comum. Com isso, ao longo do processo de regionalização do SUS, essas ações se diversificaram fortemente nos diferentes territórios, na medida de suas necessidades e especificidades regionais. Esse aumento se deve, fundamentalmente, à necessidade de ampliação

do acesso à saúde de forma integral nos pequenos municípios, que de outra forma, seriam inviáveis isoladamente.

Neste contexto, a cooperação entre os entes federados, por intermédio dos consórcios públicos, ganha importância estratégica, propiciando alternativas práticas e efetivas para encaminhar questões que, em muitas oportunidades, não podem se resolver no âmbito de atuação de uma única esfera da federação.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de tudo que fora exposto, conclui-se que a trajetória dos consórcios públicos de saúde no Brasil revela que esses arranjos são instrumentos relevantes de cooperação federativa e de fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS). Ao longo do estudo, verificou-se que a saúde, por sua natureza de direito fundamental e por exigir universalidade e integralidade, demanda estruturas capazes de superar as limitações impostas pela fragmentação administrativa e pela desigualdade de capacidades entre os entes federativos, em especial os municípios de pequeno porte.

O marco jurídico composto pela Constituição Federal de 1988, após a Emenda Constitucional nº 19/1998, pela Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005, e pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, além da Lei Orgânica da Saúde, consolidou a possibilidade de uma gestão associada em saúde. Esse arcabouço legal não apenas legitima a atuação consorciada, mas também garante instrumentos de governança, formas de personalidade jurídica e mecanismos de financiamento que dão segurança e estabilidade às ações consorciadas. Nesse sentido, a institucionalização dos consórcios representou um divisor de águas para a consolidação de políticas públicas de saúde em âmbito regional.

A análise das experiências demonstra que os consórcios públicos de saúde possibilitam ganhos de escala, racionalização de custos, aumento da oferta de serviços especializados e fortalecimento da governança regional. Mais do que uma alternativa administrativa, eles se configuram como ferramentas capazes de ampliar o acesso da população a serviços de saúde antes indisponíveis em muitos municípios, reforçando a lógica da regionalização e a construção das Redes de Atenção à Saúde.

Conclui-se, portanto, que os consórcios públicos de saúde se afirmam como instrumentos eficazes de cooperação federativa, que viabilizam a

execução de políticas públicas de saúde de maneira mais equânime e eficiente. Ao permitir que entes federativos somem esforços e recursos, contribuem para a efetividade do Sistema Único de Saúde (SUS) e para a redução das desigualdades regionais, mostrando-se peças fundamentais no processo de descentralização e regionalização do sistema de saúde brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 set. 2025.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jan. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm. Acesso em: 5 set. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e controle de despesas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 jun. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 set. 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 5 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 5 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 5 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 abr. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em: 5 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2023.** Brasília: CNM, 2023. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/15198>. Acesso em: 17 set. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - CNM. **Observatório Municipalista de Consórcios Públicos.** Brasília: CNM, [s.d.]. Disponível em: <https://consorcios.cnm.org.br/>. Acesso em: 17 set. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FREITAS MENDONÇA, Fernanda; AZEVEDO VIEIRA ANDRADE, Silvia Karla. Consórcio público de saúde como arranjo para relação federativa e o processo de regionalização. **Redes. Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 23, p. 206-224, 2018. ISSN 1414-7106. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552060988010>. Acesso em: 21 set. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Os consórcios públicos e o desenvolvimento das políticas públicas: o papel dos territórios.** Brasília: Ipea, 2025. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/ri-consorcios-publicos>. Acesso em: 2 set. 2025.

LIMA, Luciana Dias de; ANDRADE, Silvia Karla Azevedo Vieira. **Os consórcios demonstram ser fundamentais para a regionalização do SUS.** Entrevista concedida a Davi Carvalho. Plataforma Região e Redes, Fundação Oswaldo Cruz, 25 fev. 2025. Disponível em: <https://observatoriodosus.ensp.fiocruz.br/noticias/os-consorcios-demonstram-ser-fundamentais-para-a-regionalizacao-do-sus/>. Acesso em: 26 set. 2025.

LEVIN, Alexandre. Consórcio público. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: **Direito Administrativo e Constitucional.** Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/521/edicao-2/consorcio-publico>. Acesso em: 17 set. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro.** 42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15 set. 2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Regionalização.** 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/se/dgip/regionalizacao>. Acesso em: 20 set. 2025.

PIOLA, Sérgio Francisco; VIEIRA, Fabiola Sulpino; SERVO, Luciana Mendes Santos; SÁ, Edvaldo Batista de; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá e. **Prioriza SUS**: análise de problemas, recomendação de estratégias e a visão do consórcio intergovernamental público como instrumento de reforço à coordenação federativa do Sistema Único de Saúde. Brasília, DF: Ipea, 2023. 50 p. (Texto para Discussão, n. 2900). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2900-port>. Acesso em: 2 set. 2025.

Enviado em 30.09.2025.

Aprovado em 28.11.2025.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

A ABRANGÊNCIA DA PENALIDADE DE IMPEDIMENTO DE CONTRATAR APLICADA POR CONSÓRCIO PÚBLICO

Dagmar José Belotto⁹¹

Resumo: Este artigo discute a abrangência da penalidade de impedimento de contratar aplicada por consórcios públicos, a partir da análise da Lei nº 11.107/2005 e da Lei 14.133/2021. O problema central examinado é se essa sanção deve limitar-se ao ente que a impõe ou se pode alcançar também o consórcio e os demais municípios que o integram. Para responder a essa questão, investiga-se a natureza jurídica dos consórcios, compreendidos como associações públicas que integram a administração indireta dos entes que aprovaram a lei de ratificação. A pesquisa valeu-se de revisão bibliográfica, documental e jurisprudencial. Os resultados apontam que, quando a penalidade é aplicada por um município consorciado, ela repercute no consórcio, justamente por este integrar a sua estrutura administrativa. De forma inversa, quando a sanção parte do próprio consórcio, seus efeitos irradiam-se para todos os municípios consorciados, como desdobramento lógico do pacto federativo e da gestão compartilhada. Conclui-se que a interpretação restritiva do regime sancionador, aliada aos princípios da legalidade, moralidade e segurança jurídica, é essencial para evitar contradições e garantir a coerência do sistema de contratações públicas.

Abstract: This article discusses the scope of the prohibition of contracting penalties imposed by public consortia, based on an analysis of Laws No. 11,107/2005 and No. 14,133/2021. The central issue examined is whether

⁹¹ Especialista em Licitações e Contratos Administrativos pelo Centro Universitário Amparense – UNIFIA (2023), Especialista em Direito Público pela Universidade Caxias do Sul – UCS (2016). Especialista em Advocacia Trabalhista pela Universidade Anhanguera – UNIDERP (2014). Graduado Direito pela UNOESC (2013). Diretor Jurídico do Consórcio Interfederativo Santa Catarina – CINCATARINA. Advogado. E-mail: dagbelotto@gmail.com Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6712852773542108>

this penalty should be limited to the entity imposing it or whether it can also apply to the consortium and its other member municipalities. To answer this question, we investigate the legal nature of consortia, understood as public associations that are part of the indirect administration of the entities that approved the ratification law. The research drew on a review of the literature, documents, and case law. The results indicate that when the penalty is imposed by a consortium member municipality, it impacts the consortium, precisely because the latter is part of its administrative structure. Conversely, when the penalty originates from the consortium itself, its effects extend to all member municipalities, as a logical consequence of the federative pact and shared management. It is concluded that the restrictive interpretation of the sanctioning regime, combined with the principles of legality, morality and legal certainty, is essential to avoid contradictions and ensure the coherence of the public procurement system.

Palavras-Chave: Consórcios Públicos; Licitações; Penalidades Administrativas; Impedimento de Contratar.

Keywords: Public Consortia; Public Procurement; Administrative Sanctions; Contracting Ban.

Sumário: 1. Introdução. 2. Da natureza jurídica do Consórcio Público. 3. Das licitações compartilhadas e licitações conjuntas; 4. Do regime sancionatório da Lei Federal nº 14.133/2021 e a sanção de impedimento de contratar aplicada por Consórcios Público; 4.1. A sanção aplicada por município e seus reflexos no consórcio público; 4.2. A sanção aplicada pelo consórcio público e seus reflexos nos municípios consorciados. 5. Conclusão. Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

A instituição dos consórcios públicos encontra amparo no art. 241 da Constituição da República Federativa do Brasil e na Lei nº 11.107/2005. Embora não se trate de diploma recente, persiste significativo desconhecimento acerca de sua estruturação e de seus limites de atuação, decorrente sobretudo da sua natureza híbrida, que admite dois formatos: associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

No primeiro caso, o consórcio adquire personalidade jurídica de direito público, recebendo tratamento análogo ao de autarquia, seja municipal, estadual ou federal. A partir da aprovação da lei ratificadora, passa a integrar a Administração Indireta do ente federado. Já no segundo formato, como

pessoa jurídica de direito privado, o consórcio atua de forma autônoma, desvinculado da estrutura direta da Administração Pública.

Feitas essas considerações preliminares, a Lei nº 14.133/2021 trouxe profundas mudanças às normas gerais de licitação e contratação da Administração Pública, com o declarado objetivo de modernizar as regras até então vigentes. Todavia, a conjugação dessa legislação complexa com a ainda pouco explorada Lei dos Consórcios Públicos gera uma multiplicidade de interpretações, frequentemente conflitantes, capazes de comprometer a segurança jurídica na aplicação concreta das sanções administrativas.

É nesse cenário que emerge uma questão particularmente sensível: a abrangência da penalidade de impedimento de contratar aplicada por consórcio público. A dúvida que se coloca reside em saber se seus efeitos restringem-se ao próprio consórcio sancionador ou se também alcançam os entes consorciados que dele participam. A legislação é omissa quanto a esse ponto, impondo a necessidade de uma análise sistemática que leve em consideração a natureza jurídica do consórcio e sua forma de constituição.

Nesse contexto, ganha relevo a reflexão sobre a função integradora dos consórcios públicos no pacto federativo. Se, por um lado, representam instrumento de cooperação e eficiência administrativa, por outro, tornam-se terreno fértil para a emergência de conflitos normativos ainda não pacificados pela doutrina nem pela jurisprudência. A ausência de critérios objetivos quanto ao alcance das penalidades abre espaço para interpretações casuísticas, que fragilizam a previsibilidade e dificultam a atuação dos gestores públicos.

Ademais, a relevância prática da matéria justifica-se pela crescente adesão de municípios a consórcios intermunicipais, especialmente em áreas sensíveis como saúde, meio ambiente e infraestrutura. A indefinição sobre os efeitos das sanções aplicadas em tais contextos pode comprometer a continuidade dos serviços públicos e gerar insegurança não apenas aos fornecedores, mas também aos próprios cidadãos, destinatários finais das políticas públicas.

Assim, o problema de pesquisa que se pretende analisar é: “diante da ausência de previsão legal expressa, qual deve ser a extensão da penalidade de impedimento aplicada por consórcios públicos — restrita apenas ao ente coletivo ou também aos entes consorciados?”

O presente artigo tem por objeto analisar a abrangência da penalidade de impedimento de contratar aplicada por consórcios públicos. no âmbito dos consórcios públicos. Como objetivos específicos, busca-se: (i) examinar

a natureza jurídica dos consórcios públicos e sua relação com a autonomia dos entes federativos; (ii) avaliar os reflexos das licitações compartilhadas sobre a responsabilidade contratual; e (iii) verificar, à luz da legislação e da jurisprudência, os limites de extensão das penalidades impostas.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, baseada em análise bibliográfica, documental e jurisprudencial. São considerados a Constituição Federal, as Leis nº 11.107/2005 e nº 14.133/2021, além de decretos regulamentadores, doutrina especializada e julgados do Tribunal de Contas da União.

Pretende-se demonstrar que a penalidade de impedimento deve ter interpretação restritiva, aplicando-se apenas ao consórcio ou ao ente consorciado que a impôs, sem automática extensão aos demais entes. Tal interpretação resguarda a autonomia federativa, preserva a segurança jurídica e evita distorções que comprometam a eficácia do modelo de licitações compartilhadas.

2. DA NATUREZA JURÍDICA DO CONSÓRCIO PÚBLICO

Os valores consagrados nos artigos iniciais da Constituição da República Federativa do Brasil não se limitam a meras diretrizes programáticas; constituem, em verdade, as linhas mestras que orientam a estruturação do Estado brasileiro.

A base constitucional para o desenvolvimento e a legitimação da atuação dos consórcios públicos encontra-se firmemente ancorada no princípio federativo. Esse princípio revela-se como a essência da organização estatal, marcada pela repartição de competências entre esferas autônomas⁹².

A federação caracteriza-se por um processo de descentralização política, mediante o qual determinadas competências são transferidas de um centro para novos núcleos de poder. Não se trata de fragmentação de uma unidade central, mas da criação de entidades parciais cuja capacidade decorre diretamente da Constituição⁹³.

Esse modelo federativo é marcado, entre outros aspectos, pela descentralização do poder, especialmente por meio da criação de unidades dotadas de autonomia política, administrativa e normativa. No Brasil, além da União,

⁹² HARGER, Marcelo. Consórcio Públicos na Lei nº 11.107/05. Belo Horizonte: Fórum. 2007.

⁹³ GONÇALVES, Bernardo. Curso de Direito Constitucional. 15ª ed. São Paulo: Juspodivm. 2023. p. 230

integram a federação os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, todos investidos de um particular regime de autogoverno e auto-organização⁹⁴.

Na lição de Gonçalves (2023), autonomia traduz a capacidade de exercer atividades dentro de limites previamente fixados pelo ente soberano, enquanto a auto-organização confere a possibilidade de produção normativa própria, de autogoverno e de autoadministração no desempenho das funções estatais.

A estrutura federativa brasileira ganhou novo contorno com a Emenda Constitucional nº 19/1998, a chamada “Reforma Administrativa”. Entre suas inovações, modificou-se a redação do art. 241 da Constituição da República Federativa do Brasil, que passou a disciplinar expressamente os consórcios públicos e os convênios de cooperação, consolidando o regime de gestão associada de serviços públicos como mecanismo legítimo de atuação conjunta entre os entes federativos⁹⁵.

O dispositivo constitucional não deixa margem a dúvidas: a intenção do Constituinte foi fomentar o regime cooperativo, de modo que os serviços públicos possam ser objeto de gestão associada. Tal gestão compreende o conjunto de ações e estratégias voltadas à execução de serviços de interesse comum, envolvendo todos os entes federativos participantes (Carvalho Filho, 2013)⁹⁶.

A gestão associada revela-se como uma das expressões do regime de parceria, caracterizado pela conjugação de esforços ajustados entre duas ou mais pessoas jurídicas de direito público, ou entre entes públicos e privados, com vistas à consecução de finalidades de interesse coletivo.

A finalidade do dispositivo constitucional é, justamente, criar e disciplinar formas de gestão compartilhada de serviços públicos, suprimindo lacuna normativa até então existente no ordenamento pátrio. Esse comando principiológico traduz a ideia de coordenação entre diferentes entes federativos, de modo a implementar políticas públicas que, isoladamente, dificilmente seriam realizadas com a mesma amplitude e eficácia⁹⁷ (Silva, 2018, p. 46).

A essência do instituto repousa, portanto, na cooperação: todos os entes consorciados devem atuar de forma coordenada e harmônica, em prol

⁹⁴ HARGER, Marcelo. Consórcio Públicos na Lei nº 11.107/05. Belo Horizonte: Fórum. 2007.

⁹⁵ Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1988)

⁹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios Públicos. 2ª ed. São Paulo: Atlas. 2013

⁹⁷ SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. Manual dos Consórcios Públicos. Curitiba: Juruá. 2018. p.46

da execução de serviços públicos de interesse comum. Conforme leciona Heinen (2022, p. 387), “os consórcios públicos são ajustes administrativos entre entes públicos para a constituição de associações públicas ou privadas. Estas instituições, portanto, constituem a união de entes federados (entes políticos), visando a implementar políticas públicas comuns ou de interesse comum”⁹⁸.

Com a regulamentação trazida pela Lei nº 11.107/2005, o consórcio público consolidou-se como solução jurídica capaz de conferir respaldo legal à gestão associada de serviços públicos por diversos entes federativos, ao mesmo tempo em que resguarda a autonomia federativa. No caso de consórcio constituído sob a forma de associação pública, este integra a administração indireta do ente federado, assumindo natureza análoga à das autarquias⁹⁹ (Silva, 2018).

Assim, a constituição de um consórcio público visa precipuamente à implementação de políticas públicas comuns ou à realização de interesses compartilhados. Em sintonia com a evolução do Direito Administrativo, que vem progressivamente incorporando modelos participativos, democráticos e humanizados de gestão, as licitações assumem papel central na viabilização dessas políticas, refletindo diretamente no atendimento às demandas sociais¹⁰⁰.

Importante enfatizar que o consórcio público dotado de personalidade jurídica de direito público integra a estrutura da administração do ente federado que aprovou a lei de ratificação do contrato de consórcio, passando, por consequência, a integrar sua administração indireta. Nessa condição, a atuação do consórcio ocorre em nome e no interesse dos entes consorciados que o compõem.

3. DAS LICITAÇÕES COMPARTILHADAS E LICITAÇÕES CONJUNTAS

A centralização das compras públicas tem se consolidado como prática eficiente para garantir a aquisição de bens e a contratação de serviços com

⁹⁸ HEINEN, Juliano. Curso de Direito Administrativo. 3º Ed. São Paulo: Juspodivm. 2022.

⁹⁹ SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. Manual dos Consórcios Públicos. Curitiba: Juruá. 2018. p. 46.

¹⁰⁰ GUIMARÃES, Edgar; FRANCO, Caroline da Rocha. Controle das políticas públicas por meio das licitações. Publicação em 15.05.2014. Disponível em: https://portal.jmlgrupo.com.br/arquivos/news/newsletter_adm_publica/arquivos/ANEXO_2_15_02.pdf

melhor qualidade e a custos mais reduzidos. Ao unificar os trâmites, busca-se implementar uma gestão cooperativa entre os entes federativos, capaz de reduzir gastos, otimizar processos e elevar a eficiência administrativa pela racionalização de procedimentos antes repetidos de forma dispersa.

Os ganhos desse modelo manifestam-se em diferentes dimensões. Destaca-se, inicialmente, a redução dos custos operacionais, já que a condução de um único processo licitatório pelo consórcio substitui a multiplicação de certames idênticos por cada ente. Soma-se a isso a economia decorrente das compras em grande escala, que propicia condições negociais mais vantajosas, além do fortalecimento do poder de fiscalização, seja no acompanhamento da execução contratual e aplicação de sanções, seja na atuação dos órgãos de controle.

O fundamento jurídico para a centralização das compras por consórcios públicos encontra respaldo no art. 19 do Decreto nº 6.017/2007, que autoriza a realização de licitação centralizada em benefício da administração direta e indireta dos entes consorciados. Esse modelo de licitações compartilhadas organiza-se em duas fases complementares: a fase centralizada, conduzida pelo consórcio público, que recebe as demandas e elabora os documentos do certame; e a fase descentralizada, a cargo de cada ente participante, responsável pelo pagamento, liquidação e recebimento do objeto contratado.

Nessa sistemática, o consórcio público atua como órgão gerenciador do registro de preços, incumbido da preparação, condução e fiscalização geral do processo licitatório. Já os entes participantes, na condição de órgãos executores, assumem as responsabilidades contratuais próprias: celebrar os ajustes, empenhar recursos, liquidar despesas, efetuar pagamentos e fiscalizar tecnicamente os objetos entregues, em conformidade com a legislação aplicável.

Trata-se, portanto, de um modelo que alia cooperação e autonomia. De um lado, a centralização dos procedimentos licitatórios racionaliza a atuação administrativa e amplia o poder de negociação; de outro, a descentralização da execução contratual preserva a autonomia de cada ente consorciado, que mantém controle sobre a execução e adequação local dos serviços ou bens adquiridos.

A Lei nº 14.133/2021 reforça esse desenho institucional ao disciplinar, em seu art. 18, os requisitos para a participação dos entes em licitações compartilhadas, exigindo a demonstração do interesse comum e a comprovação da disponibilidade orçamentária. O art. 181 da mesma lei vai além ao

autorizar expressamente que os consórcios públicos realizem licitações para atender interesses comuns, destacando no parágrafo único que a execução dos contratos poderá ser realizada diretamente pelos entes consorciados.

Esse arranjo normativo confirma a vocação dos consórcios públicos como instâncias de gestão técnica e procedimental dos atos licitatórios, sem que necessariamente assumam a execução material dos contratos. Longe de representar uma distorção da lógica consorcial, tal configuração valoriza a natureza federativa, garantindo eficiência pela centralização dos procedimentos e, simultaneamente, preservando a autonomia municipal pela descentralização da execução contratual.

É nesse ponto que começam a surgir as dúvidas quanto à abrangência das penalidades aplicadas pelo consórcio público. Uma vez resguardada a autonomia do ente consorciado na execução contratual, caberia a este a atuação direta na gestão e fiscalização dos contratos celebrados, inclusive na aplicação de sanções administrativas decorrentes de descumprimento contratual. A questão que se coloca, portanto, é se as penalidades impostas pelo consórcio — na qualidade de órgão gerenciador do processo licitatório — irradiam seus efeitos apenas sobre as contratações centralizadas ou se alcançam igualmente os contratos executados de forma descentralizada pelos entes consorciados. Essa zona de incerteza, fruto da omissão legislativa, exige análise detida da natureza jurídica do consórcio e da forma pela qual se estabelece a repartição de competências entre o ente coletivo e os entes que o compõem.

4. DO REGIME SANCIONATÓRIO DA LEI FEDERAL N. 14.133/2021 E A SANÇÃO DE IMPEDIMENTO DE CONTRATAR APLICADA POR CONSÓRCIOS PÚBLICOS

A aplicação das sanções representa uma prerrogativa estatal, reconhecida como cláusula exorbitante das contratações públicas (art. 104, IV, da Lei 14.133/2021) e não exclui, em hipótese alguma, a obrigação de reparação integral do dano causado à Administração Pública (art. 156, § 9º, da Lei 14.133/2021).

O direito administrativo sancionador ainda constitui campo relativamente pouco explorado pela doutrina nacional. Não obstante, os órgãos de controle, por meio de sua jurisprudência, têm exigido dos gestores públicos uma postura cada vez mais proativa, seja na prevenção e no enfrentamento

de práticas ilícitas em licitações e contratos, seja na apuração obrigatória de infrações administrativas decorrentes dessas contratações. Esse movimento impulsiona a adoção de mecanismos de gestão de riscos que não se limitem a soluções formais, mas que sejam capazes de produzir resultados concretos na política de compras públicas.

Paralelamente, o arcabouço normativo também tem evoluído. A Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) passou a disciplinar a matéria de maneira mais ampla e detalhada do que a legislação anterior, reforçando o papel do direito administrativo sancionador na regulação das contratações públicas. Esse avanço normativo vem acompanhado de regulamentos específicos que tratam do procedimento sancionador no âmbito das unidades administrativas, consolidando um cenário em que a responsabilização e a eficiência caminham lado a lado.

Ainda no contexto conceitual, merece destaque a decisão proferida no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança (RMS) nº 24.559/PR, de relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, na qual se reconheceu expressamente que os princípios, garantias e normas aplicáveis ao direito processual penal estendem-se, por analogia, ao direito administrativo sancionador¹⁰¹.

A Lei Federal nº 14.133/2021 proporcionou singela modificação no trato da matéria, sendo que o ponto de maior relevo foi o aperfeiçoamento na descrição das infrações dedicando artigo específico para tal.

Em razão das infrações praticadas pelos licitantes ou contratadas, a Administração Pública, após ampla defesa e contraditório, poderá aplicar as seguintes sanções (art. 156 da Lei 14.133/2021): a) advertência; b) multa; c) impedimento de licitar e contratar; d) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

O rol de expiações previstas nos incisos I a IV do caput do art. 156 não são escalonadas. Significa dizer que não é necessário primeiro aplicar advertência, para depois ministrar multa e assim sucessivamente. A pena mais ou menos grave estará proporcionalmente relacionada com a gravidade da conduta, com a intensidade do dano etc¹⁰².

É preciso rememorar que, no contexto da legislação anterior, havia intensa controvérsia a respeito da abrangência territorial ou espacial das

¹⁰¹ STJ, RMS nº 24.559/PR, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Data de Julgamento: 03/12/2009, DJe de 01/02/2010

¹⁰² HEINEN, Juliano. Curso de Direito Administrativo. 3ª Ed. São Paulo: Juspodivm. 2022.

sanções de “suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração” (atualmente, “impedimento de licitar e contratar”) e a declaração de inidoneidade (Oliveira, 2025)¹⁰³.

Com a Lei 14.133/2021, a polêmica mencionada acima é resolvida em favor da distinção entre os efeitos espaciais ou territoriais das duas sanções. De acordo com os §§ 4º e 5º do art. 156 da Lei, enquanto a sanção de “impedimento de licitar e contratar” possui efeito restritivo e impede a participação em licitação ou a contratação da empresa punida no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo sancionador, a sanção de “declaração de inidoneidade” possui efeito extensivo, com o afastamento da empresa sancionada das licitações e contratações promovidas pela Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos. (Oliveira, 2025)¹⁰⁴

Importante destacar que essas sanções possuem natureza externa ao contrato, pois seus efeitos se estendem para além dos limites da contratação específica que gerou a penalidade. Outrossim, possuem efeitos ex nunc não retroagindo para alcançar contratos em curso formalizados pela sociedade sancionada. Dessa forma, a eventual aplicação das citadas penalidades não tem o condão de acarretar a extinção automática dos contratos em andamento (Mafissoni, 2023)¹⁰⁵.

A sanção de impedimento de licitar e contratar será aplicada pelas infrações administrativas previstas nos incisos, II, III, IV, V, VI e VII do caput do art. 155, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave. A nova sanção consiste em impossibilidade de participar de licitações e contratos na esfera federativa em que aplicado, ou seja, se aplicado por autarquia municipal, estende-se ao município e a sua administração indireta; se aplicado por ministério do âmbito da União, estende-se à Administração direta e indireta da União. Se aplicado por fundação estadual, à administração direta e indireta do Estado. O prazo de efeitos da sanção é de até 3

¹⁰³ OLIVEIRA; Rafael Carvalho Rezende. Sanções nas licitações e contratações: avanços e desafios. Disponível em: www.licitacaocontrato.com.br. Acesso em: 20/09/2025

¹⁰⁴ OLIVEIRA; Rafael Carvalho Rezende. Sanções nas licitações e contratações: avanços e desafios. Disponível em: www.licitacaocontrato.com.br. Acesso em: 20/09/2025

¹⁰⁵ MAFISSONI, Viviane. Ebook: o direito administrativo sancionador de licitantes e contratados: uma abordagem teórico-prática a partir das regras previstas na Lei nº 14.133/21. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 08 jun. 2023. Disponível em: <https://zenite.blog.br/wp-content/uploads/2023/06/ebook-infracoes-e-sancoes-nllc-vivi-maio-2023-re-v30maio2023.pdf>

anos, devendo ser avaliada conforme os critérios do edital de períodos mais curtos até o máximo (SARAI, 2025)¹⁰⁶

A temática da abrangência das penalidades de impedimento de contratar aplicada no âmbito dos consórcios públicos ainda é marcada por lacunas normativas e incertezas interpretativas. O debate torna-se mais complexo na medida em que se confrontam duas situações distintas: a sanção aplicada por um ente consorciado e seus efeitos sobre o consórcio público; e, em sentido inverso, a penalidade imposta pelo próprio consórcio público e seus reflexos sobre os municípios que o integram.

4.1. A sanção aplicada por município e seus reflexos no consórcio público

Quando a penalidade de impedimento de contratar é aplicada por um município consorciado, seus efeitos não podem ser considerados restritos apenas à esfera interna desse ente. Isso porque o consórcio público, quando constituído como associação pública, integra a administração indireta dos entes federativos que o compõem, uma vez que adquire personalidade jurídica de direito público e natureza análoga à das autarquias. Nesse sentido, a sanção imposta pelo município repercute diretamente no consórcio público, uma vez que este não se dissocia juridicamente da estrutura administrativa do ente consorciado, mas antes atua como extensão de sua capacidade administrativa.

Tal conclusão encontra respaldo no próprio princípio do pacto federativo, que impõe a harmonização e a cooperação entre os entes da federação. Se a finalidade precípua do consórcio público é justamente viabilizar a gestão associada e execução de políticas públicas comuns, seria contraditório admitir que uma empresa sancionada por determinado município pudesse contratar com o consórcio do qual este faz parte. Isso representaria verdadeiro esvaziamento da eficácia da penalidade e violação ao equilíbrio federativo.

A natureza sancionatória da medida também reforça essa compreensão. O direito administrativo sancionador é regido pelo princípio da efetividade: a sanção deve produzir resultados concretos de prevenção e repressão a condutas ilícitas. Permitir que o consórcio — integrante da administração

¹⁰⁶ SARAI, Leandro. Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021 Comentada por Advogados Públicos. 5ª ed. São Paulo: Juspodivm. 2025.

indireta — mantenha relações contratuais com empresa sancionada pelo município equivaleria a frustrar a finalidade preventiva da pena, incentivando o desvio de contratações para a via indireta.

Portanto, a sanção de impedimento aplicada por um município deve irradiar seus efeitos para o consórcio público a que está vinculado. Qualquer interpretação em sentido contrário comprometeria tanto a lógica do pacto federativo quanto a efetividade do regime sancionador, fragilizando o sistema de integridade das contratações públicas.

4.2. A sanção aplicada pelo consórcio público e seus reflexos nos Municípios consorciados

Situação distinta ocorre quando a sanção de impedimento é aplicada pelo próprio consórcio público, na qualidade de órgão gerenciador de licitações compartilhadas. Nesse cenário, a abrangência da sanção mostra-se naturalmente mais ampla, irradiando seus efeitos sobre todos os entes consorciados, ainda que a execução contratual se dê de forma descentralizada.

Tal consequência decorre da própria estrutura de constituição do consórcio público. Para que um município integre o arranjo consorcial, é necessária a edição de uma lei específica que ratifique o protocolo de intenções, nos termos da Lei nº 11.107/2005. Essa lei possui caráter constitutivo, pois somente a partir. Nessa medida, cada município consorciado incorpora o consórcio à sua administração indireta, vinculando-se juridicamente às decisões e atos praticados pela entidade interfederativa.

Nesse contexto, a sanção aplicada pelo consórcio não pode ser interpretada como restrita a ele próprio, sob pena de se criar um “vácuo sancionatório” capaz de fragilizar a lógica da cooperação federativa. Admitir que um licitante penalizado pelo consórcio pudesse contratar livremente com um dos entes consorciados seria esvaziar a eficácia da sanção, ferindo os princípios da moralidade administrativa, da isonomia entre licitantes e da eficiência na gestão pública.

O efeito irradiante, portanto, é consequência lógica da natureza consorcial: se o consórcio é parte integrante da administração indireta de todos os entes que o compõem, a sanção que ele aplica deve, necessariamente, vincular a atuação desses mesmos entes.

Além disso, a unidade do processo licitatório conduzido pelo consórcio exige coerência na aplicação de penalidades. Permitir que os municípios

consorciados ignorem a sanção aplicada pelo órgão central geraria contradições práticas: uma empresa poderia ser considerada impedida para contratar com o consórcio, mas ainda assim firmar contratos individualmente com seus membros, o que afrontaria a segurança jurídica e deslegitimaria o sistema consorcial.

Portanto, a penalidade de impedimento de contratar, aplicada pelo consórcio público deve irradiar efeitos sobre todos os municípios consorciados, não por extensão indevida da sanção, mas porque o consórcio é parte integrante da própria estrutura administrativa de cada ente. A consequência lógica é que a empresa sancionada se torna inabilitada não apenas perante o consórcio, mas também perante os entes consorciados individualmente considerados, uma vez que a atuação do consórcio projeta-se como expressão da vontade coletiva dos entes federados, juridicamente institucionalizada pelo pacto consorcial.

5. CONCLUSÃO

O presente estudo buscou enfrentar a questão da abrangência da penalidade de impedimento aplicada por consórcios públicos, indagando se seus efeitos se restringem ao próprio ente consorcial ou se se estendem também aos municípios consorciados.

A análise partiu do exame da natureza jurídica dos consórcios públicos, prevista no art. 241 da Constituição Federal e disciplinada pela Lei nº 11.107/2005, bem como dos fundamentos introduzidos pela Lei nº 14.133/2021. Verificou-se que, quando instituídos como associações públicas, os consórcios integram a administração indireta de cada um dos entes que os ratificaram por lei específica, assumindo natureza de autarquias interfederativas. Esse ponto mostrou-se essencial para compreender o alcance das sanções aplicadas.

No desenvolvimento do trabalho, constatou-se que a penalidade de impedimento aplicada por um município consorciado reflete diretamente no consórcio público, justamente porque este integra a sua administração indireta. A lógica do pacto federativo e a necessidade de preservar a eficácia das sanções impedem que a empresa punida por determinado ente possa, indiretamente, contratar com a entidade interfederativa por ele composta. Trata-se de manifestação da unidade federativa, que repele contratações contraditórias e assegura a efetividade do regime sancionador.

Em sentido inverso, verificou-se que a penalidade de impedimento aplicada pelo consórcio público deve irradiar seus efeitos para todos

os municípios consorciados. Ao delegar ao consórcio a condução da fase centralizada do processo licitatório, os entes vinculam-se às decisões dele emanadas, inclusive quanto à aplicação de sanções. Essa consequência não viola o princípio da intranscendência da pena, uma vez que a sanção não extrapola a pessoa do infrator, mas apenas se projeta de forma unitária sobre todos os entes que integram o arranjo consorcial.

A correta compreensão do tema exige uma hermenêutica que equilibre os fundamentos do direito sancionador com as peculiaridades do regime dos consórcios públicos, preservando tanto a autonomia municipal quanto a segurança jurídica dos processos licitatórios compartilhados.

Dessa forma, respondendo ao problema de pesquisa, conclui-se que a penalidade de impedimento aplicada no âmbito dos consórcios públicos possui natureza irradiante, alcançando tanto o consórcio quanto os municípios que dele fazem parte, a depender do polo em que a sanção é aplicada.

Quanto aos objetivos específicos, verificou-se que: a natureza jurídica dos consórcios públicos, como autarquias interfederativas, legitima a extensão dos efeitos sancionatórios; as licitações compartilhadas revelam-se o ambiente no qual essas sanções ganham maior relevo, exigindo coerência no tratamento dado às empresas sancionadas; à luz do direito administrativo sancionador, princípios como a legalidade estrita, a isonomia, a moralidade e a efetividade da sanção oferecem o suporte dogmático necessário para justificar o alcance da penalidade.

Em conclusão, a interpretação sistemática do ordenamento jurídico conduz à compreensão de que a sanção de impedimento aplicada por consórcio público deve irradiar seus efeitos sobre todos os entes consorciados, ao passo que a penalidade aplicada por um município consorciado igualmente alcança o consórcio que integra sua administração indireta. Essa leitura preserva a lógica federativa, assegura a eficácia do sistema sancionador e reforça a segurança jurídica das contratações públicas no âmbito da gestão consorciada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL.[Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 set. 2024
- BRASIL. **Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília: DF. Presidência da

República, [2005]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em 18 set. 2025.

BRASIL, **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativo. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL, **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça STJ, **RMS nº 24.559/PR**, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Data de Julgamento: 03/12/2009, DJe de 01/02/2010

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Consórcios Públicos**. 2ª ed. São Paulo: Atlas. 2013.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª Ed. São Paulo: Juspodivm. 2023.

GUIMARÃES, Edgar; FRANCO, Caroline da Rocha. **Controle das políticas públicas por meio das licitações**. Publicação em 15.05.2014. Disponível em: https://portal.jmlgrupo.com.br/arquivos/news/newsletter_adm_publica/arquivos/ANEXO_2_15_02.pdf

HARGER, Marcelo. **Consórcio Públicos na Lei nº 11.107/05**. Belo Horizonte: Fórum. 2007.

HEINEN, Juliano. **Curso de Direito Administrativo**. 3º Ed. São Paulo: Juspodivm. 2022.

MAFISSONI, Viviane. **Ebook: o direito administrativo sancionador de licitantes e contratados**: uma abordagem teórico-prática a partir das regras previstas na Lei nº 14.133/21. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 08 jun. 2023. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.

OLIVEIRA; Rafael Carvalho Rezende. **Sanções nas licitações e contratações**: avanços e desafios. Disponível em: www.licitacaocontrato.com.br. Publicação em 09.04.2025. Acesso em: 12 set. 2025.

SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. **Manual dos Consórcios Públicos**. Curitiba: Juruá. 2018. p.46.

Enviado em 23.09.2025.

Aprovado em 27.01.2025.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

A ILEGALIDADE DAS AUTUAÇÕES FISCAIS QUE IMPÕEM O PAGAMENTO DE FGTS AOS SERVIDORES TEMPORÁRIOS NO MUNICÍPIO DE JOINVILLE

Franciano Beltramini¹⁰⁷

Resumo: Empregando o método dedutivo, o presente artigo objetiva analisar a (i)legalidade das autuações fiscais que determinam o recolhimento do FGTS a servidores públicos temporários, tomando como referência empírica, caso vivenciado pelo Município de Joinville. Para tanto, os objetivos propostos são: i) apresentar breves considerações sobre as disposições constitucionais acerca da admissão de servidores públicos; ii) discorrer sobre o regime jurídico utilizado no Município de Joinville para regular a relação com seus servidores; iii) analisar os fundamentos utilizados pela fiscalização do trabalho para determinar o pagamento de FGTS aos servidores temporários; iv) apresentar as principais teses defensivas desenvolvidas pela Procuradoria do Município para defender a regularidade das contratações e a ilegalidade das autuações.¹⁰⁸

Sommario: Utilizzando il metodo deduttivo, questo articolo si propone di analizzare la (il)legalità degli accertamenti fiscali che determinano il pagamento del FGTS ai dipendenti pubblici temporanei, prendendo come riferimento empirico il caso vissuto dal Comune di Joinville. A tal fine gli

¹⁰⁷ Doutorando e Mestre em Direito Empresarial e Cidadania pela UNICURITIBA. Procurador do Município de Joinville, Advogado e Pesquisador do CNPq, integrante do grupo de pesquisa “Inteligência Artificial: Trabalho, Livre Iniciativa e Direito” do PPGD da UNICURITIBA. E-mail: franciano.beltramini@gmail.com / Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4288905831001490> / ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1185-0230>

¹⁰⁸ **Nota ao leitor:** o artigo em questão é fruto de um trabalho técnico desenvolvido no âmbito do Município de Joinville por ocasião do ajuizamento de duas ações anulatórias. Exemplificativamente citamos as anulatórias propostas no primeiro grau da Justiça Federal de Joinville/SC, autos n. 5002019-93.20225.4.04.7201 e 5006292-18.2025.4.04.7201.

obiettivi proposti sono: i) presentare brevi considerazioni sulle disposizioni costituzionali in materia di ammissione dei pubblici dipendenti; ii) discutere il regime giuridico utilizzato nel Comune di Joinville per regolare il rapporto con i propri dipendenti; iii) analizzare le basi utilizzate dall'ispettorato del lavoro per determinare il pagamento del FGTS ai dipendenti temporanei; iv) presentare i principali argomenti difensivi sviluppati dalla Procura Comunale a difesa della regolarità delle assunzioni e dell'illegittimità degli accertamenti.

Palavras-Chave: Servidores temporários; FGTS; Ilegalidade das autuações.

Parole Chiave: server temporanei; FGTS; Illegalità degli accertamenti.

Sumário: 1. Introdução; 2. As disposições constitucionais para a admissão de pessoal no serviço público; 3. O regime jurídico dos servidores do Município de Joinville 4. Breve ambientação sobre as autuações recebidas pelo Ministério do Trabalho que determinam que o Município de Joinville realize o pagamento de FGTS a todos os servidores temporários; 5. Principais teses defensivas elaboradas pela Procuradoria do Município de Joinville para defender a legalidade das contratações temporários e pleitear a anulação das NDFC's; 5.1. Ofensa ao direito ao contraditório e ampla defesa – Notificações possuem fundamentação genérica que não adentram na análise dos atos que fundamentam o vínculo temporário e não comprova nenhuma ilegalidade; 5.2. Incompetência da fiscalização do Ministério do Trabalho para desqualificar todos os vínculos temporários ante a presunção de constitucionalidade da lei local; 5.3. Autuação da fiscalização cria regime jurídico híbrido na Administração Pública; 6. Considerações Finais. Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

A fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego tem ampliado seu campo de análise sobre os vínculos estabelecidos pela Administração Pública com servidores temporárias, fundadas no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal da República do Brasil de 1988 (doravante CRFB/88).

Referida atuação se baseia na competência legal¹⁰⁹ deste relevante órgão da União que possui a atribuições institucional de assegurar o cumprimento da legislação trabalhista.

¹⁰⁹ A atuação da Auditoria Fiscal do Trabalho é regulamentada principalmente pela Lei nº 10.593/2002, que também é complementada pela Lei nº 11.457/2007 e pelo Decreto nº

Nesse contexto, ao longo dos últimos anos, o Município de Joinville vem recebendo “Notificação de Débito do Fundo de Garantia e da Constituição Social” (doravante NDFC) que determinaram o recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para os servidores temporários, sob o argumento de que haveria nulidade nas contratações e consequente aplicação do disposto previsto no Art. 19-A da Lei 8.036/1990.

A partir destas Autuações Fiscais a Procuradoria do Município foi instada para analisar a questão e realizar a defesa do Município e o presente artigo buscará apresentar alguns argumentos utilizados para defender da ilegalidade destas determinações

Nesta linha de ideias buscar-se-á responder as seguintes perguntas neste artigo: i) Quais são as determinações da CRFB/88 relativas a admissão de pessoal no serviço público? ii) Qual o regime jurídico utilizado pelo Município de Joinville para regular a relação com seus servidores? iii) Quais os fundamentos utilizados pela fiscalização trabalhista para determinar o pagamento de FGTS aos servidores temporários? iv) Quais as principais teses defensivas desenvolvidas pela Procuradoria do Município para defender a regularidade das contratações temporárias e requerer a anulação das Notificações recebidas.

A controvérsia adquire relevância teórica e prática ao colocar em debate a natureza jurídica do vínculo entre o servidor temporário e o poder público, bem como os limites da atuação fiscal quando confrontada com a autonomia normativa municipal.

Assinala-se, ainda que ao se realizar o estudo para enfrentar a questão observou-se que situação análoga a vivenciada em Joinville esta sendo enfrentada em inúmeros outros Municípios, bem como, que ao se somar o valor das NDFC recebidas pelo Município de Joinville chega-se a expressiva monta de mais de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais).

O método científico empregado é dedutivo, mediante o qual se estabelecem grandes formulações dogmáticas, como, por exemplo, analisar os comandos constitucionais para a admissão de servidores; o regime jurídico dos servidores do Município de Joinville, para posteriormente buscar a estratificação destes temas ao objetivo central desta pesquisa, que apresentar

4.552/2002 (Regulamento da Inspeção do Trabalho). Essas leis definem as atribuições dos Auditores-Fiscais do Trabalho, como assegurar o cumprimento da legislação trabalhista, verificar registros e recolhimentos, e combater o trabalho escravo e infantil.

de maneira sintética os fundamentos das autuações que determinam o pagamento de FGTS aos servidores temporários e os argumentos desenvolvidos para defender a regularidade das contratações e a anulação das autuações.

Ainda, acerca da questão metodológica, registra-se a utilização da técnica de pesquisa bibliográfica e documental, posto que as respostas aos objetivos traçados neste artigo serão buscadas a partir de referências teóricas já publicadas em livros especializados, em artigos científicos, na Constituição Federal, na legislação e na jurisprudência.

2. AS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS PARA A ADMISSÃO DE PESSOAL NO SERVIÇO PÚBLICO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) estabelece no Art. 37, II¹¹⁰ a regra geral do concurso público de provas e títulos para a admissão de pessoal através da investidura em cargo ou emprego público.

Trata-se de importante instrumento para o atendimento dos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e eficiência, previstos na cabeça do próprio Art. 37, bem como o princípio da igualdade, previsto na cabeça do Art. 5 da Lei Maior.

A informação apenas apresentada é confirmada por Gustavo Alexandre Magalhães¹¹¹ através do fragmento abaixo transcrito, que apresenta tanto a regra geral para a admissão no serviço público como uma das suas exceções:

A Constituição Federal de 1988 determinou em seu art. 37, II, que a admissão de pessoal para ocupar cargos ou empregos públicos fica condicionada à realização prévia de concurso público, atendendo-se ao princípio da isonomia (iguais chances de acesso a todos) e da

¹¹⁰ Art. 37. 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 e, também, ao seguinte [...] II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

¹¹¹ MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. O desrespeito ao princípio da valorização do trabalho humano por meio da contratação temporária de servidores públicos. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 239, p. 111–118, 2005. DOI: 10.12660 / rda.v 239.2005.43860. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43860>. Acesso em: 19 out. 2025., pg. 111.

eficiência (seleção dos melhores candidatos). Excepcionalmente, a Carta de 1988 previu a possibilidade de contratação de agentes temporários para satisfazer a necessidades de excepcional interesse público, conforme estabelece o art. 37, IX. Aproveitando-se da medida excepcional prevista pelo Constituinte, a Administração vem utilizando com frequência da contratação por tempo determinado no intuito de admitir servidores para atender às aludidas “necessidades transitórias”.

De acordo com o fragmento colacionado, uma das exceções a regra do concurso público é a contratação de agentes temporários, prevista no inciso IX¹¹² do Art. 37, hipótese em que a contratação se dará por tempo determinado, para o atendimento de demanda temporária e desde que esteja presente excepcional interesse público.

Assinala-se, ainda, que outra exceção a regra do concurso público, esta prevista na parte final do inciso II do Art. 37 que estabelece a ressalva relativa as nomeações para cargos em comissão, que são os de livre nomeação e exoneração, e, de acordo com o inciso V¹¹³ do mesmo Art. 37 se destinam exclusivamente para atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Do explicitado acima, conclui-se que a CRFB/88 estabeleceu no Art. 37, II a regra geral para a admissão de pessoal no serviço público, no sentido de que a investidura em cargo e emprego público se dê após a prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, bem como, a própria Carta Maior estabeleceu exceções a essa regra, para os casos de contratos temporários e em comissão.

3. O REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE JOINVILLE

O inciso I do Art. 30 da CRFB/88 estabelece que o Município tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local. O comando do

¹¹² Art. 37. (...) IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

¹¹³ V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

dispositivo citado é ratificado pelo Art. 39¹¹⁴ da Magna Carta que prevê que os entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) instituirão conselho de política de administração e remuneração do seu pessoal.

Assinala-se que o disposto no Art. 39 da CRFB/88 previsto em sua redação original estabelecia que os entes federados instituísem regime jurídico único de planos de carreira para os seus servidores, mas a redação foi alterada pela Emenda Constitucional (EC) n. 19/1998.

Logo após a aprovação da EC n. 19/1998 foi interposta a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 2135/DF¹¹⁵ que discutia a inconstitucionalidade formal no processo legislativo de redação e aprovação da referida Emenda.

Em 08/2025, a ADI referenciada foi julgada improcedente, ou seja, foi declarada a inexistência de inconstitucionalidade na nova redação do Art. 39, atribuída pela EC 19/1998, que deixou de exigir a instituição de um regime jurídico único para os servidores, havendo a possibilidade de em um mesmo ente publico, haver diferentes regimes jurídico para seus servidores.

Importante observar que os mandamentos da Carta Maior aqui referenciados estabelecem que cabe aos entes federados instituir o regime jurídico que regulamenta a relação com os seus servidores.

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho¹¹⁶, o regime jurídico “é o conjunto de regras de direito que regulam determinada relação jurídica”.

Em linha complementar, Marçal Justen Filho¹¹⁷ esclarece que dentre inúmeras classificações possíveis aplicáveis aos servidores públicos há a que se relaciona à natureza do vínculo jurídico mantido com o ente público. Neste sentido, há os servidores públicos estatutários e os servidores sujeitos ao regime trabalhista.

¹¹⁴ Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes

¹¹⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ADI 2135. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgado em 06 nov. 2024. Publicado em 11 nov. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=11299>. Acesso em 22/10/2025.

¹¹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013, pg. 598

¹¹⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, pg. 590

Sobre o regime jurídico, o professor Carvalho Filho¹¹⁸ esclarece que os “servidores públicos estatutários são aqueles cuja relação jurídica de trabalho é disciplinada por diplomas legais específicos denominados estatutos”. Os Estatutos estabelecem direitos e deveres que disciplinam a relação funcional entre o servidor e o ente público e tem natureza jurídico-administrativa. Ante a essa natureza, eventual conflito entre servidor estatutário e o ente público empregador, deverá ser dirimido perante a Justiça Comum (Federal ou Estadual), conforme uma série de precedentes do STF, dentre eles a ADI 3395 do STF e a Súmula 137 do STJ.

Há, contudo, a possibilidade de o ente federativo utilizar o regime jurídico trabalhista, ou seja, ao invés de criar legislação própria para regular a relação com seus servidores, utiliza a Consolidação das Leis do Trabalho CLT (Decreto-Lei n. 5.452/1943). Nesta hipótese, Carvalho Filho¹¹⁹ destaca que a relação jurídica é de natureza contratual, e, portanto, a competência para dirimir eventual conflito entre servidores com regime trabalhista (ou celetista) e o seu ente empregador é da justiça especializada do trabalho, conforme estabelece o art. 114, I da CFRB/88.

A partir do disposto no Art. 39 da CRFB, o Município de Joinville institui através de legislações próprias, o regime jurídico estatutário para regular a relação com seus servidores.

Neste sentido, os servidores com cargo de provimento efetivo do Município de Joinville, são regidos pela Lei Complementar Municipal (LCM) n. 266/2008, que estabelece os direitos e deveres dos servidores de carreira.

Há, contudo, conforme visto na seção anterior, outros tipos de relação jurídica que podem ser estabelecidas com os servidores públicos, que, no caso do Município de Joinville, também foram regulamentados por leis próprias que estabelecem os deveres e direitos dos servidores.

Neste sentido, destaca-se que os servidores temporários têm sua relação jurídica regulada pela Lei Complementar Municipal (LCM) n. 230/2007, e, os servidores com provimento em comissão – relativos a cargos declarados em lei de livre nomeação e exoneração – tem seus direitos estabelecidos na LCM 266/2008.

Assinala-se que o regime jurídico dos servidores públicos temporários no Município de Joinville é uma forma especial de vínculo jurídico,

¹¹⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit., pg. 597 – 600.

¹¹⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit., pg. 601 - 602.

dotada de características próprias, cuja finalidade é atender a necessidades transitórias de excepcional interesse público, conforme previsão expressa no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal.

A natureza dessa relação é jurídico-administrativa, e não contratual-trabalhista, uma vez que decorre de um ato unilateral da Administração e está subordinada ao regime de direito público. De acordo com o Art. 3¹²⁰ da LCM 230/2007 o servidor temporário é admitido mediante procedimento seletivo simplificado, devendo ser assinalado ainda que o Art. 9¹²¹ da referida lei explicita de maneira expressa que a relação contratual tem natureza administrativa.

A diferenciação entre o regime jurídico-administrativo e o celetista tem, portanto, implicações diretas na definição dos direitos e deveres dos agentes temporários.

O artigo 39, §3º, da Constituição Federal, estabelece que os direitos trabalhistas do artigo 7º aplicam-se aos servidores públicos “no que couber”, o que afasta a aplicação automática e indistinta desses direitos, inclusive do FGTS. Destaca-se, ainda que do Art. 15, § 2¹²² da Lei 8.036/1990 (Lei do FGTS), prevê expressamente que os servidores públicos sujeitos a regime jurídico próprio estão excluídos do FGTS.

¹²⁰ Art. 3º O recrutamento do pessoal a ser contratado, nos termos desta Lei Complementar, será feito através de processo seletivo simplificado, mediante provas de títulos, facultada a inclusão de outros critérios objetivos de pontuação fixados em edital, sujeito a ampla divulgação publicidade, através dos canais de comunicação oficiais da Prefeitura Municipal de Joinville.

¹²¹ Art. 9º A relação contratual formada nos termos desta Lei Complementar tem natureza administrativa, aplicando-se ao contratado o § 3º do art. 39 da Constituição Federal, e vinculando-se o mesmo ao regime geral de previdência social.

¹²² Art. 15. Para os fins previstos nesta Lei, todos os empregadores ficam obrigados a depositar, até o vigésimo dia de cada mês, em conta vinculada, a importância correspondente a 8% (oito por cento) da remuneração paga ou devida, no mês anterior, a cada trabalhador, incluídas na remuneração as parcelas de que tratam os arts. 457 e 458 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Gratificação de Natal de que trata a Lei nº 4.090, de 13 de julho de 1962. § 1º Entende-se por empregador a pessoa física ou a pessoa jurídica de direito privado ou de direito público, da administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que admitir trabalhadores a seu serviço, bem assim aquele que, regido por legislação especial, encontrar-se nessa condição ou figurar como fornecedor ou tomador de mão-de-obra, independente da responsabilidade solidária e/ou subsidiária a que eventualmente venha obrigar-se. § 2º Considera-se trabalhador toda pessoa física que prestar serviços a empregador, a locador ou tomador de mão-de-obra, excluídos os eventuais, os autônomos e os servidores públicos civis e militares sujeitos a regime jurídico próprio.

No Município de Joinville, a Lei Complementar nº 230/2007 cumpre integralmente a exigência constitucional de lei específica ao regulamentar as hipóteses e condições de contratação por tempo determinado. Essa norma prevê expressamente as situações que configuram necessidade temporária de excepcional interesse público, como calamidade, epidemias, vacância de cargo e substituição de servidores em licença. Dessa forma, cada contratação encontra respaldo em hipótese legal concreta e delimitada, em conformidade com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

É importante observar que o Supremo Tribunal Federal, em reiteradas decisões, reconheceu a validade das contratações temporárias quando amparadas por lei específica e precedidas de processo seletivo simplificado. Neste sentido, cita-se o Recurso Extraordinário nº 658.026/MG (Tema 612¹²³ da Repercussão Geral), no qual a Corte assentou que a contratação temporária, quando legítima, não viola o princípio do concurso público, desde que observadas as hipóteses legais e o caráter transitório da necessidade administrativa.

Do explicitado até aqui inferir-se que o Município de Joinville optou por regular de forma própria a relação estabelecida com seus servidores que são estatutários, e, portanto, possuem natureza jurídico-administrativa e não o celetista.

4. BREVE AMBIENTAÇÃO SOBRE AS AUTUAÇÕES RECEBIDAS PELO MINISTÉRIO DO TRABALHO QUE DETERMINAM QUE O MUNICÍPIO REALIZE O PAGAMENTO DE FGTS A TODOS OS SERVIDORES TEMPORÁRIOS

A contextualização sobre as disposições constitucionais que tratam da admissão de servidores públicos, bem como sobre o regramento instituído pelo Município de Joinville para regular a relação jurídica estabelecida com

¹²³ Tema n. 612 do STF. TESE: Nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, para que se considere válida a contratação temporária de servidores públicos, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a contratação seja indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração.

seus servidores é elemento essencial para analisar a questão em discussão neste artigo, que busca verificar a legalidade ou não das autuações efetuadas pelo Auditores do Ministério do Trabalho e Emprego da União, que, ao longo dos últimos anos, tem aplicado notificações que determinam o pagamento de FGTS nos contratos de servidores temporários no Município de Joinville.

Para que se tenha uma noção mais clara da repercussão econômica da questão, ao se somar o valor de cinco Notificações de Débito do Fundo de Garantia e da Contribuição Social (NDFC¹²⁴) que o Município responde se chega a expressiva monta de mais de R\$ 102.000.000,00, (cento e dois milhões de reais), que supostamente seria devido pelo Município a título de FGTS.

Referidas NDFC são fundamentadas basicamente em duas alegações¹²⁵, quais sejam:

¹²⁴ i) Notificação de Débito do Fundo de Garantia e da Contribuição Social (NDFC) n. 200.971.581 (Processo Administrativo n. 46220.005861/2017-47), que determina o pagamento de FGTS de todos os servidores temporários contratados pelo Município de Joinville de 03/2010 a 02/2017 no valor de R\$15.778.771,21 (quinze milhões, setecentos e setenta e oito mil, setecentos e setenta e um reais e vinte e um centavos); ii) Notificação de Débito do Fundo de Garantia e da Contribuição Social (NDFC) n. 202.372.804 (Processo Administrativo nº 14185.011583/2022-10), que determina o pagamento de FGTS de todos os servidores temporários contratados pelo Município de Joinville de 03/2017 a 10/2021 no valor de R\$30.002.527,21 (trinta milhões, dois mil, quinhentos e vinte e sete reais e vinte e um centavos); iii) Notificação de Débito do Fundo de Garantia e da Contribuição Social (NDFC) n. 202.372.821 (Processo Administrativo nº 14185.011585/2022-09), que determina o pagamento de FGTS de todos os contratos temporários dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e de Combate às Endemias contratados pelo Município de Joinville de 03/2017 a 10/2021 no valor R\$4.875.926,00 (quatro milhões, oitocentos e setenta e cinco mil novecentos e vinte e seis reais); iv) Notificação de Débito do Fundo de Garantia e da Contribuição Social (NDFC) n. 203.596.081 (Processo Administrativo n. 46220.005861/2017-47), que determina o pagamento de FGTS de todos os servidores temporários contratados pelo Município de Joinville de 05/2020 a 02/2024 no valor de R\$39.913.008,27 (trinta e nove milhões, novecentos e treze mil e oito reais e vinte e sete centavos); v) Notificação de Débito do Fundo de Garantia e da Contribuição Social (NDFC) n. 203.595.602 (Processo Administrativo n. 14185.020701/2025-15), que determina o pagamento de FGTS de todos os servidores temporários contratados pelo Município de Joinville de 03/2024 a 12/2024 no valor de R\$11.638.535,61 (onze milhões, seiscentos e trinta e oito mil, quinhentos e trinta e cinco reais e sessenta e um centavos).

¹²⁵ Fragmento constante nas cinco NDFC citadas: “(...) Note-se, entretanto, que as atividades para os quais foram contratados pelo Município são aquelas normais à administração, ou seja, passíveis de serem contratados por meio de concurso público e que não se enquadram nas atividades de excepcional interesse público, somando-se a isso, urge frisar que, na grande maioria das vezes, são contratos que se sucedem ou com duração cabalmente incompatível com a premissa da temporariedade, restando demonstrada, destarte, que a atividade não é transitória e sim necessária ao cotidiano da administração, como professores, auxiliares de educador, técnicos de enfermagem, médicos, agentes comunitários de saúde (...)”.

PRIMEIRO: os servidores temporários foram contratados pelo Município para atividades normais da administração, como é o caso de professores, médicos e agentes comunitários de saúde, etc., fato esse que segundo o entendimento dos auditores demonstram a ausência de transitoriedade e excepcional interesse público, ou em perspectiva diversa, a necessidade cotidiana da administração;

SEGUNDO: que a duração dos contratos não é observada, fato que ofende a premissa da temporariedade.

Para se chegar a essa conclusão os auditores do Ministério do Trabalho informam nas cinco NDFC que a verificação das citadas irregularidades¹²⁶ foi extraída a partir de dados extraídos da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais).

Destaca-se, contudo, que não foi apontado um único exemplo concreto, como também não há nos processos administrativo a análise individualizada e documental de nenhum dos atos administrativos de admissão e exoneração dos servidores temporários, ou seja, não há demonstração efetiva de nenhuma irregularidade.

Consta ainda nas NDFC a afirmação¹²⁷ de que a legislação municipal não observa a Constituição e o Tema 916¹²⁸ do Supremo Tribunal Federal e por esse **motivo conclui pela nulidade de todos os vínculos temporários estabelecidos pelo Município nos períodos explicitados em cada NDFC**, e, determinam o pagamento de FGTS com base no Art. 19-A¹²⁹ da Lei 8036/90

¹²⁶ Fragmento constante nas cinco NDFC citadas: “(...) A verificação quanto à função de cada trabalhador foi realizada por meio do arquivo eletrônico MANAD, nos arquivos da RAIS, informações disponibilizadas em portais de transparência pública, e publicações no Diário Oficial dos Municípios, e publicações no Diário Eletrônico Municipal(...)”

¹²⁷ Fragmento constante nas cinco NDFC citadas “(...) A legislação municipal, interpretada em conformidade com a Constituição Federal, em especial o art. 37 e seus incisos, nos moldes da alçures mencionada decisão do Supremo Tribunal Federal, leva à conclusão da nulidade dos contratos de trabalho temporários firmados pela Administração Pública Municipal de JOINVILLE/SC, atraindo a aplicação do art. 19-A da Lei 8.036/1990 (FGTS) (...)”

¹²⁸ Tema n. 916 do STF. TESE: A contratação por tempo determinado para atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público realizada em desconformidade com os preceitos do art. 37, IX, da Constituição Federal não gera quaisquer efeitos jurídicos válidos em relação aos servidores contratados, com exceção do direito à percepção dos salários referentes ao período trabalhado e, nos termos do art. 19-A da Lei 8.036/1990, ao levantamento dos depósitos efetuados no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS.

¹²⁹ Art. 19-A. É devido o depósito do FGTS na conta vinculada do trabalhador cujo contrato de trabalho seja declarado nulo nas hipóteses previstas no art. 37, § 2º, da Constituição Federal, quando mantido o direito ao salário.

O Art. 19-A da Lei do Fundo de Garantia do Tempo de Servido (FGTS – Lei 8036/90) estabelece que mesmo que seja declarado nulo o contrato de trabalho – em razão da ausência de previa aprovação em concurso público ou realizado de forma irregular por não observar os requisitos legais – o trabalhador terá direito ao recebimento do FGTS.

O Tema de Repercussão Geral n. 916 do STF, ratifica o disposto no Art. 19-A da Lei 8.036/90 ao explicitar que a contratação de servidores temporários sem observar o que preceitua o inciso IX do Art. 37 não gera outros efeitos jurídicos além da percepção do salário do período trabalhado e o levantamento dos depósitos de FGTS, nos termos do art. 19-A da Lei 8.036/90.

Ocorre que, conforme informado acima, as autuações da fiscalização federal foram realizadas sem a demonstração mínima de fatos que indicassem fraude ou irregularidade específica em cada contrato, baseando-se unicamente em dados e análises genéricas, extraídos das folhas de pagamento e das informações da RAIS.

Considerando o estudo realizado para elaborar a defesa administrativa, bem como a minutar ação judicial para anular essas NDFC's (das cinco NDFC's citadas, três ainda estão tramitam no contencioso administrativo e duas já foram finalizadas, tendo a Procuradoria do Município interposto ação anulatória), na próxima seção se buscará apresentar os principais fundamentos para validar a forma de agir do Município, bem como para pleitear a nulidade dos atos de fiscalização, que estão sendo postulada tanto na via administrativa como judicial.

5. TESES DEFENSIVAS ELABORADAS PELA PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE JOINVILLE PARA DEFENDER A LEGALIDADE DAS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS E PLEITEAR A ANULAÇÃO DAS NDFC'S

Recorda-se que de acordo com o previsto no art. 37, IX, da Carta Magna, para realizar contratos temporários com a administração pública faz-se imprescindível a existência concomitante de três requisitos autorizadores: situação de excepcional interesse público, temporariedade da necessidade e hipótese prevista em lei.

Nesta linha de ideias o Município de Joinville, editou lei local que explicitam as situações de excepcional interesse público e o prazo determinado, conforme se observa no Art. 1³⁰ da LCM nº 230/07.

A partir do regramento local, o Município realiza as contratações temporárias com fundamento na sua legislação. Assinala-se que para cada ato de investidura de um servidor temporário é aberto um procedimento administrativo onde é explicitada a motivação da investidura, vinculada a alguma das hipóteses explicitadas na lei, bem como referido ato se efetiva observando lista de aprovados em processo seletivo, como também possuem prazo determinado, conforme se observa no ato administrativo de investidura, que é referendado com o ato de extinção do referido vínculo temporário.

Reitera-se que nas NDFC's recebidas não houve a análise concreta das informações citadas, não havendo indicação de concreta de nenhuma irregularidade como a ausência de motivação em uma das hipóteses previstas na lei, a prévia aprovação em processo seletivo ou a inobservância ao prazo determinado.

Assinala-se, ainda, que o Município observa com rigor o cumprimento dos requisitos previstos na LCM 230/2007, tendo em conta a ostensiva fiscalização a que é submetido pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

¹³⁰ Art. 1º Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, os órgãos da Administração Pública Municipal, direta e indireta, poderão admitir pessoal por tempo determinado, nas condições e prazos previstos nesta Lei Complementar. Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público o atendimento de necessidades urgentes, emergenciais e específicas, nos casos de:

I - situações de calamidade pública;

II- combate a surtos epidêmicos;

III - implantação de serviços essenciais, urgentes e inadiáveis, de manifesto interesse público;

IV - cumprimento de obrigações estabelecidas em convênios, acordos ou ajustes firmados com outros entes públicos, que envolvam obras e/ou serviços que devam ser executados em prazo determinado;

V - admissão de pesquisador, tecnólogo ou outro profissional visitante, bem como instrutores para ministrarem cursos técnico-profissionalizantes aos servidores públicos ou à comunidade, em caráter temporário e/ou excepcional;

VI - concessão das licenças legais, por prazo superior a 30 (trinta) dias, a servidores efetivos, nos termos da Lei Complementar nº 21, de 27 de junho de 1995;

VII - vacância de cargo público nos termos do art. 31 da Lei Complementar nº 21, de 27 de junho de 1995, quando o concurso público com vistas ao seu provimento tenha sido realizado nos últimos 2 (dois) anos sem que tenha havido a inscrição ou a aprovação de qualquer candidato, ou quando os candidatos aprovados tenham sido convocados mas não nomeados em virtude de desistência, acarretando a deserção do certame, ou, uma vez nomeados, tenham sido demitidos ou exonerados e não subsistam candidatos aprovados remanescentes.

5.1. Ofensa ao direito ao contraditório e ampla defesa: Notificações possuem fundamentação genérica que não adentram na análise dos atos que fundamenta a contratação e não comprova nenhuma ilegalidade

Conforme informado acima, as cinco NDFC's recebidas pelo Município até o momento, estão baseadas em argumento genérico apresentado pela fiscalização sem análise individualizada dos contratos e sem a necessária comprovação de irregularidade.

A conduta da fiscalização – de aplicar a autuação sem análise individualizada dos atos administrativos e sem apontar de forma objetiva e concreta eventual irregularidade –, ofende o direito do Município de apresentar defesa técnica e específica sobre eventual irregularidade, caracterizando cerceamento de defesa, violando os princípios do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, da CF/88).

Em linha complementar, o processo administrativo deve apontar concretamente eventual irregularidade e minimamente comprová-la, para assim assegurar o direito ao contraditório e à ampla defesa (Lei nº 9.784/1999, art. 2º, V, e art. 3º, § 2º).

Impende consignar que no processo administrativo fiscal, o ônus da prova é do Fisco, sendo que a simples explicitação de dados genéricos resumidos da RAIS, não são hábeis ao lançamento fiscal, uma vez que não é possível presumir irregularidade destas informações, sem análise dos atos de constituição da relação jurídica e da extinção do vínculo do servidor temporário com o Município.

A questão aqui levantada já foi analisada pelo Poder Judiciário, que vem referendando a tese da inadequação da desqualificação dos vínculos temporários através de fundamentos genéricos, sem a análise dos contratos e sem a demonstração efetiva de eventuais irregularidades. Neste sentido, citam-se os seguintes precedentes:

TRIBUTÁRIO. AÇÃO ANULATÓRIA. MUNICÍPIO. CONTRATOS TEMPORÁRIOS. FGTS. RESPALDO EM LEI MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ARTIGO 37, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Estando respaldadas em lei municipal que disciplinou as contratações temporárias, não há se falar em violação à norma constitucional (artigo 37, inciso II, da Constituição Federal). **2. A desqualificação das contratações temporárias não pode se assentar em fundamentos de**

caráter genérico, sem que se proceda o mínimo exame acerca dos contratos considerados nulos pela fiscalização trabalhista. 3. Apelo provido. (TRF4, AC 5008218-81.2018.4.04.7200, SEGUNDA TURMA, Relatora MARIA DE FÁTIMA FREITAS LABARRÈRE, juntado aos autos em 14/12/2022).

E ainda:

TRIBUTÁRIO. AÇÃO ANULATÓRIA. MUNICÍPIO. CONTRATOS TEMPORÁRIOS. FGTS. RESPALDO EM LEI MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ARTIGO 37, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Estando respaldadas em lei municipal que disciplinou as contratações temporárias, não há se falar em violação à norma constitucional (artigo 37, inciso II, da Constituição Federal). 2. **A desqualificação das contratações temporárias não pode se assentar em fundamentos de caráter genérico, sem que se proceda o mínimo exame acerca dos contratos considerados nulos pela fiscalização trabalhista.** 3. Apelação desprovida. (TRF4, AC 5010363-61.2019.4.04.7205, SEGUNDA TURMA, Relatora MARIA DE FÁTIMA FREITAS LABARRÈRE, juntado aos autos em 17/10/2023).

Os precedentes demonstram o posicionamento do e. Tribunal Regional Federal da 4ª Região que anulam as autuações da fiscalização do trabalho que desqualifica os contratos de trabalho de servidores temporários, sem demonstração da ilegalidade específica e concreta nos contratos.

A referida conduta da fiscalização do Ministério do Trabalho, inviabiliza o exercício do direito de defesa do Município, uma vez impende o debate e análise sobre questões concretas, que deveriam ter sido minimamente indicadas e comprovados nas NDFC's.

5.2. Incompetência de fiscalização do Ministério do Trabalho para desqualificar todos os vínculos temporários ante a presunção de constitucionalidade da lei local

Em complemento a tese anterior, mas sob uma ótica diversa a Procuradoria do Município defende que a fiscalização do MTE não detém competência para de desqualificar relação jurídica do ente publico com seus servidores, quando a lei local vigente válida e eficaz.

Importante observar que apesar de as NDFC's não fazerem referência a eventual inconstitucionalidade da lei local, nas cinco Autuações recebidas, **houve a anulação de todos os contratos de trabalho temporários** realizados pelo Município no período das Notificações.

Em essência a anulação de todos os contratos temporários firmados pelo Município poderia ser realizada caso o Poder Judiciário declarasse a inconstitucionalidade da Lei que fundamenta esses contratos, devendo ser destacado que tal competência específica e exclusiva do Judiciário.

Ocorre que nos casos em análise, as contratações de servidores temporários realizadas pelos Município de Joinville se pautaram na LCM 230/2007 que possui presunção de constitucionalidade, devendo ser reiterado que não houve demonstração concreta de irregularidades, apenas a suposições baseadas a partir de verificação das folhas de pagamento constantes do Portal de Transparência do Município e datas de admissão/demissão resumidas de RAIS.

A tese aqui apresentada já vem sendo enfrentada pelo TRF da 4ª Região que de maneira bastante enfática vem referendando que a fiscalização do trabalho não detém competência para de desqualificar relação jurídica do ente publico com seus servidores, quando há lei municipal que regulamenta a questão e não há demonstração de vícios, conforme se comprova com as seguintes ementas:

TRIBUTÁRIO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE DÉBITO. FGTS. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PESSOAL. MUNICÍPIO. ARTIGO 37, IX, DA CF. ALEGADA NULIDADE DAS CONTRATAÇÕES. LEI MUNICIPAL AUTORIZADORA. NÃO DEMONSTRAÇÃO DOS VÍCIOS. 1. A Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso IX, autoriza a contratação temporária de pessoal pela Administração Pública, mediante lei específica que estabeleça as hipóteses que atendam à necessidade temporária de excepcional interesse público. 2. **Havendo lei municipal regulando a admissão de pessoal em caráter temporário, a fiscalização do FGTS não detém poderes para desqualificar a relação jurídica entre a administração e os seus contratados, ante a presunção de constitucionalidade da lei municipal.** 3. A ausência de exame individualizado de cada um dos contratos tidos por nulos pela fiscalização trabalhista não autoriza a conclusão de que as contratações deixaram de atender aos requisitos da legislação municipal mencionada (TRF4 5004898-25.2020.4.04.7209, SEGUNDA TURMA,

Relator EDUARDO VANDRÉ OLIVEIRA LEMA GARCIA, juntado aos autos em 25/10/2023).

E ainda:

TRIBUTÁRIO. FGTS. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PESSOAL. MUNICÍPIO. INC. IX DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. LEI MUNICIPAL AUTORIZADORA. NULIDADE DO LANÇAMENTO. 1. A Constituição da República, em seu artigo 37, inciso IX, autoriza a contratação temporária de pessoal pela Administração Pública, mediante lei específica que estabeleça as hipóteses que atendam à necessidade temporária de excepcional interesse público. **2. Havendo lei municipal regulando a admissão de pessoal em caráter temporário, a fiscalização do FGTS não detém poderes para desqualificar a relação jurídica entre a administração e os seus contratados, ante à presunção de constitucionalidade da lei municipal.** 3. Os contratos temporários de admissão de pessoal pelo Município são válidos, estando de acordo com os preceitos legais e constitucionais. Assim, é nula a notificação do Débito do Fundo de Garantia e da Contribuição Social – NDFC (TRF-4 - AC: 50081774820174047201 SC 5008177-48.2017.4.04.7201, Relator: ALEXANDRE GONÇALVES LIPPEL, Data de Julgamento: 12/05/2021, PRIMEIRA TURMA).

Dos elementos explicitados acima, extraísse que não há fundamento jurídico que justifique as NDFC's, tendo em conta: i) há Lei Municipal que regulamenta a contratação temporária em Joinville; ii) não foram demonstradas irregularidades dos contratos de forma concreta (com o devido respeito, o fundamento parte de mera suposição do Auditor); iii) o Auditor não tem competência para desqualificar há relação jurídica, ante a presunção de constitucionalidade da lei.

5.3. Autuação fiscal cria regime jurídico híbrido na Administração Pública

A determinação contida nos NDFC's configura flagrante violação ao princípio da legalidade e à Constituição Federal.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que a criação de um regime jurídico híbrido, a partir da mesclagem de regimes distintos, é inconstitucional.

Comprova-se os argumentos acima com o precedente do STF:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. ARTIGO 5º DA LEI 1.797/2004 DO MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO DO TURVO – SP. INSTITUIÇÃO DE REGIME CELETISTA PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES POR TEMPO DETERMINADO. DECLARAÇÃO, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, DE NULIDADE PARCIAL, SEM REDUÇÃO DE TEXTO, PARA MANTER A APLICAÇÃO DAS REGRAS DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO, “NO QUE FOR COMPATÍVEL”. IMPOSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE REGIME JURÍDICO HÍBRIDO. PRECEDENTES. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTE SUPREMO TRIBUNAL. RECURSO PROVIDO. 1. É inconstitucional norma municipal que determina a aplicação de regime celetista aos servidores contratados por tempo determinado, em violação ao artigo 37, IX, da CRFB/88. 2. In casu, revela-se contrária à ordem constitucional a criação de sistema híbrido a partir da junção de vantagens de dois regimes distintos, mercê da inexistência de direito adquirido a regime jurídico, Precedentes. 3. Recurso extraordinário provido para declarar a inconstitucionalidade do artigo 5º da Lei 1.797/2004 do Município de São Pedro do Turvo SP. (RE nº 1.152.713/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 03/03/2020, p. 12/03/2020).

O vínculo empregatício do servidor público temporário possui natureza jurídica própria, distinta do vínculo empregatício celetista. A Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso IX, prevê a possibilidade de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

O FGTS é um fundo de natureza social, destinado a garantir espécie de poupança do trabalhador para o período de desocupação, bem como para a financiar a aquisição da casa própria. Sua aplicação está diretamente ligada ao regime celetista, que possui características e garantias específicas.

A tentativa de estender a incidência do FGTS ao servidor público temporário, que possui um regime jurídico próprio e específico, configura uma afronta aos princípios da legalidade e da segurança jurídica.

Desta forma, a Procuradoria do Município defende a nulidade das NDFC's tendo em conta a impossibilidade de mesclagem do regime jurídico próprio (administrativo), com a obrigatoriedade da percepção do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida ao longo deste estudo demonstrou que a autuação fiscal imposta ao Município de Joinville – que determina o recolhimento do FGTS a servidores públicos temporários contratados sob regime jurídico-administrativo - revela-se juridicamente insustentável e constitucionalmente vedada.

A determinação da fiscalização do trabalho se baseia em presunção genérica de nulidade das contratações, desconsiderou a legislação municipal específica e violou princípios estruturantes do Estado de Direito, entre eles a legalidade, o devido processo legal, a segurança jurídica e a autonomia federativa.

Verificou-se que a Lei Complementar Municipal nº 230/2007, que estabeleceu o regime jurídico dos servidores temporários do Município, possui natureza jurídico-administrativa, distinta do regime celetista. Assim, os vínculos daí decorrentes não se sujeitam às regras da Consolidação das Leis do Trabalho nem aos direitos trabalhistas previstos no artigo 7º da Constituição, salvo quando expressamente estendidos por lei.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça é inequívoca ao afirmar a inconstitucionalidade da criação de regimes híbridos na Administração Pública, isto é, de sistemas que mesclam indevidamente características dos regimes estatutário e celetista. A imposição do FGTS a servidores regidos por lei própria é, pois, manifestação concreta desse hibridismo vedado, configurando violação direta ao princípio da legalidade e ao artigo 37, IX, da Constituição.

O exame do caso de Joinville evidencia também um vício formal relevante: a ausência de análise individualizada dos contratos e a consequente ausência de demonstração concreta de qualquer irregularidade. Referidos vícios acarretam o cerceamento de defesa do ente público, que foi privado da oportunidade de demonstrar a legalidade de cada vínculo. Tal falha compromete a validade do auto de infração e revela o desvio de finalidade do processo fiscal, que se transformou em instrumento de reinterpretação de regimes jurídicos — função que ultrapassa a competência da Auditoria Fiscal do Trabalho.

Assinalasse que além das teses aqui exibidas há outras que em razão de limitações de espaço não foram apresentadas, mas que serão apresentadas e debatidas tanto no contencioso administrativo como judicial acaso seja necessário.

Destaca-se que quando da finalização deste artigo, a Procuradoria do Município foi intimada da sentença proferida em uma das ações judiciais que objetivam a anulação das NDFC (Autos n. 5006292-18.2025.4.04.7201 em tramite na 2ª Vara da Fazenda de Joinville). No referido caso, após aprofundado e acalorado debate havido com a Advocacia Geral da União (que defende a fiscalização do MTE), a sentença acolheu as teses desenvolvidas pela Procuradoria do Município e anulou a NDFC 202.372.821. Dentre os vários fundamentos apresentados, destaca-se o vício de motivação (ausência de comprovação efetiva de irregularidades), como também a incompetência do fiscal, tendo em conta que não possui competência jurisdicional para realizar controle de constitucionalidade de lei local.

O caso apresentado demonstra a importância de os gestores públicos investirem de forma adequada em seus quadros profissionais, em especial nas carreiras de exclusivas de Estado, como o é a de Procurador Municipal, tendo em conta múnus público da Advocacia Pública, uma vez que além de desempenhar função essencial à Justiça, conforme o Art. 132 da CRFB, defende a regularidade de atos legítimos praticados pela Administração Pública, bem como atua na anulação de eventuais ilegalidades, como a que aqui se buscou detalhar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05.10.1988. Brasília, 1988. Disponível em: <https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988>. Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990**. Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 maio 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8036consol.htm. Acesso em 10 out. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2135**. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgado em 06 nov. 2024. Publicado em 11 nov. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=11299>. Acesso em 22 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário n. 1.152.713/SP**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 03 mar. 2020. Publicado em 12 mar. 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/825663821> . Acesso em 22 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário n. 658026/MG**. Tema 612: Constitucionalidade de lei municipal que dispõe sobre as hipóteses

de contratação temporária servidores públicos. Relator: Min. Dias Toffoli. Data de julgamento: 31 out. 2014. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 213, p. 55-56, 31 out. 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4144344&numeroProcesso=658026&classeProcesso=RE&numeroTema=612> Acesso em 22 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário n. 765320/MG**. Tema 916: Efeitos jurídicos do contrato temporário firmado em desconformidade com o art. 37, IX, da Constituição Federal. Relator: Min. Teori Zavaski. Data de julgamento: 16/09/2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4445850&numeroProcesso=765320&classeProcesso=RE&numeroTema=916>

Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), Segunda Turma. **Apelação Cível 5008218-81.2018.4.04.7200**, Relatora Maria de Fátima Freitas Labarrère. Julgado em 14 dez. 2022

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), Segunda Turma. **Apelação Cível 5010363-61.2019.4.04.7205**, Relatora: Des. Maria de Fátima Freitas Labarrère. Julgado em 17 out. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), Segunda Turma. **Apelação Cível nº 5004898-25.2020.4.04.7209**, Relator Eduardo Vandrê Oliveira Lema Garcia. Julgado em 25 out. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), Primeira Turma. **Apelação Cível n. 5008177-48.2017.4.04.7201**, Relator: Alexandre Gonçalves Lippel, Data de Julgamento: 12 mai. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013, pg. 598

JOINVILLE. Lei Complementar nº 230, de 18 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a contratação de pessoal por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público no âmbito do Município de Joinville. Diário Oficial do Município, Joinville, SC, 2007. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/j/joinville/lei-complementar/2007/23/230/lei-complementar-n-230-2007-regulamenta-o-art-113-da-lei-organica-do-municipio-dispondo-sobre-a-admissao-de-pessoal-pela-administracao-publica-direta-e-indireta-do-municipio-de-joinville-por-tempo-determinado-para-atender-a-necessidade-temporaria-de-excepcional-interesse-publico-nos-termos-do-inciso-ix-do-art-37-da-constituicao-federal-e-da-outras-providencias>. Acesso em 06 out. 2025

JOINVILLE. **Lei Complementar Municipal n. 266 de, 05 de abril de 2008**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos do município de joinville, das autarquias e das fundações públicas municipais. Joinville, 2008. Disponível

em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/j/joinville/lei-complementar/2008/27/266/lei-complementar-n-266-2008-dispoe-sobre-o-regime-juridico-dos-servidores-publicos-do-municipio-de-joinville-das-autarquias-e-das-fundacoes-publicas-municipais> . Acesso em 07 out. 2025

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, pg. 590

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. O desrespeito ao princípio da valorização do trabalho humano por meio da contratação temporária de servidores públicos. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 239, p. 111–118, 2005. DOI: 10.12660/rda.v239.2005.43860. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43860>. Acesso em: 19 out. 2025.

Enviado em 30.09.2025.

Aprovado em 13.11.2025.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

RENÚNCIA DO DIREITO DE PROPRIEDADE E SEUS EFEITOS PERANTE A FAZENDA PÚBLICA

Naim Andrade Tannus¹³¹

Resumo: Este artigo tem por objetivo apresentar uma análise quanto à natureza jurídica da renúncia do direito de propriedade e dos seus efeitos perante a Fazenda Pública, diante de casos concretos apresentados pela Secretaria Municipal da Fazenda. Foram analisadas as condições para o seu reconhecimento, autorizadoras da alteração do cadastro imobiliário e das suas implicações quanto aos ônus e obrigações incidentes sobre o imóvel, principalmente quanto ao IPTU, a partir da comunicação da renúncia. E, por final, há uma abordagem da renúncia do direito de propriedade frente ao princípio da função social da propriedade.

Abstract: This article aims to present an analysis of the legal nature of the waiver of property rights and its effects on the Public Treasury, based on specific cases presented by the Municipal Finance Department. The paper analyzes the conditions for recognition, authorizing changes to the real estate registry, and its implications for the burdens and obligations levied on the property, particularly regarding property tax (IPTU), following notification of the waiver. Finally, the paper examines the waiver of property rights in light of the principle of the social function of property.

¹³¹ Mestre em Ciências Ambientais pelo Instituto Federal Catarinense (2025). Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (1990) e em Gestão Ambiental pelo Centro Universitário Internacional (2017), com especialização em Direito Urbanístico e Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2021). MBA em Gestão Pública pela Fundação Getúlio Vargas (2010). Atualmente é Procurador do Município de Joinville. Ex-Procurador-Geral do Município (2008-2012). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Ambiental e Urbanístico. E-mail: naim@joinville.sc.gov.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8108086644004977>

Palavras-Chave: Renúncia do Direito de Propriedade. Natureza Jurídica. Condições para produzir seus efeitos perante a Fazenda Pública. Adequação ao princípio da função social da propriedade.

Keywords: Waiver of Property Rights. Legal Nature. Conditions for its effects before the Public Treasury. Compliance with the principle of the social function of property.

Sumário: 1. Introdução; 2. A renúncia como forma de perda da propriedade de imóvel e seus efeitos perante a Fazenda Pública; 3. Impossibilidade de renúncia do direito de propriedade quando incompatível com o interesse público e/ou disposição legal ou contratual em contrário; 4. Efeitos da renúncia do direito de propriedade perante a legislação municipal; 5. Casos que desautorizam os efeitos da renúncia ao direito de propriedade imóvel; 6. Da renúncia do direito de propriedade como procedimento consentâneo com a função social da propriedade e do planejamento urbano; 7. Conclusão; Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo baseia-se em casos concretos que geraram dúvidas quanto à possibilidade de alteração da titularidade de imóveis no cadastro imobiliário municipal, em situações nas quais os proprietários, por meio de escritura pública registrada, manifestaram de forma inequívoca e irretratável a renúncia ao direito de propriedade.

A Secretaria Municipal da Fazenda submeteu dois casos concretos para análise, em um deles o proprietário renunciante já se encontrava despojado de sua posse, ou seja, já não possuía os poderes de usar e gozar do bem, caracterizando sua condição de “nu-proprietário”. No segundo caso, o bem não possui identificação precisa quanto à sua localização, se constituindo em uma faixa de terreno residual de loteamento e com sobreposição de edificações dos imóveis vizinhos.

Em ambos os casos os proprietários renunciaram à propriedade e solicitaram o cancelamento do cadastro imobiliário em seus nomes, com a consequente desoneração da obrigação tributária quanto ao Imposto Predial e Territorial Urbano.

Considerando o requerimento apresentado pelos proprietários que formalizaram a renúncia à propriedade, a Secretaria da Fazenda Municipal (SEFAZ) suscitou questionamentos quanto à ausência de previsão legal, no

âmbito do ordenamento jurídico municipal, que autorize expressamente o cancelamento da inscrição imobiliária em nome dos renunciantes, assim como a eventual transferência de titularidade para os atuais ocupantes ou possuidores, especialmente nos casos em que os imóveis se encontram sob posse de fato.

Diante das indagações suscitadas, impôs-se a necessidade de proceder à análise aprofundada do instituto jurídico da renúncia ao direito de propriedade, com especial atenção às suas repercussões legais e administrativas para a Fazenda Pública.

2. A RENÚNCIA COMO FORMA DE PERDA DA PROPRIEDADE IMÓVEL E SEUS EFEITOS PERANTE A FAZENDA PÚBLICA

A renúncia ao direito de propriedade está prevista em nosso ordenamento jurídico pátrio no artigo 1.275, inciso II, do Código Civil Brasileiro.

Art. 1.275. Além das causas consideradas neste Código, perde-se a propriedade

I - por alienação;

II - pela renúncia;

III - por abandono;

IV - por perecimento da coisa;

V - por desapropriação.

Parágrafo único. Nos casos dos incisos I e II, os efeitos da perda da propriedade imóvel serão subordinados ao registro do título transmissivo ou do ato renunciativo no Registro de Imóveis.

Portanto, a renúncia, assim como a alienação, a desapropriação, o abandono, o perecimento da coisa, são causas de perda da propriedade.

Para a renúncia de direitos sobre bem imóvel há a necessidade de lavratura de escritura pública para aqueles de valor superior a 30 (trinta) salários-mínimos, de acordo com o que estabelece o art. 108 do Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406/2002), o que praticamente estabelece a sua necessidade na quase totalidade dos casos. E, ainda, de acordo com o Parágrafo único do art. 1.275 do CC, acima mencionado, para os efeitos da perda da propriedade imóvel pela renúncia, há a necessidade do registro do ato renunciativo no Registro de Imóveis.

Desta forma, a partir do registro da escritura de renúncia no Cartório de Registro de Imóveis o bem passa a se constituir em coisa sem dono, ou como é conhecida na expressão do Direito Romano, em “*res nullius*”.

No caso da renúncia o bem fica sem o titular da propriedade, o que resulta na necessidade de alteração no cadastro imobiliário municipal assim que o renunciante comunicar o fato à Fazenda Pública, no sentido de sua exclusão como responsável pelos tributos incidentes sobre ele.

Isso decorre do fato de que a renúncia é uma declaração de vontade que não depende da aquiescência de terceiros para produzir seus efeitos, desde que não haja prejudicados. Trata-se de uma declaração de vontade que não depende da aceitação de terceiros, mas apenas de uma manifestação expressa do proprietário, por escritura pública, para se desfazer da propriedade do bem.

De acordo com Amaral (2018):

“A renúncia é ato unilateral e gratuito pelo qual o titular de um direito dele se despoja, sem transferi-lo a quem quer que seja. Produz a perda absoluta do direito pela manifestação de vontade do titular nesse sentido. Ocorre, por exemplo, quando o credor abre mão das garantias pignoratícias (CC, art. 802, III), hipotecárias (CC, art. 849, III) ou fidejussórias dadas a seus créditos, ou, ainda, quando o herdeiro recusa a herança (CC, art. 1.805). **Pode visar quaisquer direitos, menos os personalíssimos e os de ordem pública, como os de família.** A renúncia é declaração de vontade. Distingue-se do abandono, que não a tem. A coisa abandonada chama-se *res derelictae*. **São renunciáveis os direitos que protegem os interesses privados, e irrenunciáveis os que envolvem os de ordem pública.** Não há renúncia translativa, isto é, a que se faz para beneficiar alguém. Nesse caso, o que ocorre é uma transferência de direitos, que se verifica, por exemplo, quando um herdeiro renuncia à sua parte na herança para beneficiar terceiros. Inexiste renúncia, mas sim doação. Perece o objeto sempre que ele perde suas qualidades essenciais ou o valor econômico, como acontece quando um terreno é coberto pelo mar, ou quando o objeto se confunde com outro, de modo a não poder se distinguir, ou quando fica em lugar donde não pode ser retirado, por exemplo, a joia que se perde no mar, tudo isso como decorrência de fato natural (terremoto, incêndio, catástrofe etc.) ou da vontade humana (destruição voluntária do objeto). Extinguem-se os direitos potestativos com o seu simples exercício. Se o

perecimento do objeto for imputável a alguém, responderá este por perdas e danos (CC, arts. 186 e 389). Direito extinto não renasce.”¹³²

A renúncia, para a produção dos efeitos tributários, não pode ser direcionada em favor de outrem, o que configuraria doação, e tampouco pode ter por intenção beneficiar ou prejudicar terceiro, ou ainda, prejudicar a coletividade.

A respeito citamos posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

Registro de Imóveis – Escritura de renúncia de propriedade imobiliária – Faixa de proteção de manancial que integra loteamento registrado – Necessidade de anuência de demais interessados – Inviabilidade de registro do título – Reforma da sentença para julgar procedente a dúvida suscitada – Recurso provido. [...] **A renúncia pretendida pela apelada altera claramente o loteamento registrado, pois reduz a área total da gleba loteada e, ainda, põe em risco a continuidade da proteção ao manancial, visto que, em essência, terá como resultado prático o abandono da área, transferindo à coletividade o ônus de sua preservação, além de retirar dos adquirentes dos lotes uma área de natureza preservada, que estava prevista originalmente no projeto que foi aprovado e registrado.** O artigo 28 da Lei 6.766/79 prevê em seu artigo 28 que “qualquer alteração ou cancelamento parcial do loteamento registrado dependerá de acordo entre o loteador e os adquirentes de lotes atingidos pela alteração, bem como da aprovação pela Prefeitura Municipal, ou do Distrito Federal, quando for o caso, devendo ser depositada no registro de imóveis, em complemento ao projeto original, com a devida averbação. Não há, por conseguinte, como registrar a pretendida renúncia sem a anuência e aprovação dos demais interessados”¹³³

Sendo assim, produz seus efeitos após ser levada ao conhecimento do Município, quanto aos tributos municipais, desde que tenha atendido aos requisitos legais impostos pelo Parágrafo único do art. 1.275 do CC, ou

¹³² Amaral, Francisco, Direito civil: introdução. 10. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2018. pp. 276/77.

¹³³ TJ-SP, Acórdão DJ 957-6/9, de 25/03/2009, Rel. Des. Ruy Camilo.

seja, de que a declaração de vontade de renunciar à propriedade seja lavrada por escritura pública e devidamente registrada à margem da matrícula do imóvel. Segundo Almeida (2015):

O renunciante perde a propriedade sem que outrem a adquira, diferentemente do que ocorre com a alienação. **É ato puro de abdição do direito de propriedade. Por força da renúncia, o direito de propriedade sobre a coisa sai do patrimônio do renunciante, porém não entra no de outrem. A consequência é que a coisa fica sem titular, res nullius, podendo qualquer um dela tomar posse, adquirindo ulteriormente a propriedade, mediante usucapião.**

Na classificação dos fatos jurídicos, considera-se negócio jurídico unilateral. Cogita-se de duas espécies de renúncia, a abdicativa e a translativa. A renúncia translativa tem por fito beneficiar alguém, com tal ato, a exemplo dos herdeiros que renunciam com intuito de concentrar a herança em apenas um deles, que não renuncia. **A renúncia não pode ter finalidade translativa em favor de alguém, razão por que os autores consideram como verdadeira apenas a renúncia abdicativa.** Os efeitos desta são os mesmos da renúncia translativa, cujos fins pretendidos de transmissão da coisa a alguém são desconsiderados pelo direito, que apenas recolhe a abdição do direito. Afirma Pontes de Miranda (2012, v. 14, p. 241) que a renúncia à propriedade imóvel é fato raríssimo na vida econômica de qualquer país. Não tanto, pois ocorre com frequência entre herdeiros, ainda que sob o disfarce de renúncia translativa, para beneficiar herdeiro com menores condições econômicas, quando não se utiliza o instrumento bilateral da cessão de direitos hereditários. A renúncia, como negócio jurídico unilateral que é, tem de ser receptível. Tem de ser conhecida e reconhecível para que possa produzir seus efeitos perante terceiros. Não configura renúncia a declaração genérica de que não se quer mais o direito ou não se quer exercê-lo. Daí exigir-se, na hipótese de imóvel, que se faça mediante escritura pública, quando, para a alienação, também se exija a escritura pública, em razão da regra do art. 108 do Código Civil, para o qual, não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à renúncia de direitos reais sobre imóveis. Além disso, para que se conclua, impõe-se o registro imobiliário. Para a coisa móvel, basta uma prova inequívoca da declaração de vontade de renunciar, sem necessidade de registro, da mesma forma como este não é

exigível para a aquisição da propriedade. Na hipótese da herança, se o inventário for judicial, a renúncia pode ser feita por termo nos autos ou por instrumento público. Porém, quando o herdeiro prejudicar os seus credores, renunciando à herança, poderão eles, com autorização do juiz, aceitá-la em nome do renunciante (CC, art. 1.813), tornando ineficaz a renúncia. A renúncia tem por efeito tornar o bem sem dono. Deste modo, perde a titularidade subjetiva, convertendo-se em bem vago que, preenchidos os pressupostos, poderá ser arrecadado pelo Estado (Penteado, 2012, p. 362), salvo eventual posse de terceiro. A renúncia ao direito de propriedade não se presume. Todavia, é possível a presunção de perda de outro direito real. O Código Civil (art. 1.436) expressamente admite a presunção da renúncia do credor do direito real de penhor, quando restituir a posse da coisa empenhada ao devedor, ou quando anuir à sua substituição por outra garantia, ou quando consentir na venda particular do penhor sem reserva de preço. Frequentemente, o proprietário que deseja renunciar à posse e à propriedade da coisa acaba por abandoná-la e, na hipótese de imóvel, sem formalizar sua intenção por escritura pública. Porém, diz Gustavo Tepedino (2011b, p. 470), nesse caso, não há renúncia, senão abandono, ou seja, o não uso com a intenção de não preservar a propriedade, embora sem manifestação declarada de disposição do bem, pois, para que se configure a renúncia, mostra-se imprescindível o elemento formal. A renúncia, se feita regularmente em declaração expressa e comprovadamente recebida, além do registro, se imóvel a coisa, é irrevogável e irretratável. Não pode o renunciante renunciar à renúncia. Alcançado seu requisito de recepção e publicidade perante terceiros, não pode mais ser desfeita. O negócio jurídico unilateral de renúncia interpreta-se restritivamente (CC, art. 114). Na dúvida não se pode entender que o renunciante renunciou mais do que se depreende literalmente da declaração.¹³⁴

Nesse caso há a exclusão do proprietário como responsável tributário sobre o bem perante o cadastro imobiliário municipal, mesmo não havendo outro para substituí-lo pela vacância da propriedade.

A renúncia tem o efeito de extinção das obrigações sobre a coisa.

De acordo, ainda, com Almeida (2015), a renúncia do direito real implica na extinção da obrigação *propter rem*:

¹³⁴ Almeida, Washington Carlos, Direito civil: obrigações – 6. ed. – São Paulo: Atlas, 2015.

A obrigação propter rem assimila uma situação jurídica peculiar, com uma estrutura jurídica própria, moldada em conformidade com seus elementos estruturantes, desta forma designados: (1) a obrigação resulta da existência de um direito real; (2) a determinação dos sujeitos se dá através da titularidade de um direito real; (3) a transmissão da obrigação acarreta por consequência a transferência do direito real; (4) a renúncia do direito real implica na extinção da obrigação propter rem.¹³⁵

No entanto mantêm-se hígida a obrigação tributária, assim como as relativas às dívidas inerentes ao imóvel, anteriores à comunicação da Fazenda Pública quanto ao registro da renúncia no Cartório de Registro de Imóveis.

3. IMPOSSIBILIDADE DE RENÚNCIA DO DIREITO DE PROPRIEDADE QUANDO INCOMPATÍVEL COM O INTERESSE PÚBLICO E/OU DISPOSIÇÃO LEGAL OU CONTRATUAL EM CONTRÁRIO

No caso da renúncia há que se observar também a existência de procedimentos ou normas específicas incompatíveis com os efeitos inerentes à renúncia do direito de propriedade.

Fato muito controverso é a divergência, na jurisprudência, do entendimento quanto à renúncia do direito de propriedade sobre veículos automotores, havendo entendimentos favoráveis e contrários a essa possibilidade.

Há julgados no sentido da impossibilidade da renúncia do direito de propriedade sobre veículos automotores em razão de incompatibilidade com as normas de transferência e baixa do registro de propriedade contidas no Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/97).

A respeito citamos:

RECURSO INOMINADO. FAZENDA PÚBLICA. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NEGATIVA DE PROPRIEDADE C/C ANULATÓRIA DE DÉBITOS. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. CONDENÇÃO À BAIXA DE PROPRIEDADE DO VEÍCULO EM NOME DO AUTOR. INSURGÊNCIA RECURSAL DO DE-TRAN-PR. Teses procedentes. Veículo que não se encontra sob posse e propriedade do autor. Renúncia de propriedade. Impossibilidade.

¹³⁵ Almeida, Washington Carlos, Direito civil: obrigações – 6. ed. – São Paulo: Atlas, 2015, p. 59

Veículo que permanecerá em circulação e em situação de irregularidade. Legislação de trânsito que possui normas específicas sobre a transferência de propriedade de veículo (arts. 120, 123 e 134 do CTB) com rol taxativo de baixa definitiva (Res. 11/98 do contran). Normas que não dão azo ao requerimento do autor, porquanto destituído de lastro probatório. Necessidade de indicação do atual possuidor do bem para que seja possível a retirada do veículo do nome do autor. Parte autora que assumiu o risco do negócio jurídico. Direto de renúncia não configurado nos autos. Inaplicabilidade, in casu, do artigo 1.275 do Código Civil. Pedidos iniciais que devem ser julgados improcedentes. Sentença reformada. Recurso conhecido e provido.¹³⁶

RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. PEDIDO DE RECONHECIMENTO DOS EFEITOS DA RENÚNCIA DE BEM MÓVEL. EXCLUSÃO DO NOME DA IMPETRANTE DO REGISTRO DE VEÍCULOS. IMPOSSIBILIDADE LEGAL. INADMISSÍVEL A RENÚNCIA DE PROPRIEDADE DE VEÍCULO AUTOMOTOR. INOBSERVÂNCIA DAS NORMAS DE REGÊNCIA SOBRE A MATÉRIA. JURISPRUDÊNCIA DESTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO CARACTERIZADO. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. 1. Em que pese a perda da propriedade por renúncia disciplinada no art. 1.275 do Código Civil, o Código de Trânsito Brasileiro dispõe que todo veículo automotor deve ser devidamente registrado no órgão executivo de trânsito do Estado ao qual pertence o Município de domicílio ou residência de seu proprietário, prevendo, por isso mesmo, os requisitos legais para a transferência de propriedade de veículo automotor. 2. À luz da conjuntura legal, a jurisprudência desse Tribunal firmou-se no sentido de que a escritura pública declaratória de renúncia de direito sobre veículo automotor não é documento hábil para exclusão de propriedade desse bem, de modo que a negativa pela autoridade impetrada ao pedido de renúncia de propriedade de motocicleta não consubstancia qualquer ilegalidade, mas verdadeira atuação em observância à norma de regência da matéria.¹³⁷

¹³⁶ JECPR; Rec 0008831-83.2020.8.16.0044; Apucarana; Quarta Turma Recursal; Rel. Juiz Leo Henrique Furtado Araújo; Julg. 24/10/2022; DJPR 24/10/2022.

¹³⁷ TJMT; AC 1005263-72.2021.8.11.0003; Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo; Rel. Des. Alexandre Iias Filho; Julg 21/06/2022; DJMT 30/06/2022.

Com relação à possibilidade da renúncia do direito de propriedade sobre veículo automotor podemos citar:

REMESSA NECESSÁRIA: Mandado de segurança impetrado objetivando a atualização do registro de propriedade e a desvinculação de sua razão social e CNPJ dos cadastros do Detran relativo aos veículos dos quais não mais detém a posse, haja vista renúncia promovida por meio de escritura pública. De fato, consta dos autos escritura de renúncia da propriedade de veículos, ato unilateral previsto no artigo 1.275, II, do Código Civil, pelo qual perde-se a propriedade do bem. Assim, a impetrante comprovadamente não é mais proprietária ou possuidora dos veículos listados, inexistindo razão que justifique manutenção de sua razão social e de seu CNPJ como proprietária dos veículos junto ao Detran/SP. Sentença concessiva da segurança confirmada. Remessa Necessária desacolhida.¹³⁸

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NEGATIVA DE PROPRIEDADE DE VEÍCULO. VEÍCULO. RENÚNCIA DE PROPRIEDADE. CABIMENTO. AMPARO NO ARTIGO 1.275, II, DO CÓDIGO CIVIL. SENTENÇA QUE JULGOU PROCEDENTE O PEDIDO. FUNDAMENTAÇÃO PER RELATIONEM. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. No presente caso, verifica-se que é cabível a renúncia da propriedade do veículo, conforme ampara o artigo 1.275, II, do Código Civil. Recurso conhecido e não provido.¹³⁹

Data venia o entendimento acima citado, nos aliamos ao entendimento quanto à impossibilidade de renúncia do direito de propriedade nos casos de veículos automotores tendo em vista as peculiaridades e a natureza desse tipo de propriedade, pois nesse caso a renúncia tem enorme potencialidade de prejudicar direito de terceiros e da coletividade, tendo em vista a possibilidade do veículo, apesar de *res nullius*, continuar a circular nas vias públicas sem um responsável identificado para responder pelas infrações de natureza administrativa e pelos eventuais ilícitos civis e penais resultantes da utilização indevida do bem.

¹³⁸ TJSP; RN 1013704-69.2021.8.26.0053; Ac. 16136540; São Paulo; Oitava Câmara de Direito Público; Rel. Des. Antonio Celso Faria; Julg. 11/10/2022; DJESP 18/10/2022; Pág. 2544.

¹³⁹ TJMS; AC 0800595-25.2020.8.12.0011; Quinta Câmara Cível; Rel. Des. Alexandre Raslan; DJMS 09/08/2022; Pág. 72.

Da mesma forma não deve ser reconhecido o efeito da renúncia nos casos em que o imóvel contiver obrigações ou ônus, quando a área é destinada ao cumprimento de uma obrigação legal, ou quando destinada ao cumprimento de obrigação contratual.

Nesses casos, a renúncia ao direito de propriedade não deve produzir seus efeitos já que potencialmente prejudicial ao interesse público ou ao interesse de terceiro.

Tal fato deve ser verificado com a exigência da apresentação da certidão de inteiro teor da matrícula do imóvel, para a constatação da existência de ônus averbado.

Importante também, como forma de vincular a responsabilidade do proprietário renunciante é exigir que firme declaração, sob as penas da lei, da não existência de ônus de direito real ou de quaisquer obrigações incidentes sobre o imóvel objeto da renúncia, ficando os efeitos da renúncia sob condição “resolutiva”, ou seja, caso o Fisco constate posteriormente qualquer fato impeditivo para a produção dos efeitos da renúncia, deve ser desfeita a alteração cadastral, voltando o proprietário renunciante à condição de sujeito passivo das obrigações tributárias incidentes sobre o imóvel, com a cobrança, inclusive, dos tributos gerados no período posterior à alteração cadastral.

4. A EFEITOS DA RENÚNCIA DO DIREITO DE PROPRIEDADE PERANTE A LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

Não há em nosso ordenamento legal municipal a previsão de normas incompatíveis ou que expressamente vedem os efeitos da renúncia sobre a propriedade de bens imóveis.

A Constituição Federal, em seu art. 30, outorgou aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e de instituir e arrecadar os tributos de sua competência.

Por sua vez, o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66), definiu ser de competência dos Municípios a instituição e cobrança do imposto sobre a propriedade predial e territorial, tendo por fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel e, por consequência, como sujeito passivo da obrigação tributária, os proprietários, titulares do domínio útil ou possuidor a qualquer título.

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a

propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

Art. 34. Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título.

O Código Tributário Municipal (Lei nº 1.715/79) estabelece as regras para o cadastro imobiliário, que é a base das informações para o lançamento do tributo incidente sobre a propriedade urbana, o IPTU.

A inscrição dos bens imóveis será promovida de ofício no cadastro imobiliário municipal, com base nas informações da base de dados da Fazenda Pública, devendo tais informações serem atualizadas pelo proprietário, o titular de domínio útil ou possuidor, a qualquer título, de bem imóvel, sempre que houver modificações que possam alterar o lançamento tributário:

Lei nº 1.715/79:

Art. 33. A inscrição dos bens imóveis urbanos no cadastro imobiliário será promovida, de ofício, pelo órgão competente.

Art. 34. São obrigados ao fornecimento de informações, demais dados ou elementos para complementação da inscrição:

I - O proprietário, o titular de domínio útil ou possuidor, a qualquer título, de bem imóvel;

II - Qualquer dos condôminos, o síndico ou administrador, em se tratando de condomínio;

III - O compromissário comprador, nos casos de compromisso de compra e venda;

IV - O inventariante, síndico ou liquidante, quando se tratar de imóvel pertencente a espólio, massa falida ou sociedade em liquidação.

§ 1º - As informações solicitadas serão fornecidas dentro do prazo de 30(trinta) dias, contados da solicitação, sob pena de multa.

§ 2º - Não sendo prestadas informações no prazo estabelecido no parágrafo anterior, o órgão competente, valendo-se dos elementos de que dispuser, preencherá a ficha de inscrição.

Art. 35. Em caso de litígio sobre propriedade, domínio útil ou posse de bem imóvel, a ficha de inscrição mencionará tal circunstância, bem como os nomes dos litigantes e dos possuidores do imóvel,

a natureza do feito, o juízo e o Cartório por onde tramitar a ação judicial.

Parágrafo Único - Incluem-se, também, na situação prevista neste artigo, os casos de espólio, de massa falida e de sociedade em liquidação.

Art. 36. Deverão ser obrigatoriamente comunicadas à Prefeitura, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, todas as ocorrências, com relação ao imóvel que possam efetuar o lançamento de tributos.

Atualmente é a Lei Complementar Municipal nº 389, de 27 de setembro de 2013 que dispõe acerca do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana no Município de Joinville, que também trata do Cadastro Imobiliário Municipal:

Art. 14. O lançamento do imposto, a ser feito pela autoridade administrativa, será anual, com a emissão de documento de cobrança para cada unidade autônoma inscrita no Município, de acordo com a situação existente junto ao Cadastro Imobiliário ao encerrar-se o exercício anterior, e reger-se-á pela lei vigente, ainda que posteriormente modificada ou revogada.

Art. 15. Far-se-á o lançamento em nome do contribuinte conforme Cadastro Imobiliário [...]

[...]

§ 6º O lançamento do imposto de imóvel pertencente a menor de 18 (dezoito) anos será efetuado em nome deste, devendo, para efeitos de responsabilidade solidária, constar no Cadastro Imobiliário do Município os dados do representante legal.

A condição de contribuinte do IPTU não depende da capacidade civil do sujeito passivo, devendo apenas constar no cadastro imobiliário os dados de seu representante legal, conforme bem salienta o § 6º do art. 15 da Lei Complementar Municipal nº 389/2013.

Da mesma forma a incidência do IPTU não se sujeita à regularidade da propriedade, podendo incidir sobre o domínio direto, nos casos de enfiteuse e na posse com animus domini. Ou seja, não é qualquer posse que pode autorizar a incidência do tributo e a sujeição do possuidor ao seu pagamento, mas daquela posse que exterioriza um dos poderes da propriedade. Sendo assim, excluem-se a posse precária (exercida em nome de terceiro) e a clandestina da incidência do IPTU, mantendo-se o proprietário como sujeito passivo do tributo.

Ou seja, somente se reconhece para fins de fato gerador do IPTU a posse justa, definida pelo art. 1.200 do Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406/2002), como aquela não violenta, clandestina ou precária.

No dizer de Harada (2012), o IPTU grava a disponibilidade econômica do proprietário, do titular do domínio útil ou do possuidor, só podendo ser sujeito passivo do tributo a pessoa física ou jurídica que detém a disponibilidade econômica do imóvel, seja ela possuidora, titular de domínio útil ou proprietária:

“A doutrina clássica que considera o IPTU como protótipo de imposto de natureza real conduziu à equivocada ideia de que esse imposto grava a propriedade, o domínio útil ou a posse. A obrigação tributária que decorre da ocorrência do fato gerador é sempre pessoal. Daí porque o IPTU grava a **disponibilidade econômica** do proprietário, do titular do domínio útil ou do possuidor. O ser proprietário de imóvel urbano não é suficiente para preencher o requisito do aspecto material ou nuclear do fato gerador do IPTU. É preciso que o aludido proprietário reúna os três atributos da propriedade: o direito de usar, gozar e de dispor da coisa, nos termos do art. 1.228 do Código Civil. Em outras palavras, é preciso que o proprietário tenha a disponibilidade econômica do imóvel urbano e, por conseguinte, capacidade contributiva, sob pena de o lançamento tributário incidir na proibição constitucional do efeito confiscatório do tributo [...] Sujeito passivo do IPTU só pode ser aquela pessoa física ou jurídica que detém a disponibilidade econômica do imóvel, seja ela possuidora (posseira), titular de domínio útil ou proprietária.”¹⁴⁰

A esse respeito é a jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça, cujo exemplo citamos abaixo:

“PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA DE NATUREZA REPETITIVA. EXECUÇÃO FISCAL. IPTU. IMÓVEL OBJETO DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA. INCLUSÃO DO CREDOR FIDUCIÁRIO NA DEMANDA. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE POSSE COM ANIMUS DOMINI. AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA SOLIDÁRIA. ILEGITIMIDADE PASSIVA. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO. 1. Trata-se, na

¹⁴⁰ Harada, Kiyoshi, IPTU: doutrina e prática, São Paulo, Atlas, 2012, p.118.

origem, de execução fiscal ajuizada pelo Município de São Paulo, com vistas à cobrança do IPTU incidente sobre imóvel alienado fiduciariamente. Requerida a exclusão do credor fiduciário da demanda, o pedido foi rejeitado. Interposto Agravo de Instrumento, o Tribunal de origem deu provimento ao recurso para reconhecer a ilegitimidade passiva da instituição financeira. 2. O tema em apreciação foi submetido ao rito dos recursos especiais repetitivos, nos termos dos arts. 1.036 a 1.041 do CPC/2015, e assim delimitado: [d]efinir se há responsabilidade tributária solidária e legitimidade passiva do credor fiduciário na execução fiscal em que se cobra IPTU de imóvel objeto de contrato de alienação fiduciária (Tema n. 1.158). 3. Conforme o art. 34 do Código Tributário Nacional, é contribuinte do IPTU o proprietário do imóvel, o detentor do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título. **Especificamente em relação ao possuidor, conforme a interativa jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça, a posse deverá ser qualificada pelo animus domini, ou seja, pela intenção de ser o dono do bem. Por conseguinte, a sujeição passiva da relação jurídico-tributária não alcança aquele que detém a posse precária da coisa**, como é o caso do cessionário do direito de uso e do locatário do imóvel. 4. No contrato de alienação fiduciária, o credor detém a propriedade resolúvel do bem, para fins de garantia do financiamento contratado, sem que exista o propósito de ser o dono da coisa (art. 22 da Lei n. 9.514/97). 5. Quanto aos tributos que incidem sobre o bem alienado fiduciariamente, dispõe expressamente o art. 27, § 8º, da Lei n. 9.514/97, que o devedor fiduciante responde pelo pagamento dos impostos, taxas, contribuições condominiais e quaisquer outros encargos que recaiam sobre o imóvel, até a data da imissão na posse pelo credor fiduciário, em razão do inadimplemento contratual. 6. A ratio do comando normativo que nega a sujeição passiva do credor fiduciário ao recolhimento do imposto predial decorre, justamente, **da ausência de posse qualificada pelo animus domini, elemento subjetivo essencial para o reconhecimento da posse passível de tributação.** [...] Recurso julgado sob a sistemática dos recursos especiais representativos de controvérsia (art. 1.036 e seguintes do CPC/2015 e art. 256-N e seguintes do RISTJ).¹⁴¹

¹⁴¹ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 1.949.182 - SP, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Primeira Seção, julgado em 12/3/2025, DJEN de 19/3/2025.

E, ainda, sobre a incidência do IPTU sobre imóveis invadidos, o STJ se manifestou com ainda maior clareza a respeito da improcedência da incidência do tributo nos casos em que o proprietário se encontra destituído da sua posse:

“TRIBUTÁRIO. IPTU. COBRANÇA. PROPRIETÁRIO. INCIDÊNCIA SOBRE IMÓVEL. OCUPAÇÃO POR TERCEIROS. PERDA DO DOMÍNIO E DOS DIREITOS INERENTES À PROPRIEDADE. 1. O acórdão recorrido consignou: “Pela prova documental trazida aos autos, verifica-se que o imóvel tributado está totalmente ocupado por terceiros, sem possibilidade de recuperação, diante da implementação do Loteamento João de Barro. Ante o previsto no art. 32 do Código Tributário Nacional, não é a titularidade do imóvel que faz incidir o tributo, mas a posse ou o domínio útil, ambos direitos que o apelante não mais detém o que afasta sua responsabilidade pelo pagamento do IPTU [...]”¹⁴²

No caso da renúncia do direito de propriedade deve-se verificar a existência de posse com “*animus domini*” sobre o imóvel, devendo tais possuidores substituir o proprietário como sujeitos passivos do tributo, com a atualização dos dados do cadastro imobiliário, feito de ofício pela Fazenda Pública, ou por iniciativa dos interessados, na forma prevista na legislação municipal.

Apesar da inexistência de disposição legal a respeito na legislação municipal, não há conflito ou incompatibilidade com a legislação nacional, pois a renúncia do direito de propriedade deve ser exercida na forma prevista no Código Civil Brasileiro, cuja competência legislativa é da União Federal para editar normas sobre Direito Civil, a teor do que estabelece o inciso I, do art. 22 da Constituição Federal.

A renúncia pode gerar a transferência da responsabilidade sobre o bem para quem de direito, ou seja, para os possuidores com *animus domini*, ou na sua ausência, ser declarada *res nullius*, possibilitando, inclusive, que o Município possa dele se apossar (arrecadar) iniciando, assim, o início da contagem do prazo de 03 (três) anos para a sua incorporação ao patrimônio público.

¹⁴² BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp 1760214 SP 2018/0194723-0. Data de publicação: 27/11/2018.

Segundo Lôbo (2024) a renúncia se diferencia do abandono principalmente em razão de ser uma manifestação expressa de não mais ter a coisa em seu poder, enquanto o abandono não exige essa declaração unilateral, explícita e formal da vontade.

“O abandono é ato de despojamento, desligamento ou desfazimento definitivo da coisa, sem a transmitir a quem quer que seja. Quando a coisa é abandonada pelo titular da propriedade ela se converte em res derelictae, que pode ser objeto de tomada de posse por terceiro ou de arrecadação pelo Estado. Por isso é também denominado derrelicção. **Diferentemente da renúncia, o abandono não exige declaração unilateral, explícita e formal de vontade, não se enquadrando como espécie de negócio jurídico.** É ato-fato jurídico, pois a vontade ou a intenção, que está em sua gênese, é desconsiderada pelo direito, que apenas apanha o resultado material do abandono. [...] Nesse sentido, decidi o STJ (REsp 1.176.013) que, quisesse o legislador exigir que o titular do bem imóvel, para abandoná-lo, formalizasse tal desiderato perante o registro, tê-lo-ia feito expressamente, **mas, se assim fizesse, “diferença alguma pairaria sobre a renúncia e o abandono de bem imóvel”.** Tem-se, portanto, que alteração do registro, em razão do abandono da propriedade, não tem o condão de desconstituir a propriedade do titular, mas, sim, declarar a perda da propriedade daquele.”¹⁴³

A renúncia, feita na forma da lei, presume-se absoluta, não demandando nenhuma outra comprovação, como no caso do abandono, que se dá, como presunção absoluta somente com a cessação da satisfação dos ônus fiscais.

Em socorro a essa premissa não podemos nos olvidar da natureza da renúncia, como ato unilateral e de negócio jurídico a título gratuito, cuja interpretação deve ser estrita na forma dos negócios jurídicos benéficos, presumindo-se a boa-fé, de acordo com o que preceitua o art. 113 do Código Civil.

A respeito comenta Amaral (2018):

Também nos negócios jurídicos a título gratuito predomina o critério subjetivo sobre o objetivo, considerando-se a circunstância

¹⁴³ Lôbo, Paulo, Direito Civil. Volume 4 - Coisas. - 9. ed. - São Paulo: SaraivaJur, 2024, ePUB p.194.

de que o declarante pratica uma liberalidade, aumentando o patrimônio do destinatário, sem contraprestação equivalente, critério também aplicável no caso de atos de renúncia de direitos, pelas mesmas razões. Com esse sentido, dispõe o art. 114 do Código que os negócios jurídicos benéficos e a renúncia interpretam-se estritamente.¹⁴⁴

No caso da renúncia somente cessa a incidência dos ônus fiscais ao proprietário a partir da comunicação à Fazenda Pública do registro da escritura de renúncia no Cartório de Registro de Imóveis respectivo, sendo devidos todos os tributos e demais ônus incidentes sobre o imóvel até tal evento.

A renúncia, por ser ato puro de abdicação do direito de propriedade, já gera o efeito de *res nullius* (coisa sem dono), podendo qualquer uma dela tomar posse, adquirindo ulteriormente a propriedade.

Desta forma, recomenda-se que o Município, ao ser comunicado da renúncia para fins de alteração do cadastro imobiliário, investigue “*in loco*” da existência, ou não, de ocupantes.

Em caso positivo, deverão ser cadastrados como possuidores para os fins de incidência dos tributos e taxas municipais. Caso contrário, o Município, por meio de sua Unidade de Controle Patrimonial, poderá iniciar os procedimentos para o apossamento do bem, com a anotação de se tratar de bem vago, ou seja, cuja propriedade é considerada vaga, nos termos do art. 1.276 do Código Civil (Lei nº 10.406/2002), podendo ser incorporado ao patrimônio municipal após decorridos 03 (três) anos. Os imóveis urbanos podem ser arrecadados pelos municípios e os localizados em área rural, pela União (§1º art. 1.276 CC).

5. CASOS QUE DESAUTORIZAM OS EFEITOS DA RENÚNCIA AO DIREITO DE PROPRIEDADE IMÓVEL

Não podem gerar efeitos os atos tendentes a prejudicar terceiros e praticados com fraude, não sendo a renúncia uma exceção a tal regra. Portanto, sua validade está vinculada a esse pressuposto.

Por óbvio que não será do conhecimento imediato do Município alguns vícios que possam inquinar a manifestação de renúncia ao direito

¹⁴⁴ Amaral, Francisco, *Direito civil: introdução*. 10. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 517.

de propriedade do bem imóvel, porém os mais relevantes poderão ser verificados com uma simples conferência no inteiro teor da matrícula, que deve ser exigida como condição para a modificação do cadastro imobiliário.

Dentre os ônus ou obrigações inerentes ao imóvel que impedem o reconhecimento da renúncia podemos citar a hipoteca, a alienação fiduciária, a averbação de reserva legal, cláusulas de inalienabilidade e impenhorabilidade e a existência de ações judiciais.

A princípio, a existência de tais ônus averbados na matrícula do imóvel impede o Cartório de registrar a escritura de renúncia, porém, tal fato não elide a obrigação da área de cadastro imobiliário da Secretaria da Fazenda de exigir a certidão de inteiro teor da matrícula do imóvel para conferir a existência de ônus impeditivos para a alteração cadastral.

Recomendável sempre verificar as reais causas que levaram o proprietário a renunciar à propriedade do bem e porque optou pela renúncia do direito de propriedade, podendo ter optado pela doação ao Município, por meio de escritura pública, onde não há a incidência do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), tendo em vista que o sujeito passivo nesse caso é o donatário (Município) que também, graças à imunidade tributária recíproca prevista na Constituição Federal, não arcará com esse tributo.

Mas, como dissemos anteriormente, a renúncia é um ato unilateral que não depende da aquiescência de terceiros, mas sua validade está intrinsecamente ligada à ausência de disposição legal em contrário, de prejuízo a terceiros ou ao interesse público.

Sendo constatado qualquer dos vícios, é dever do Poder Público negar validade aos seus efeitos e recusar a modificação do Cadastro Imobiliário Municipal.

6. DA RENÚNCIA DO DIREITO DE PROPRIEDADE COMO PROCEDIMENTO CONSENTÂNEO COM A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E COM O PLANEJAMENTO URBANO

A renúncia ao direito da propriedade imóvel pode ser um fator positivo para o planejamento urbano, pois a invés do simples abandono do bem, o titular do direito de propriedade manifesta sua intenção expressa, inequívoca e irrenunciável de dele dispor, tornando-o coisa sem dono, possibilitando que eventuais ocupantes possam regularizar sua situação e posteriormente

adquirir a propriedade pela usucapião ou por meio da regularização fundiária com base na Lei nº 13.465/2017. Ou então, na ausência de ocupantes, viabiliza que o Poder Público possa dele se apropriar, mediante o procedimento instituído pelo art. 1.276 do Código Civil.

A esse respeito, devemos salientar que o reconhecimento dos efeitos da renúncia, no caso de imóveis ocupados por posseiros, não está vinculado à instauração do processo de regularização fundiária, pois, como dissemos acima, o ato de renúncia é unilateral. O que ocorre é que há inegavelmente um fato facilitador para que possa ocorrer a REURB, pois nesse caso ficam dispensados os atos de notificação do proprietário no procedimento de regularização.

Há o imediato reconhecimento dos efeitos da renúncia quanto a modificação do cadastro imobiliário para constar os possuidores de fato como responsáveis tributários, mesmo na inexistência ou na pendência de regularização fundiária.

Por isso, a renúncia (quando não eivada de nulidades) é um ato positivo para o planejamento urbano e consentânea com o princípio da função social da propriedade, já que o proprietário não demonstrando intenção de ter o bem, sem destiná-lo a qualquer utilidade, faz a sua disposição por renúncia, viabilizando seja destinado a quem dele possa se utilizar, de acordo com a sua função socio/econômica/ambiental.

A renúncia da propriedade, atualmente rara de ocorrer, pode vir a se tornar mais recorrente, em razão da aplicação pelo Poder Público dos instrumentos como o IPTU Progressivo para fazer valer o princípio da função socio/econômica/ambiental da propriedade.

Os custos de manutenção da propriedade, aliados a questões como o esbulho possessório, podem resultar na decisão da renúncia em razão dos custos de uma batalha judicial pela reintegração de posse.

Outros fatores que possam vir a inviabilizar o uso do imóvel, ou seu alto custo, podem justificar a decisão pela renúncia ao direito de propriedade.

Tais fatores podem ser positivos para a pacificação das relações sociais, para o correto uso da terra, auxiliando no atingimento da função social da propriedade estabelecida pela Constituição Federal em seu art. 182:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

[...]

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

A renúncia pode vir ao encontro da obtenção dos fins sociais da propriedade na medida que propicia que outrem a utilize de forma consentânea com o seu efetivo aproveitamento, de forma socialmente útil, podendo ser instrumento de pacificação social e de auxílio ao Poder Público, que pode arrecadar o bem e destiná-lo para políticas públicas habitacionais ou para a instalação de equipamentos públicos necessários para a sociedade.

7. CONCLUSÃO

É possível a alteração de titularidade de imóveis junto ao cadastro imobiliário municipal relativas a imóveis em que seus titulares, por escritura pública registrada, manifestem sua inequívoca e irretratável renúncia ao seu direito de propriedade.

A renúncia é um ato unilateral que não depende da aquiescência de terceiros, mas sua validade está intrinsecamente ligada à ausência de disposição legal em contrário, de prejuízo a terceiros ou ao interesse público.

Com a renúncia o bem fica sem o titular da propriedade, o que resulta na necessidade de alteração no cadastro imobiliário municipal assim que o renunciante comunique o fato à Fazenda Pública, no sentido de sua exclusão como responsável pelos tributos incidentes sobre ele. No entanto, mantêm-se hígida a obrigação tributária, assim como das relativas às dívidas inerentes ao imóvel (tarifas, contribuições e outras), anteriores a comunicação à Fazenda Pública.

Relevante, como forma de vincular a responsabilidade do proprietário renunciante, é exigir que firme declaração, sob as penas da lei, da não existência de ônus ou de quaisquer obrigações de natureza legal ou contratual incidentes sobre o imóvel objeto da renúncia, ficando os efeitos da renúncia sob condição “resolutiva”, ou seja, caso o Fisco constate posteriormente qualquer fato impeditivo para a produção dos efeitos da renúncia, deve ser desfeita a alteração cadastral, voltando o proprietário renunciante à condição de sujeito passivo das obrigações tributárias incidentes sobre o imóvel, com a cobrança, inclusive, dos tributos gerados no período posterior à alteração cadastral.

Com a renúncia do direito de propriedade, há de se verificar da existência de posse com “*animus domini*” sobre o imóvel. Em caso positivo, deverão ser cadastrados como possuidores, para os fins de incidência dos tributos e taxas municipais. Caso contrário, o Município, por meio de sua Unidade de Controle Patrimonial, poderá iniciar os procedimentos para o apossamento do bem (arrecadação), com a anotação de se tratar de bem vago, ou seja, cuja propriedade é considerada vaga, nos termos do art. 1.276 do Código Civil (Lei nº 10.406/2002), podendo posteriormente ser incorporado ao patrimônio municipal, decorridos 03 (três) anos da data de sua arrecadação.

A renúncia ao direito da propriedade imóvel pode ser um fator positivo para o planejamento urbano, pois a invés do simples abandono do bem, o titular do direito de propriedade manifesta sua intenção expressa, inequívoca e irrenunciável de dele dispor, tornando-o coisa sem dono, possibilitando que eventuais ocupantes possam regularizar sua situação e posteriormente adquirir a propriedade pela usucapião ou por meio da regularização fundiária com base na Lei nº 13.465/2017. Ou então, na ausência de ocupantes, possibilitar que o Poder Público possa dele se apropriar, mediante o procedimento instituído pelo art. 1.276 do Código Civil, se constituindo em fator positivo para a pacificação das relações sociais, e no cumprimento do princípio constitucional da utilização da propriedade de acordo com sua função social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Washington Carlos. **Direito civil**: obrigações. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

AMARAL, Francisco. **Direito civil**: introdução. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.760.214 - SP**, 2018/0194723-0. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Publicado em: 27 nov. 2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=201801947230. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.949.18 - SP**. Rel. Ministro Teodoro Silva Santos. Primeira Seção. Julgado em: 12 mar. 2025. Publicado em: *DJe*, 19 mar. 2025. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201801947230&dt_publicacao=27/11/2018. Acesso em: 29 set. 2025.

HARADA, Kiyoshi. **IPTU**: doutrina e prática. São Paulo: Atlas, 2012.

JOINVILLE (SC). **Lei nº 1.715, de 28 de novembro de 1979**. Dispõe sobre o Código Tributário do Município de Joinville. Joinville, 1979. Disponível em: <https://leis.org/municipais/sc/joinville/lei/lei-ordinaria/1979/1715/lei-ordinaria-n-1715-1979-altera-o-codigo-tributario-do-municipio-de-joinville?termo=1715>. Acesso em: 29 set. 2025.

JOINVILLE (SC). **Lei Complementar nº 389, de 27 de setembro de 2013**. Dispõe acerca do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU. Joinville, 2013. Disponível em: <https://leis.org/municipais/sc/joinville/lei/lei-complementar/2013/389/lei-complementar-n-389-2013-dispoe-acerca-do-imposto-sobre-a-propriedade-predial-e-territorial-urbana-iptu-e-do-sistema-de-avaliacao-de-imoveis-no-ambito-do-municipio-e-da-outras-providencias?termo=389>. Acesso em: 29 set. 2025.

LÔBO, Paulo. **Direito Civil**. Volume 4 - Coisas. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024, ePUB.

MATO GROSSO. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n. 1005263-72.2021.8.11.0003**. Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo. Rel. Des. Alexandre Elias Filho. Julgado em: 21 jun. 2022. Publicado em: DJMT, 30 jun. 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.tjmt.jus.br/consultaaba=Acordao&isTelaInicial=false&txtBusca=100526372.2021.8.11.0003&isBasica=true&indice=1&quantidade=5&ordenarPor=DataDecrescente&ordenarDataPor=Julgamento&tipoBusca=1&thesaurus=false&fqTermos=&k=40xxe>. Acesso em: 29 set. 2025.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n. 0800595-25.2020.8.12.0011**. Quinta Câmara Cível. Rel. Des. Alexandre Raslan. Publicado em: DJMS, 9 ago. 2022. Disponível em: <https://esaj.tjms.jus.br/cposg5/search.do?conversationId=&paginaConsulta=0&cbPesquisa=NUMPROC&numeroDigitoAnoUnificado=0800595-25.2020&foroNumeroUnificado=0011&dePesquisaNuUnificado=0800595-25.2020.8.12.0011&dePesquisaNuUnificado=UNIFICADO&dePesquisa=&tipoNuProcesso=UNIFICADO>. Acesso em: 29. set. 2025.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. **Recurso n. 0008831-83.2020.8.16.0044**, Apucarana. Quarta Turma Recursal. Rel. Juiz Leo Henrique Furtado Araújo. Julgado em: 24 out. 2022. Publicado em: DJPR, 24 out. 2022. Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/2100000017259261/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0008831-83.2020.8.16.0044>. Acesso em: 29 set. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (TJ-SP), **Acórdão DJ 957-6/9**, de 25/03/2009, Rel. Des. Ruy Camilo. Disponível em: https://extrajudicial.tjsp.jus.br/pexPtl/visualizar-DetalhesPublicacao.do?cdTipopublicacao=5&nuSeqpublicacao=1141&utm_source=chatgpt.com. Acesso em 29 set. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (TJSP); **RN 1013704-69.2021.8.26.0053**; Ac. 16136540; São Paulo; Oitava Câmara de Direito Público; Rel. Des. Antonio Celso

Faria; Julg. 11/10/2022; DJESP 18/10/2022; Pág. 2544. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=19353669&cdForo=0>. Acesso em 29 set. 2025.

Enviado em 20.08.2025.

Aprovado em 18.11.2025.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DO SUAS E A PESSOA IDOSA: ANÁLISE DA EFICÁCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DOS IDOSOS

Flávia Dippe Perini¹⁴⁵

Resumo: Neste artigo, será analisado o alcance das legislações que tratam das tutelas conferidas às pessoas idosas no que tange ao disposto na Constituição Federal e nas Leis 8.842/94 e 10.741/03, especialmente, quanto às políticas públicas do SUAS tendentes a garantir a eficácia e promoção dos direitos das pessoas idosas. A Constituição Federal de 1988 disciplina que todo cidadão tem direito ao envelhecimento digno com igualdade e sem discriminação, razão pela qual a implementação de políticas e ações estatais com a finalidade de garantir tais direitos se mostra premente ante ao acentuado envelhecimento da população do Brasil.

Abstract: This article analyzes the scope of the legislation that deals with the protection given to the elderly people in terms of the provisions of the Federal Constitution and in the laws 8,842/94 and 10,741/03, especially with regard to SUAS public policies aimed at guaranteeing the effectiveness and promotion of the rights of elderly people. The Federal Constitution of 1988 stipulates that every citizen has the right to dignified aging with equality and without discrimination, which is why the implementation of state policies and actions with the purpose of guaranteeing such rights is urgent in view of the worsening aging of the population in Brazil.

Palavras-Chave: Pessoa Idosa; Políticas Públicas; Estatuto da Pessoa Idosa; Lei 8.842/94; Constituição Federal de 1988.

¹⁴⁵ Pós-graduada em Direito Tributário pela UNISUL. Bacharel em Direito e Graduanda em Gestão Pública (SENAC). Procuradora do Município de Joinville, com designação para atuação especial em Assuntos de Assistência Social. Advogada. E-mail: flavia.perini@joinville.sc.gov.br
Lattes: <https://lattes.cnpq.br/6867750059929690>

Keywords: Elderly People; Public policies; Elderly People Law; Federal Constitution.

Sumário: 1. Introdução. 2. Base legislativa que implementa o SUAS e assegura direitos e proteções específicas às pessoas idosas; 2.1. Da legislação infraconstitucional acerca do direito e proteção das Pessoas Idosas; 2.2. Da legislação acerca da implementação do SUAS; 3. Conceituação da pessoa idosa frente à legislação brasileira vigente; 4. Atuais políticas e ações governamentais para se efetivar a promoção e proteção das pessoas idosas sob a luz do ordenamento jurídico; 5. Novas perspectivas para ampliação da ação estatal e familiar para se garantir o efetivo amparo e assistência à população maior de 60 anos; 6. Conclusão. Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetiva avaliar as atuais políticas públicas efetivadas na área da assistência social (SUAS) que visam garantir e promover os direitos das pessoas idosas.

A percepção de aprofundamento do presente estudo se dá ante ao exponencial aumento da população brasileira que já atingiu 60 (sessenta) anos, bem como da perspectiva, a curto prazo, do considerável aumento do quinhão desta população.

Ao passo em que se vê avanço nos estudos médicos e científicos voltados à promoção da saúde e da longevidade com qualidade, bem como o maior acesso ao tratamento de esgoto e à água potável pela população, fatores que tem propiciado o aumento da expectativa de vida mundial, de outro lado exsurge a necessidade de se olhar com mais atenção e respeito às políticas públicas implementadas para promover o acesso e a proteção da parcela da população longeva, evitando violações de direitos como negligência, violência e abandono.

Projeções da população brasileira realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018), para todo o território brasileiro, apontam que o número de idosos vai ultrapassar o de jovens em 2031, quando haverá 42,3 milhões de jovens (0-14 anos) e 43,3 milhões de idosos (60 anos e mais)¹⁴⁶.

¹⁴⁶ ALVES, José Eustáquio Diniz. O envelhecimento populacional segundo as novas projeções do IBGE: um estudo sobre a legislação brasileira e sua eficácia no que tange ao combate à violência contra o idoso no país. Página 11 IBGE. Revista eletrônica. EcoDebate, 2018. Disponível em: <https://www.ecodebate.com>.

No Diagnóstico Social da Pessoa Idosa realizado no Município de Joinville, no ano de 2021¹⁴⁷, diagnosticou-se que na linha de atendimento especializado o CREAS 3 concentra 58,6% dos atendimentos e o CREAS 1, 41,4%. atendimentos de ambos os serviços voltados a pessoas idosas com 81 anos ou mais, representa 27,6%; seguido de 76 a 80 anos, 16,2%; 66 a 70 anos, 15,8%; 71 a 75 anos, 15,8% e de 60 a 65 anos, 11,9%.

Estatísticas primordiais no que concerne à faixa de idade mais distante de cenários referentes à velhice compreendida como autônoma e vinculada à noção de qualidade de vida dentro da territorialidade onde se propôs o presente artigo.

Por esse motivo, o presente trabalho tem como tema central a análise das leis brasileiras vigentes relativas à proteção e promoção dos direitos das pessoas idosas, tendo como problemática a implementação e eficácia das novas políticas públicas na esfera da assistência social com foco na proteção e promoção dos direitos desta parcela populacional.

Para tanto, os capítulos abordarão o esboço legislativo que trata dos direitos das pessoas idosas, a conceituação do termo pessoa idoso à luz da atual legislação e a visão da sociedade sobre sua importância na evolução histórica da humanidade. Além de se adentrar na análise sobre as atuais políticas públicas e ações governamentais para se efetivar a promoção e proteção das pessoas idosas sob à luz da redação da Constituição Federal, da Política Nacional da Pessoa Idosa e do Estatuto da Pessoa Idosa, e arrematar com novas perspectivas legalmente possíveis de se ampliar as ações estatal e familiar para se garantir o efetivo amparo e assistência a população maior de 60 anos.

Por fim, a conclusão abordará, sem esgotamento, possíveis soluções para o tema em destaque.

Assim sendo, a pesquisa será desenvolvida a partir da contextualização do cenário de envelhecimento populacional no Brasil e em Joinville, bem como considerando-se a legislação atualmente vigente garantidora de políticas assistenciais e de incentivo à população idosa, colacionando precedentes de ações políticas efetivadas com respaldo legal e relacionados à matéria,

br/2018/08/31/o-envelhecimento-populacional-segundo-as-novas-projecoes-do-ibge-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/ Acesso em: 23.09.2025

¹⁴⁷ JOINVILLE, Diagnóstico Social da Pessoa Idosa. 2021, Painel Pesquisas e Consultoria. Disponível em: <https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2024/07/Diagnostico-Social-da-Pessoa-Idosa-de-Joinville-2021.pdf> Acesso em: 18/09/2025.

permitindo assim o aprofundamento no conhecimento e a disseminação de boas (e necessárias) práticas para bem se garantir o direito à dignidade, proteção e promoção dos direitos das pessoas idosas.

2. BASE LEGISLATIVA QUE IMPLEMENTA O SUAS E ASSEGURA DIREITOS E PROTEÇÕES ÀS PESSOAS IDOSAS

Timidamente, a Constituição Federal de 1934, previu sobre a garantia do direito dos idosos.

Antes deste marco, as ações eram fragmentadas, pontuais e desordenadas, pois não existiam normas e nem políticas para organizar e padronizar os direitos e atendimentos prestados a este nicho populacional¹⁴⁸.

As pessoas idosas quase não eram citadas em textos normativos. Este panorama efetivamente modificou-se a partir da realização da I Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento, em 1982¹⁴⁹.

Os debates e as proposições decorrentes desse movimento sinalizaram um novo tempo no direito interno que foram incorporados na constituinte que culminou na Constituição Federal de 1988 em que se destacou como princípios básicos a Cidadania, a Isonomia e a Dignidade da Pessoa Humana, o que refletiu igualmente na maneira como os direitos das pessoas idosas deveriam ser vistos pela sociedade.

No que tange ao aspecto social, a norma tratou sobre o tema em seu Capítulo VII do Título VIII, através do artigo 230 que disciplinou que os “os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares” e que “aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos”¹⁵⁰.

2.1. Da legislação infraconstitucional acerca do direito e proteção das Pessoas Idosas

Além das diretrizes abrangentes previstas na Constituição Federal, o Brasil inovou e trouxe bases legislativas robustas que garantem o

¹⁴⁸ Disponível em: <https://blog.portabilis.com.br/historia-da-assistencia-social>, Acesso em: 16./09/2025.

¹⁴⁹ Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/ageing/vienna1982>, Acesso em: 16/09/2025.

¹⁵⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988.

direito e proteção das pessoas idosas. A Lei 8.842 de 1994¹⁵¹ implementou a Política Nacional do Idoso (PNI), com objetivo central de “assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade”, consoante o artigo 1º do texto normativo.

Esta lei foi regulamentada pelo Decreto Federal 1.948 de 1996, que, dentre outras várias importantes diretrizes, definiu as modalidades de atendimento às pessoas idosas, sendo uma delas o acolhimento institucional, compreendido como modalidade de atendimento, em regime de internato, ao idoso sem vínculo familiar ou sem condições de prover a própria subsistência de modo a satisfazer as suas necessidades de moradia, alimentação, saúde e convivência social, devendo contar ainda com a assistência asilar quando, mesmo possuindo família, esta não tiver condições de prover a sua manutenção.

Esta mesma Lei criou o Conselho Nacional do Idoso, órgão responsável por dirigir a implementação das diretrizes trazidas na política e propor uma série de providências em âmbito municipal, estadual e federal.

A mencionada lei então, previu a descentralização política e administrativa, o reconhecimento da pessoa idosa como cidadã portadora de direitos e que deve ser alvo de políticas públicas efetivamente implementadas para garantir sua proteção e vida digna ao avançar da idade, a responsabilização da sociedade e, especialmente, da família como participantes ativos da política, bem como a restrição da prática asilar a casos excepcionais.

A fim de trazer ainda mais força programática ao direito das pessoas idosas, em 2003, foi publicada a Lei n. 10.741/2003 – conhecida como Estatuto da Pessoa Idosa¹⁵². Já no primeiro título, “Disposições Preliminares”, encontra-se a definição de pessoas idosas abarcadas pelo normativo, quais sejam, pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos.

O propósito primordial do Estatuto é assegurar os direitos consagrados pelas políticas públicas voltadas à pessoa idosa, priorizando o atendimento das necessidades básicas e a manutenção da autonomia como conquista dos direitos sociais, por meio de serviços de atenção à saúde e assistência social, concessão de benefícios permanentes e eventuais e programas educacionais para um envelhecimento saudável.

¹⁵¹ BRASIL, Lei n.º 8.842, de 04 de Janeiro de 1994 (Política Nacional do Idoso). Brasília, 1994.

¹⁵² BRASIL. Lei n.º 10.741/2003, de 01 de outubro de 2003 (Estatuto da Pessoa Idosa). Brasília, 2003.

Em sintonia com os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos, estabeleceu planos de ação para a política de assistência ao idoso, assinalando no artigo 8º que “o envelhecimento é um direito personalíssimo e a sua proteção um direito social” e no artigo 9º que “é obrigação do Estado garantir à pessoa idosa, proteção à vida e à saúde, mediante efetivação de políticas sociais públicas que permitam seu envelhecimento saudável e em condições de dignidade”.

Mais a frente, no Título IV, dos artigos 46 a 68, o Estatuto dispôs sobre a Política de Atendimento a Pessoa Idosa - que deve ser desenvolvida em conjunto pela administração pública direta, abrangendo políticas sociais básicas, como os serviços especiais de prevenção e atendimento às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão.

Portanto, o objetivo essencial do Estatuto da Pessoa Idosa é promover a inclusão social e garantir os direitos desta parcela da população. Não é demais citar que em abrangência internacional, em 2002, a Organização Mundial da Saúde publicou a Declaração de Toronto, contendo orientações que perseguem a manutenção de qualidade de vida da pessoa idosa, englobando as necessidades físicas e emocionais, tendo como intuito a preservação de sua autonomia¹⁵³.

Ademais, o Brasil sediou a Segunda Conferência Regional Intergovernamental sobre Envelhecimento na América Latina e o Caribe resultando no documento Declaração de Brasília (BRASIL, 2007) em que se concluiu que o envelhecimento na América Latina cresce rapidamente e que varia de um país para o outro, mas que devem-se construir sociedades mais inclusivas e que rejeitem todo tipo de discriminação, em especial a vinculada com a idade, reforçando a solidariedade entre gerações e a necessidade de programas de integração e proteção dos mais velhos nesses países¹⁵⁴.

¹⁵³ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Declaração de Toronto. Toronto: 2002. Disponível em: <https://www.accessnow.org/press-release/the-toronto-declaration-protecting-the-rights-to-equality-and-non-discrimination-in-machine-learning-systems/>. Acesso em: 23/09/2025.

¹⁵⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Segunda Conferência regional intergovernamental sobre envelhecimento na América Latina e no Caribe: uma sociedade para todas as idades e de proteção social baseada em direitos. Brasília: 2007. Disponível em: www.rcdh.ufes.br/sites/default/files/Declara%C3%A7%C3%A3o%20de%20Bras%C3%ADlia%202008.pdf. Acesso em: 23/09/2025.

2.2. Da legislação acerca da implementação do SUAS

A seguridade social está prevista no artigo 201, § 7º, inciso II, e estabelece a idade avançada como risco a ser protegido pelo sistema previdenciário brasileiro. Nesse sentido, também o artigo 203, inciso V, no âmbito da assistência social, garante ao idoso que não possuir condições para sua manutenção o recebimento de um salário-mínimo como benefício mensal, independente de contribuição à seguridade social (BRASIL, 1988).

Diferentemente das Constituições prévias, em que o acesso à assistência social era direito apenas dos contribuintes da Previdência; a Constituição Federal de 1988 preconizou este direito como política de seguridade social, em que se torna dever do Estado o acesso e sua manutenção¹⁵⁵.

Neste cenário é que se construiu a Lei n.º 8.742/93, conhecida como LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, que serviu não apenas para regulamentar os artigos da Carta Magna como também para garantir ‘a execução efetiva dos comandos constitucionais e a instituição de um modelo descentralizado e participativo nas três esferas do poder: federal, estadual e municipal’¹⁵⁶.

Sobre o histórico do desenvolvimento da assistência social no Brasil, destaca-se no Portal GESUAS¹⁵⁷:

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um sistema público que organiza de forma descentralizada os serviços socioassistenciais no Brasil. Possui um modelo de gestão participativa, que permite a captação de recursos nas três esferas de governo para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). [...]

Através da assistência social, o SUAS integra a o Tripé da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social. É sua função regulamentar e organizar em todo o território nacional as ações socioassistenciais. Com uma gestão descentralizada e participativa, o SUAS oferta serviços, programas, projetos e benefícios à

¹⁵⁵ Disponível em: <https://blog.portabilis.com.br/historia-da-assistencia-social/>, Acesso em: 16/09/2025

¹⁵⁶ Disponível em: <https://blog.portabilis.com.br/historia-da-assistencia-social/>, Acesso em: 16/09/2025

¹⁵⁷ Disponível em: <https://blog.gesuas.com.br/historia-da-assistencia-social/>, Acesso em: 16/09/2025

população, além de possuir como foco prioritário a atenção às famílias, aos seus membros e aos indivíduos.

No Município de Joinville, a Lei n.º 9.868 de 15 de julho de 2025 regulamenta a estrutura e a competência da Secretaria Municipal de Assistência Social¹⁵⁸.

Da referida normativa, fundamentado nos princípios preconizados pelo SUAS de descentralização, proteção básica e especial, controle social, o funcionamento da secretaria se dá através da execução da política municipal de desenvolvimento visando amparar e proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência, a velhice e a pessoa com deficiência.

3. OS NOVOS RUMOS DOS LITÍGIOS COMPLEXOS: A FLEXIBILIZAÇÃO PROCEDIMENTAL PROPOSTA PELO ANTEPROJETO DE LEI DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS

Atualmente, de acordo com o Relatório Mundial de Envelhecimento e Saúde: “idoso é todo indivíduo com 60 anos ou mais”(OMS, 2024)¹⁵⁹, sendo tal conceito também usado no Brasil. Entretanto, para efeito de formulação de políticas públicas, esse limite mínimo pode variar segundo as condições de cada país, uma vez que a idade cronológica não é um marcador preciso para as alterações que acompanham o envelhecimento.

Como visto no capítulo anterior, o Estatuto da Pessoa Idosa preconiza que a parcela populacional abrigada pelos atendimentos desta legislação é aquela formada pelas pessoas que alcançaram 60 (sessenta) anos de idade. Ocorre que, para fins de adequar o marcador de envelhecimento cronológico da população brasileira, a Lei nº 13.466 de 2017, definiu dentro do Estatuto da Pessoa Idosa, maior prioridade para os idosos a partir de 80 anos de idade, tendo em vista a maior debilidade física e até psicológica que aqueles tendem a ter em consequência do desgaste provocado com o passar dos anos.

Há uma concepção social bastante enraizada de que o passar dos anos estaria associado a uma decadência de vivência social ou de ‘utilidade’ daquela parcela da população.

¹⁵⁸ JOINVILLE. Lei n.º 9868 de 15 de julho de 2025. Joinville.

¹⁵⁹ Disponível em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ageing-and-health>, Acesso em: 25/09/2025.

Conforme Almeida & Cunha¹⁶⁰ explicam:

Na sociedade atual, diversos estudos sobre representações sociais revelam que a ideia de idoso está geralmente associada a aspectos negativos, como figura decadente, necessitada e dependente. Enquanto fenômeno psicossocial, essas concepções contribuíram para os processos de formação de condutas, orientação das comunicações sociais e estruturação da identidade do idoso, assim como para as práticas sociais a ele dirigidas. Portanto, o envelhecimento é marcado por diversas experiências, que são norteadas por valores, metas, crenças e formas próprias que o idoso utiliza para interpretar o mundo.

Entretanto, como já pontuado na introdução deste artigo, de acordo com os dados estatísticos divulgados pela Organização Mundial da Saúde em âmbito internacional, e pelo IBGE, em âmbito nacional, a expectativa de vida do ser humano cresce progressivamente sendo um erro considerar uma pessoa acima de 60 anos como decadente ou improdutivo.

O estilo de vida mais saudável começou a se disseminar para todas as classes de aposentados, que passaram a assimilar as imagens de uma velhice associada à arte do bem viver, surgindo então o termo “terceira idade” ou ‘melhor idade’ que torna pública e legítima a nova visão positiva investida em tal faixa etária.

4. ATUAIS POLÍTICAS E AÇÕES GOVERNAMENTAIS PARA SE EFETIVAR A PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DAS PESSOAS IDOSAS SOB A LUZ DO ORDENAMENTO JURÍDICO

A forma como a Administração Pública chega à sociedade se dá, primordialmente, por meio de políticas públicas e de serviços públicos. Embora interligados na maneira como o Estado atua para atender às necessidades da sociedade, são conceitos distintos. Em resumo, as políticas públicas são as diretrizes e os planos estabelecidos pelo Estado para resolver problemas sociais e promover o bem-estar social, enquanto os serviços públicos referem-se à prestação direta de bens e serviços pelo Estado à população.

¹⁶⁰ ALMEIDA, Angela Maria de Oliveira; CUNHA, Gleicimar Gonçalves. Representações sociais do desenvolvimento humano. *Psicol. Reflex. Crít.* (on-line), v. 16, n. 1, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/prc/a/rHJrvCntshLb7WSN3GVCz8n/abstract/?lang=pt> Acesso em: 23/09/2025.

As políticas públicas representam um conjunto de ações e decisões tomadas pelo Estado para resolver problemas e atender demandas da sociedade, sendo formuladas visando o bem-estar social, a distribuição equitativa de recursos e a promoção do desenvolvimento econômico e social¹⁶¹.

Quando o problema público começa a ser debatido na agenda governamental, passa-se à fase de formulação da política, em que são pensadas as formas de soluções e são definidos os objetivos, as metas e as estratégias para alcançar os resultados desejados. Uma vez definidas, as políticas são implementadas por meio de programas e ações específicas, planejados e executados com base em planejamentos plurianuais e orçamentos anuais. Durante a execução e de forma periódica, deve haver a realização de avaliações sistemáticas para verificar se as ações que estão sendo implementadas estão sendo realizadas de forma eficaz, eficiente e efetiva.

Por sua vez, na perspectiva do direito administrativo, serviço público é caracterizado como a oferta de utilidade ou comodidade destinada à satisfação da coletividade em geral, sob o regime do direito público e de acordo com os interesses públicos¹⁶².

Os serviços públicos podem ser caracterizados como a prestação direta ou indireta de bens e serviços pela Administração Pública aos cidadãos, geralmente ofertados como resultados da implementação das políticas públicas, de forma contínua e regular; ou seja, é a forma concreta como o Estado executa as diretrizes e os planos estabelecidos pela gestão pública¹⁶³.

Para Carvalho Filho, no sentido objetivo, a administração pública trata da “gestão dos interesses públicos executada pelo Estado, seja através da prestação dos serviços públicos, seja por sua organização interna”¹⁶⁴.

¹⁶¹ MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. *Gestão pública: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo*. 3. reimp. São Paulo: Atlas, 2017. E-book. Disponível em: <https://manole.vitalsource.com/reader/books/9788597013825> Acesso em: 24/09/2025.

¹⁶² MATIAS-PEREIRA, José. *Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018. E-book. Disponível em: <https://manole.vitalsource.com/reader/books/9788597016093>. Acesso em: 18/09/2025.

¹⁶³ DENHARDT, Robert B.; CATLAW, Thomas J. *Teorias da administração pública*. trad. da 7. ed. norte-americana. São Paulo: Cengage Learning Brasil, 2016. E-book. Disponível em: <https://catalogusref.vitalsource.com/reader/books/9788522126699>. Acesso em: 16/09/2025.

¹⁶⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2020.

Gestão pública, por sua vez, “é caracterizada como sendo o planejamento, a organização, a direção e o controle dos bens e interesses públicos, agindo de acordo com os princípios administrativos, visando ao bem comum por meio de seus modelos delimitados no tempo e no espaço”¹⁶⁵. Está, portanto, ligada ao ato de gerir a coisa pública, ou seja, a adoção de práticas visando ao alcance de melhores resultados para a sociedade.

Nesta perspectiva introdutória é que se avaliam as políticas públicas e os serviços públicos implementados na esfera de garantia e promoção dos direitos das pessoas idosas no universo da assistência social com foco a minimizar possíveis situações de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão, bem como fomentar a liberdade e o envelhecimento sadio. Especificamente no município de Joinville, o atendimento às pessoas idosas está regulado pela Lei Municipal nº 6.433 de 10 de março de 2009, que dispõe sobre a Política Municipal da Pessoa Idosa¹⁶⁶.

Do referido documento normativo extrai-se de seu artigo 1º. O objetivo da lei de garantir os direitos sociais da pessoa idosa, bem como promover sua autonomia, integração e efetiva participação na sociedade. Com isto em mente, o legislador desenhou a atuação afeta à área assistencial com a finalidade de implementar políticas sociais básicas, programas assistenciais e, singularmente, de forma preventiva, serviços especiais e de atendimento às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão.

No Município de Joinville a atuação efetiva da tipificação NOB SUAS - que é a norma operacional básica do sistema assistencial com coesão e qualidade dos serviços, se dá através do funcionamento de 09 unidades de CRAS (Centros de Referência em Assistência Social) distribuídos estrategicamente entre o território com a finalidade de alcançar toda a população prestando serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); Convivência e Fortalecimento de Vínculos; além dos atendimentos sociais domiciliares para atender adequadamente ao nicho de pessoas idosas com limitação, sempre com a finalidade de assistir aos vulneráveis socialmente decorrente da pobreza, do precário acesso aos serviços públicos, da fragilização de

¹⁶⁵ SANTOS, Clezio Saldanha dos. Introdução à gestão pública. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014, pag. 68.

¹⁶⁶ Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/j/joinville/lei-ordinaria/2009/644/6433/lei-ordinaria-n-6433-2009-institui-a-politica-municipal-do-idoso-e-da-outras-providencias>
Acesso em: 18/09/2025.

vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social.

Conforme consta na própria Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, o atendimento ao público idoso:

(...) tem por foco o desenvolvimento de atividades que contribuam no processo de envelhecimento saudável, no desenvolvimento da autonomia e de sociabilidades, no fortalecimento dos vínculos familiares e do convívio comunitário e na prevenção de situações de risco social. A intervenção social deve estar pautada nas características, interesses e demandas dessa faixa etária e considerar que a vivência em grupo, as experimentações artísticas, culturais, esportivas e de lazer e a valorização das experiências vividas constituem formas privilegiadas de expressão, interação e proteção social. Devem incluir vivências que valorizam suas experiências e que estimulem e potencialize a condição de escolher e decidir.¹⁶⁷

O Município de Joinville ainda dispõe de um espaço denominado Centro Dia para acolhimento de pessoas idosas com a finalidade de ofertar ambiente estimulante e atividades de convivência, ao mesmo tempo que oferece suporte aos familiares e cuidadores, evitando o isolamento e a sobrecarga de quem cuida.

Em média complexidade o Município de Joinville conta com 04 CREAS – centros de referência Especializado de Assistência Social, que através do Serviço de Proteção Social Especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias (SEPREDI) promove a autonomia, a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida das pessoas participantes.

Para os casos em que não há possibilidade de autossustento e os vínculos familiares estão prejudicados, há ainda o acolhimento institucional – através de instituições conveniadas e credenciadas com o Município de Joinville.

Portanto, diversos são os atuais mecanismos da política socioassistencial implementadas no Município de Joinville com a finalidade de acolher, promover, estimular e resgatar a proteção dos direitos das pessoas idosas.

¹⁶⁷ Disponível em https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf Acesso em: 18/09/2025.

5. NOVAS PERSPECTIVAS LEGAIS PARA AMPLIAÇÃO DAS AÇÕES ESTATAL E FAMILIAR PARA SE GARANTIR O EFETIVO AMPARO E A ASSISTÊNCIA À POPULAÇÃO MAIOR DE 60 ANOS

Segundo dados obtidos na Reviste Videre:

Atualmente, cerca de 23,5 milhões de brasileiros tem mais de 60 anos de idade, o que corresponde a 10% da população brasileira, conforme dados da Secretaria de Direitos Humanos (2013). De acordo com os dados do IBGE (2010), em 1980, para cada 100 crianças o Brasil tinha 16 idosos (as). Em 2000, para as mesmas 100 crianças já haviam 30 idosos (as), quase o dobro em um período de apenas 20 anos; estima-se que até 2039 o país atinja o chamado “crescimento zero”, ou seja, para cada 100 crianças haverá 100 idosos.¹⁶⁸

Dados de Joinville/SC, revelam que a proporção de idosos/as no município é de pelo menos 47.900 pessoas com 65 anos ou mais¹⁶⁹. E é com base nesta nova perspectiva de envelhecimento demográfico que novas demandas sociais se apresentam à gestão pública, relacionadas à saúde, habitação e, especialmente o cerne deste artigo, a assistência social.

Assim, as práticas sociais de atendimento à pessoa idosa exigem um novo olhar das políticas públicas, bem como da conscientização e capacitação dos núcleos familiares para bem entenderem e atenderem as demandas típicas dessa fase da vida humana. Para promover a inovação no setor público, é necessário criar um ambiente propício à experimentação e ao aprendizado, como oportunidades de aprendizado e melhoria. Isso requer a adoção de políticas de incentivo à inovação, bem como a criação de estruturas organizacionais adaptáveis às mudanças sociais.

Especificamente no Município de Joinville, políticas públicas inovadoras para atender aos novos horizontes da população longeva estão sendo criadas com dedicação, estudo e aprofundamento legislativo.

Dentre eles, a instituição de programa de caráter voluntário de acolhimento familiar para pessoas idosas com a finalidade de prevenção do

¹⁶⁸ Disponível em: https://ojs.ufgd.edu.br/videre/article/view/4311/pdf_256 - Revista Videre - v. 6 n. 12 (2014), página 93, Acesso em: 25/09/2025.

¹⁶⁹ Informação extraída do Diagnóstico Social da Pessoa Idosa de Joinville. Disponível em: <https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2024/07/Diagnostico-Social-da-Pessoa-Idosa-de-Joinville-2021.pdf> Acesso em: 25/09/2025.

acolhimento institucional e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, mediante apoio técnico e concessão de subsídio financeiro às famílias acolhedoras, abrangendo como núcleo acolhedor a família de origem, a família extensa (parentes próximos) e a família afetiva (vínculos de afinidade sem parentesco).

Além da instrumentalização de instrução normativa com a finalidade de criar critérios objetivos e necessária análise técnica prévia acerca da excepcionalidade de acolhimento para pessoas idosas com 60 anos, sempre priorizando o esgotamento das possibilidades de autossustento e, especialmente, convívio com os familiares.

Também, no ano de 2025, implementou-se a instalação de um novo equipamento de referência especializada de assistência social (CREAS) buscando o atendimento mais eficiente das pessoas idosas.

Para além das inovadoras políticas em implementação, na 6a. Conferência Municipal de Direitos da Pessoa Idosa¹⁷⁰, realizada no Município de Joinville em junho de 2025 diversas novas propostas com o cunho de fortalecimento de políticas para a proteção à vida, à saúde e ao acesso ao cuidado integral da pessoa idosa foram delineadas, dentre elas: a implantação de Centros Geriátricos públicos com a finalidade de prestar atendimento multidisciplinar e integral, além da adequação de praças e parques públicos com o intuito de atender de forma adequada as necessidades das pessoas idosas, sob a supervisão de profissionais habilitados e capacitados.

Tais medidas visam assegurar a efetiva participação na comunidade das pessoas idosas, defendendo sua dignidade, bem-estar, direito à vida e a um envelhecimento saudável.

6. CONCLUSÃO

Como visto, o Brasil tem vivenciado um processo de envelhecimento populacional, com profundas implicações sociais, econômicas e jurídicas. De acordo com estimativas do IBGE, até 2030 a população idosa superará, pela primeira vez, o número de crianças e adolescentes, consolidando um cenário que exige do poder público uma reestruturação das políticas voltadas à garantia dos direitos dessa parcela da população.

¹⁷⁰ Disponível em: <https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2025/08/Relatorio-Final-6a-Conferencia-Municipal-de-Direitos-da-Pessoa-Idosa.pdf> Acesso em: 25/09/2025.

Nesse contexto, a assistência social figura como uma das principais políticas públicas voltadas à proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade, especialmente os idosos.

Em 2025, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) completa 20 anos de sua institucionalização, sendo considerado um marco na organização da proteção social no Brasil. Com base nos princípios da descentralização político-administrativa, da intersetorialidade e da participação social, o SUAS representa uma transformação na forma como o Estado brasileiro implementa a assistência social, substituindo práticas assistencialistas por políticas de direitos.

A proteção social básica, ofertada por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), e a proteção social especial, realizada pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), constituem as principais portas de entrada e acompanhamento das pessoas idosas nos territórios. Em Joinville, os serviços são organizados sob a coordenação da Secretaria Municipal de Assistência Social, responsável por articular as ações de proteção, promoção de direitos e enfrentamento de situações de violência.

No entanto, diante do efetivo quadro de envelhecimento populacional, persiste o desafio de consolidar uma rede de atendimento eficaz, capaz de assegurar à pessoa idosa condições para envelhecer com dignidade, autonomia e segurança.

As diversas políticas inovadoras implementadas no Município de Joinville, como o programa voluntário de acolhimento familiar e a implementação de critérios técnicos para a inserção em vaga social da população idosa servem para promover o envelhecimento ativo e qualidade de vida.

Por fim, não é demais ressaltar que o presente artigo não busca o esgotamento da discussão acerca das novas políticas públicas assistenciais a serem implementadas para fomentar e garantir os direitos e proteções das pessoas idosas, pelo contrário, visa proporcionar a reflexão sobre a temática e estimular novas proposições tendentes a ainda mais garantir o pleno e integral direito ao envelhecimento sadio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Angela Maria de Oliveira; CUNHA, Gleicimar Gonçalves. Representações sociais do desenvolvimento humano. **Psicol. Reflex. Crít. (on-line)**, v. 16, n. 1,

2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/prc/a/rHJrvCntshLb7WSN3GVCz8n/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 25/09/2025.

ALVES, José Eustáquio Diniz. O envelhecimento populacional segundo as novas projeções do Diretos do idoso: um estudo sobre a legislação brasileira e sua eficácia no que tange ao combate à violência contra o idoso no país. Página 11 IBGE. **Revista eletrônica. EcoDebate**, 2018. Disponível em <https://www.ecodebate.com.br/2018/08/31/o-envelhecimento-populacional-segundo-as-novas-projecoes-do-ibge-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>. Acesso em: 23/09/2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988.

BRASIL, **Lei 8.842, de 04 de Janeiro de 1994** (Conselho Nacional do Idoso). Brasília, 1994.

BRASIL. **Lei 10.741/2003**, de 01 de outubro de 2003 (Estatuto da Pessoa Idosa). Brasília, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2020.

DENHARDT, Robert B.; CATLAW, Thomas J. **Teorias da administração pública**. trad. da 7. ed. norte-americana. São Paulo: Cengage Learning Brasil, 2016. *E-book*. Disponível em: <https://catalogusref.vitalsource.com/reader/books/9788522126699>. Acesso em: 16/09/2025

CHIAVENATO, Idalberto. **Iniciação à teoria das organizações**. Barueri: Manole, 2010.

First **World Assembly on Ageing**, 26 July-6 August 1982, Vienna, disponível em <https://www.un.org/en/conferences/ageing/vienna1982>, acesso em 16/09/2025.

HATEM, Daniela. **Direitos do Idoso**: Um estudo sobre a legislação Brasileira e sua eficácia no que tange ao combate à violência contra o idoso no país. Disponível em: https://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2023/02/13/17_02_48_960_DIREITOS_DO_IDOSO.pdf, acessado em 24/09/2025.

História da Assistência Social: da LBA ao SUAS, disponível em <https://blog.portabilis.com.br/historia-da-assistencia-social>, acesso em 16./09/2025.

JOINVILLE, Diagnóstico Social da Pessoa Idosa. 2021, **Painel Pesquisas e Consultoria**. Disponível em <https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2024/07/Diagnostico-Social-da-Pessoa-Idosa-de-Joinville-2021.pdf>, acessado em 18/09/2025.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018. *E-book*. Disponível em: <https://manole.vitalsource.com/reader/books/9788597016093>. Acesso em: 16 /09/2025.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. **Gestão pública**: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo. 3. reimpr. São

Paulo: Atlas, 2017. E-book. Disponível em: <https://manole.vitalsource.com/reader/books/9788597013825>. Acesso em: 24/09/2025.

MEDEIROS, Juliana. **A História da Assistência Social no Brasil**. Disponível em <https://blog.gesuas.com.br/historia-da-assistencia-social/>. Acesso: 16/09/2025.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Declaração de Toronto**. Toronto: 2002. Disponível em: [<https://www.accessnow.org/press-release/the-toronto-declaration-protecting-the-rights-to-equality-and-non-discrimination-in-machine-learning-systems/>]. Acesso em: 23/09/2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Segunda Conferência regional intergovernamental sobre envelhecimento na América Latina e no Caribe**: uma sociedade para todas as idades e de proteção social baseada em direitos. Brasília: 2007. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Idosos_II/texto-base%20da%202a%20cndpi.pdf. Acesso em: 23/09/2025.

REVISTA VIDERE, v. 6 n. 12, página 93, ANO 2014. Disponível em: https://ojs.ufgd.edu.br/videre/article/view/4311/pdf_256 . visitado em 25/09/2025.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública**. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

Enviado em 25.09.2025.

Aprovado em 04.12.2025.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

A PROTEÇÃO DA APA SERRA DONA FRANCISCA NO PARADIGMA LEGAL E DOUTRINÁRIO DO MEIO AMBIENTE

Jaqueline do Rocio Alves Coelho¹⁷¹

Cristina Alves Rabelo¹⁷²

Resumo: O presente estudo alinha os princípios do Direito Ambiental aos instrumentos de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável de Joinville-SC, tendo como foco o Plano de Manejo da Área de Preservação Ambiental Serra Dona Francisca. Uma Unidade de Conservação, relíquia da Floresta Atlântica, berço de vida para flora, fauna e recursos hídricos, que equivale a 35% do território municipal. A contextualização histórica e dialética sobre o crescimento desordenado da cidade pelo antropocentrismo, retrata impactos à proteção da APA Serra Dona Francisca. A abordagem hipotética e dedutiva, alicerça o estudo pela revisão bibliográfica sobre a legislação e doutrinas e direciona à entrevista com a Promotora de Meio Ambiente Simone Cristina Schultz Correa. Plano de Manejo, sob olhar atento do MPSC,

¹⁷¹ Especialista em Agronegócio, Gestão Empresarial e Inteligência Competitiva pela FAMEESP. Especialista em Educação de Jovens e Adultos (FAMEESP). Técnica em Agronegócio (SENAR/2019). Pós-graduanda em Direito Previdenciário (ACE/FGG). Graduada em Serviço Social pela Faculdades Integradas Espírida (FIES, 2002). Acadêmica do curso de Direito da Associação Catarinense de Ensino, do último período. Assistente social e Perita Social credenciada no TJSC e no TRF4. Mediadora e Conciliadora pelo CEJUSC/TJSC. Servidora Pública do Município de Joinville. E-mail: jaqueline.do.rocio.alves.coelho@ace.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2214145085879310>

¹⁷² Mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento pela Pontifícia Católica do Paraná (PUC-PR). Especialista em Direito Processual Civil (ACE/FGG). Especialista em Direito socioambiental pela Pontifícia Católica do Paraná (PUC-PR). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora de Ensino Superior no curso de Direito da Associação Catarinense de Ensino – ACE. Orientadora. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisas em Direito Animal da Universidade Federal do Paraná (ZOOPODIS). Advogada inscrita na OAB/SC. E-mail: cristina.alves.rabelo@ace.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4666656642393666>

se consagra como instrumento crucial para o equilíbrio do ecossistema, nos moldes do Artigo 225 da Constituição Federal de 1988 e dos pactos globais que outorgam sobre a conservação do planeta, que fundamenta o conceito amplo e interdisciplinar do Meio Ambiente.

Abstract: This study aligns the principles of Environmental Law with the Planning and Sustainable Development instruments of Joinville-SC, focusing on the Management Plan for the Serra Dona Francisca Environmental Preservation Area. A Conservation Unit, a relic of the Atlantic Forest, cradle of life for flora, fauna and water resources, which is equivalent to 35% of the municipal territory. The historical and dialectical contextualization of the disorderly growth of the city due to anthropocentrism, portrays impacts on the protection of the APA Serra Dona Francisca. The hypothetical and deductive approach bases the study on a bibliographic review on legislation and doctrines and leads to an interview with Environmental Prosecutor Simone Cristina Schultz Correa. Management Plan, under the watchful eye of the MPSC, is established as a crucial instrument for the balance of the ecosystem, along the lines of Article 225 of the 1988 Federal Constitution and the global pacts that grant on the conservation of the planet, which underlies the broad and interdisciplinary concept of the Environment.

Palavras-Chave: Direito Ambiental; Desenvolvimento Sustentável; Unidade de Conservação; Plano de Manejo; APA Serra Dona Francisca.

Keywords: Environmental Law; Sustainable Development; Conservation Unit; Management Plan; APA Serra Dona Francisca.

Sumário: 1. Introdução; 2. Joinville de Colônia à Cidade pela Força do Associativismo; 3. O paradigma jurídico doutrinário do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável; 4. Os princípios do Direito Ambiental em defesa da unidade de conservação APA Serra Dona Francisca; 5. Procedimentos metodológicos; 6. Análise de resultados; 7. Considerações Finais. Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

A delimitação do tema, surge pelo incômodo da autora diante de questões socioeconômicas, culturais e ambientais, que historicamente alteram a paisagem e a biodiversidade da Área de Proteção Ambiental - APA Serra Dona Francisca, seja por ignorância ou desrespeito ao Plano de Manejo dessa Unidade de Conservação, que corresponde a 35% da área total da

cidade de Joinville, localizada no Estado de Santa Catarina e de extrema importância ao ecossistema.

Dados do Censo-IBGE (2022), indicam 616.323 habitantes em Joinville, um crescimento populacional de 19% comparado ao Censo de 2010, que registrou uma população de 515.288. Situação que remete à consciência crítica e à busca do conhecimento científico sobre o Desenvolvimento Sustentável da cidade, frente aos impactos contemporâneos ao Meio Ambiente Artificial e Natural, que prospectam sérios riscos à UC APA Serra Dona Francisca.

À luz de Queiroz (2017), o trabalho científico reflete as convicções da pesquisadora, frente ao objeto a ser compreendido e transformado. A escolha da bibliografia, a interpretação e releitura sobre os resultados e elementos expostos à ciência, numa abordagem hipotética, dedutiva e qualitativa, tem como objetivo geral responder à questão: Como promover o Desenvolvimento Sustentável de Joinville, com a devida proteção à UC APA Serra Dona Francisca?

Como hipótese norteadora, defende-se a importância da interdisciplinaridade e intersetorialidade entre as políticas públicas, para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville, nos moldes do Artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88).

Diante da problemática, estruturam-se o conceito de Meio Ambiente e dos Princípios do Direito Ambiental (Desenvolvimento Sustentável, Prevenção e Precaução), principalmente doutrinados por Paulo de Bessa Antunes (Direito Ambiental, 2023); Celso Antônio Pacheco Fiorillo (Direito Ambiental Brasileiro, 2025); Enrique LEFF (Da Desconstrução do Capital à Territorialização da Vida, 2021); Paulo Affonso Leme Machado (Direito Ambiental Brasileiro, 2025) e Édis Milaré (Direito do Ambiente, 2021).

O aporte teórico, em sinergia com as considerações da Promotora de Meio Ambiente Simone Cristina Schultz Correa, membra do Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), atendem ao objetivo geral de Proteção à UC APA Serra Dona Francisca, nos moldes do Artigo 225 da CRFB/88, bem como aos objetivos específicos, que defendem: Alinhar os instrumentos de planejamento e desenvolvimento de Joinville aos princípios do Direito Ambiental; Conhecer, avaliar e monitorar a aplicabilidade do Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca e Promover o Desenvolvimento Sustentável da cidade pela proteção à Unidade de Conservação APA Serra Dona Francisca.³

Resgata-se que desde a Conferência de Estocolmo (1972), o Desenvolvimento Sustentável tem sido mundialmente incentivado, sendo que na

atualidade, os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), compostos por 169 metas a serem atingidas até 2030, tem como primazia uma sociedade mais pacífica, justa e inclusiva, com o objetivo central de proteger o planeta e seus recursos naturais, numa árdua luta contra a depredação do ambiente natural e as duras consequências causadas pelas mudanças climáticas. (ONU - Agenda 2030, 2015).

O Brasil é consignatário da Agenda 2030, acordo global que também respalda o Plano de Governo da atual gestão municipal de Joinville (2020-2028). Porém, a complexidade do fenômeno inverso do êxodo rural que ocorre na cidade de modo desordenado, gera vulnerabilidades e importantes questões socioeconômicas, culturais e ambientais, seja desconhecimento, desrespeito ou negligência às normas ambientais, pela flexibilização da legislação, pela deficiente fiscalização e carência de interdisciplinaridade e intersetorialidade entre as políticas públicas, o que impede o Desenvolvimento Sustentável do Meio Ambiente Natural e Artificial da cidade.

A problemática sobre o Desenvolvimento Sustentável de Joinville, pela Proteção à UC APA Serra Dona Francisca, reporta inspiração ao livro *Primavera Silenciosa*, de Raquel Carson (2010), numa conexão natural de cuidado, respeito e sobrevivência mútua, que legitima questionar o objeto a ser apreendido, compreendido e transformado, prospectando ações conscientes e sustentáveis no presente, que contribuam para o Meio Ambiente ecologicamente equilibrado para o futuro. (Queiroz, 2017).

A carência de informação, transparência, monitoramento e fiscalização por parte do Poder Público, frente a naturalização de condutas ilícitas que continuamente ocorrem na APA Serra Dona Francisca, levou o MPSC a instaurar os Inquéritos Cíveis nº 06.2025.00000245-9, nº 06.2024.00000394-3 e nº 06.2024.00001650-5, tendo como alvo a proteção ambiental da Unidade de Conservação.

Diante destes inquéritos, infere-se a dialética histórica sobre o contexto de criação e do zoneamento urbano e rural de Joinville e a necessária proteção ao Meio Ambiente.

No primeiro capítulo intitulado “Joinville: de Colônia à Cidade pela força do associativismo”, contextualizam-se os impactos ambientais à Floresta Atlântica, diante da necessidade de abrigo às famílias imigrantes que demarcaram a “Colônia Dona Francisca” e construíram a Estrada Dona Francisca, atual Rodovia Estadual SC 418, pela força do associativismo, buscando melhor condição de vida e visibilidade estatal.

Cunha (1992), atesta que famílias portuguesas, afrodescendentes (escravos) e indígenas, foram excluídos da história de criação de Joinville. O autor retrata que o auxílio desses primeiros habitantes, permitiu que a Barca Colon, atracasse no Rio Cachoeira, em 03/03/1951, com os primeiros imigrantes alemães, suíços e noruegueses. Situação que contradiz Fricker (1965) e Holz (2011), os quais enaltecem a criação da cidade, a partir da imigração de alemães, que organizados politicamente, contribuíram “fortemente” para o desenvolvimento econômico e industrial da cidade de Joinville.

Percebe-se na atualidade comunidades indígenas, quilombolas e de agricultores tradicionais, bem como de produtores, proprietários, empreendedores e visitantes ecológicos, fragilizados diante da desestruturação da política de agricultura em Joinville, fortalecendo-se pelo associativismo, porém, sem representatividade em Conselhos de Direito e competência para o controle social.

No segundo capítulo “O Paradigma Jurídico e Doutrinário do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável”, resgata o preceito da Dignidade da Pessoa Humana, ao direito e dever da coletividade e do Poder Público em preservar o ecossistema.

O estudo desvela a integração da Outridade de Enrique Leff e do Ecocentrismo de Edis Milaré, ao conceito amplo de Meio Ambiente, almejando a responsabilidade mútua entre o Poder Público e a coletividade, como garantia de proteção à Unidade de Conservação da Área de Proteção Ambiental (APA) Serra Dona Francisca, como patrimônio natural da cidade, que proclama o Desenvolvimento Sustentável de Joinville, dentro da cooperação para o equilíbrio de todo ecossistema.

O terceiro capítulo intitula-se “Os Princípios do Direito Ambiental em defesa da UC APA Serra Dona Francisca” e oferece compreensão sobre os danos que historicamente afetam negativamente a biodiversidade desse importante ambiente natural de Joinville. Situações que remetem à consciência crítica sobre um Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, que segundo Fiorillo (2025), é um espaço comum de vida em que os pressupostos legais e científicos, orientam condutas mais responsáveis e sustentáveis, sobre o direito difuso que atenta a deveres mutuamente cooperados.

Os princípios do Desenvolvimento Sustentável, da Prevenção e da Precaução, fundamentam uma gestão interdisciplinar para que Joinville alcance na prática o Desenvolvimento Sustentável, com a devida proteção à UC APA Serra Dona Francisca.

Buscando avaliar e ampliar a discussão sobre o Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca, a autora enviou questionário via endereço eletrônico para Gestores Públicos e ao Presidente da Câmara de Vereadores de Joinville, elencando como assunto: “APOIO PARA ARTIGO CIENTIFICO SOBRE GOVERNANÇA SUSTENTÁVEL DENTRO DOS ODSs e AGENDA 2030, EM RELAÇÃO AO PLANO DIRETOR DE JOINVILLE E PLANO DE MANEJO DA APA SERRA DONA FRANCISCA”. Anexo à mensagem, seguiu o resumo do estudo, com as perguntas abaixo:

- 1 - Quanto aos dados do último CENSO-IBGE, quais ações, programas e projetos no âmbito da gestão municipal conciliam as diretrizes e objetivos do Plano Diretor da Cidade e do Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca, no contexto da sustentabilidade socioeconômica cultural e ambiental de Joinville?
- 2 - Quais estratégias para alinhar os objetivos da governança pública com os ODSs e Agenda 2030, no planejamento, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas no município de Joinville?
- 3 - Quais as principais medidas dos últimos dez anos para prevenir e mitigar danos ambientais à biodiversidade da APA Dona Francisca e quais as propostas e metas a serem alcançadas futuramente?

Após rápido diálogo com alguns gestores públicos, motivou o envio da mensagem à Secretaria de Governo e à Secretaria de Educação, com seguinte mensagem:

Será uma honra contar com vossa contribuição para responderem as perguntas destinadas aos outros gestores públicos, elencando todas as ações e tecnologias sociais e ambientais, das pastas, sobre ODSs, alinhadas ao plano de governo, plano diretor da cidade e plano de manejo da APA Serra Dona Francisca. (Coelho, transcrito, 2025).

Porém, não houve retorno ou resposta eficiente à mensagem, mesmo estando em pauta a revisão do Plano de Manejo da UC APA Serra Dona Francisca, após intervenção do MPSC, frente as inúmeras condutas ilícitas que expõem danos e riscos ao Meio Ambiente Artificial e Natural de Joinville.

O estudo se desenvolve como mecanismo de reflexão e orientação legal e metodológica para que se concretize o Desenvolvimento Sustentável de Joinville, com a devida proteção à UC APA Serra Dona Francisca, patrimônio natural da cidade e bem de uso comum de extrema importância para a qualidade de vida da população.

2. JOINVILLE: DE COLÔNIA À CIDADE PELA FORÇA DO ASSOCIATIVISMO

O município de Joinville, localiza-se ao Sul do Brasil, no nordeste do Estado de Santa Catarina, próximo do litoral atlântico, na divisa com o Estado do Paraná, sendo o maior município com importante polo industrial e econômico.

Segundo Cunha (1992), a Colônia Dona Francisca, pertencia a São Francisca do Sul e já era habitada. Porém, Ficker (1965), enaltece a fundação da cidade, pela Sociedade Colonizadora de Hamburgo, formada por 20 capitalistas interessados em expandir negócios em solo brasileiro, contribuíram para o “desenvolvimento” de Joinville. Diferente da situação dos demais imigrantes que segundo Nelson Holz, enfrentaram desafios ao depredar a floresta em busca de abrigo:

[...] em maio de 1851, chegaram mais 189 imigrantes [...] Muitas eram as dificuldades, e para vencer obstáculos e a mata virgem, utilizavam todos os meios possíveis: machado, foice, facão e espingarda. Foi um começo difícil, com pouca comida e sem assistência médica. Os desbravadores tiveram que suportar doenças, febre, malária, mosquitos e insetos e ataques de bugres [...] (Holz, 2011, p. 18 à 22).

Holz (2011) atesta as considerações do historiador Cunha (1992) ao resgatar o ataque por cerca de trinta “bugres”, à Família Lenschow, o que causou a morte do casal e de uma filha. Revolta provavelmente provocada pela expulsão dos primeiros habitantes, frente a ocupação da floresta pelos imigrantes. Situação que consagrou o associativismo, como fonte de organização dos imigrantes, que se fortaleceram como fundadores da cidade de Joinville:

A força do associativismo superava os problemas e o êxito foi alcançado. Num caminho sem voltas, o aconchego de um lar era muito difícil e localizar um espaço seguro para o abrigo de uma família, não existia, mas o improvisado era possível graças à união, ao espaço da solidariedade como forma de vencer conquistando espaços. [...], o associativismo era empregado também no lazer e no esporte, garantindo oportunidade de brincar e se divertir dentro de uma tradição comum a todos”. (Holz, 2011, página 72 a 76).

Cabe ressaltar que o Senhor Nelson Holz, faleceu aos 80 anos, no dia 11/07/2019. Ele presidiu o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Joinville,

(criado em 23/02/1969), por cerca de cinco décadas, sendo referência em feiras e festas tradicionais, como Feiras e a Festa dos Antúrios, que acontecia anualmente em sua propriedade, bem como para a criação de órgãos importantes para o desenvolvimento rural sustentável de Joinville.

Os autores Ficker (1965), Holz (2011) e Cunha (1992), asseveram que na década de 60, a agricultura era a grande fonte de sustento e geração de renda para os habitantes da Colônia Dona Francisca. Retrata-se nesse período, inclusive a mão de obra de escravos, na usina de cana de açúcar de Pirabeiraba e o surgimento da Fundação 25 de Julho, a qual em 1969 passou a ser um órgão municipal, com foco no desenvolvimento rural da cidade de Joinville.

A “Fundação 25 de Julho”, além de promover intercâmbio com outros países para melhoria na produção agropecuárias e tecnologias sustentáveis (tratamento de esgoto por zona de raízes, cooperativas, agroindústria), também motivou a criação da Escola Agrícola Municipal Carlos Heins Funke (1989), com intuito de ofertar capacitação para sucessão familiar e permanência das famílias na área rural. Desde então a instituição se destaca pela qualidade de ensino, ao contemplar no currículo pedagógico do 6º ao 9º ano do ensino fundamental, técnicas e práticas em agropecuária e agroindústria. No ano de 2017 a Fundação 25 de Julho foi extinta, junto com o poder sociopolítico dos produtores e moradores da área rural de Joinville, que viram findar a instituição que seus ancestrais fundaram e que se aproximava das demandas rurais.

Enfatiza-se que de 14/08/2014 a 01/08/2021, a autora atuou como Assistente Social na Fundação Municipal 25 de Julho e acompanhou todo o processo de desmantelamento do órgão e da política pública de agricultura. Em 2015 a instituição passou de autarquia para Secretaria de Desenvolvimento Rural. Em 2016, passou a denominar-se Unidade de Desenvolvimento Rural, sendo uma gerência da SAMA (Secretaria de Meio Ambiente) e atualmente, desde 2021, é uma Diretoria da Secretaria de Desenvolvimento Econômico.

Foram inúmeras manifestações contra o findar da “Fundação”, não somente pela perda da identidade e exclusão do CNPJ, mas pela limitação de recursos humanos, técnicos e materiais para continuidade dos serviços prestados à população rural.

Na atualidade, a Escola Agrícola também perde sua função e identidade, diante do aumento de alunos da área urbana, que estudam no local, devido a necessidade em permanecer no ensino em período integral, com almoço e lanche. Recentemente, o planejamento político superior às

demandas da política pública de agricultura, fez com que a escola cedesse parte de seu espaço para a construção do “Parque das Orquídeas”, cujo projeto ocupa grande área da antiga Fundação 25 de julho.

Holz (2011) e Cunha (1992), avaliam que o desenvolvimento econômico de Joinville foi impulsionado pela instalação de indústrias no início do século XX, ampliando a diferença e as desigualdades entre a zona urbana e rural. No entanto, o território de Joinville, formado por 66% de encostas e áreas florestais, vislumbra a herança agrícola que marca o cenário exuberante que cotidianamente encanta os ambientalistas.

Na APA Serra Dona Francisca, poucas e belas propriedades expressam a nobreza da simplicidade pela tradição de cultivo de coloridos jardins, alguns com pastos e animais, outros com lagos, hortas, e áreas de plantio comercial. Alguns moradores resistem com sabedoria a especulação imobiliária e ignoram o poder do capital pela transcendência do amor à natureza, à sua história. Na maioria são pessoas idosas, simples e tão nobres em sua essência da vida. Mesmo solitárias, se acolhem no abraço verde da Floresta, alegram-se com o canto dos pássaros; iluminam-se com os vagalumes; perfumam-se com o cheiro do mato e das flores; nutrem a alma com alimentos que semeiam e colhem; matam a sede da sustentabilidade nas águas cristalinas que se protegem na floresta. São pessoas que louvam sua criação, prolongam suas vidas e da natureza, num convívio harmonioso onde as cifras monetárias jamais alcançarão o Direito Ambiental.

Um cenário poético que exige sinergia entre as políticas públicas, frente a expansão dos centros urbanos da cidade e a ocupação desordenada na zona rural, principalmente nos bairros Vila Nova e Pirabeiraba, onde se localiza grande parte da UC APA Serra Dona Francisca, espaço que tem como instrumento próprio para sua proteção, o Plano de Manejo.

Nesse aspecto, o ambientalista Enrique Leff aduz a necessária racionalidade para a sobrevivência do ecossistema, através do planejamento e desenvolvimento sustentável da cidade de Joinville, numa complexa integração e relação ética onde se fortalece o conceito de outridade:

Hoje em dia, a capacidade do homem de transformar o que o cerca, utilizada com discernimento, pode levar a todos os povos os benefícios do desenvolvimento e oferecer-lhes a oportunidade de enobrecer sua existência. Aplicado errônea e imprudentemente, o mesmo poder pode causar danos incalculáveis ao ser humano e ao seu meio ambiente. Em nosso redor vemos multiplicar-se as

provas do dano causado pelo homem em muitas regiões da terra, níveis perigosos de poluição da água, do ar, da terra e dos seres vivos; grandes transtornos de equilíbrio ecológico da biosfera; destruição e esgotamento de recursos insubstituíveis e graves deficiências nocivas para a saúde física, mental e social do homem, no meio ambiente por ele criado, especialmente naquele em que vive e trabalha. (Leff, 2011, p.26).

A Promotora Simone Cristina Schultz Correa (Correa, 2025, transcrito), avalia que Joinville, desde sua criação, se edifica pela emergência em servir as necessidades humanas e interesses capitalistas, onde se expressa a negligência à legislação e a deficitária fiscalização:

[...] Joinville precisa alinhar seu potencial econômico e industrial à proteção ao Meio Ambiente Artificial e Natural da cidade e atentar ao cumprimento da legislação. [...] a cidade está sobrecarregada, as pessoas só pensam em construir sem planejamento, sem respeito as regras ambientais, tudo está sendo judicializado, inclusive reformado nos Tribunais Superiores para que o meio ambiente seja protegido de acordo com o Código Florestal... construiu-se em cima dos rios à revelia da Lei e agora a justiça anda determinando, os Tribunais superiores estão determinando que o Código Florestal seja cumprido. [...] A legislação precisa orientar os instrumentos de planejamento da cidade e precisa ser cumprida, caso contrário o Ministério Público, dentro de sua legitimidade, percebendo as infrações ou ao ser acionado, agirá de forma a garantir o direito difuso ao Meio Ambiente ecologicamente [...] Joinville precisa alinhar seu potencial econômico e industrial à proteção equilibrado.¹⁷³

Ressalta-se nesse cenário que a CRFB/88 (artigos 182 e 183), institui o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), que orienta condutas de ordem pública e de interesse social relacionadas ao uso da propriedade e preservação do meio ambiente urbano.

Percebe-se que historicamente a ocupação de Joinville, ocorre de maneira desgovernada e inadequada aos comandos da LC 470/2017, Lei

¹⁷³ Entrevista concedida à autora pela Promotora Simone Cristina Schultz Correa, em 18 de setembro de 2025. Informação verbal.

de Ordenamento Territorial (LOT), ferindo o cumprimento dos demais instrumentos de planejamento e desenvolvimento ordenado da cidade, os quais preconizam a devida proteção ao Meio Ambiente Artificial e Natural. Documentos que negligenciados, contextualizam o descontrole urbanístico que afeta a zona rural e todo o ecossistema o que desrespeita a Lei Complementar 620/2022, Plano Diretor de Joinville que legitima:

[...] Zoneamento e Uso do Solo (regras para o uso e ocupação do solo na área urbana e rural); Mobilidade Urbana (otimização para x deslocamento de pessoas e cargas na cidade, com integração entre os diferentes modais de transporte e a redução da dependência do transporte individual); Habitação (promover programas habitacionais para acesso à moradia digna, com áreas de interesse social que atendam às demandas da população); Infraestrutura e Equipamentos Públicos (infraestrutura com oferta de equipamentos públicos para qualidade de vida da população); Meio Ambiente (medidas para a proteção do meio ambiente, incluindo a preservação de áreas verdes, a gestão sustentável dos recursos naturais e a promoção de práticas que reduzam o impacto ambiental); Participação Social (elaboração e revisão com participação da sociedade civil, através de audiências públicas e outros mecanismos que garantindo que as decisões e diretrizes, atendam às necessidades e aspirações da população); Aproximação entre Emprego e Moradia (aproximação entre os locais de moradia e de trabalho, visando diminuir a desigualdade social entre os bairros); Instrumentos de Regularização Fundiária (regularização de áreas ocupadas de forma irregular, garantindo a segurança jurídica aos moradores e a inclusão social dessas populações).

Situações de descumprimento ou negligência legal por parte do Poder Público que levou o MPSC e o Ministério Público Federal, a intervir e questionar a inconstitucionalidade pela flexibilização da LC 601/2022 de Joinville, a qual estabelece diretrizes quanto a delimitação das faixas marginais de cursos d'água em área Urbana Consolidada, em desacordo ao Código Florestal, prejudicando o ambiente artificial da cidade. Contexto que direciona à doutrina de Fiorillo (2025), considerando que o Meio Ambiente Artificial delimita o território alterado pela edificação humana para adaptação da civilização, o que requer planejamento para o ordenamento e equilíbrio do ecossistema:

[...] o meio ambiente artificial é compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto). Dessa forma, todo o espaço construído, bem como todos os espaços habitáveis pela pessoa humana compõem o meio ambiente artificial.(Fiorillo, 2025, páginas 65-72).

A SAMA, como órgão ambiental municipal, se responsabiliza pela gestão da política pública sobre o Meio Ambiente Artificial e Natural da cidade, que em parceria com as demais políticas públicas, ampliaria a prevenção, a precaução e o desenvolvimento sustentável da cidade, conduzindo as condutas da gestão pública e da coletividade, conforme a legislação que preconiza o Artigo 225 da CRFB/88.

Conforme a LC n.º 29/1996 que institui o Código Municipal de Meio Ambiente em Joinville, e a Instrução Normativa SAMA n.º 005/2021, cabe ao Poder Público apurar os procedimentos e atos infracionais, garantindo a ampla defesa e o devido processo legal, onde impera o poder de polícia administrativa, disposto no artigo 129: “A autoridade ambiental que tiver ciência ou notícia de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de responsabilidade” (Joinville, 1996).

O Código de Meio Ambiente de Joinville, regula os direitos e obrigações concernentes à proteção, controle, conservação e recuperação da biodiversidade do Ambiente Natural e Artificial de toda a cidade. E como política pública, constituída pela LC 29/1996, esclarece quanto a importância da:

I- multidisciplinaridade no trato das questões ambientais; II- participação comunitária; III- compatibilização com as políticas do meio ambiente nacional e estadual; IV- unidade na política e na sua gestão, sem prejuízo da descentralização das ações; V- compatibilização entre as políticas setoriais e demais ações; I- continuidade, no tempo e no espaço, das ações básicas de gestão ambiental; VII- estabelecimento de diretrizes específicas para o gerenciamento dos recursos hídricos do Município, através de uma política complementar às políticas nacional e estadual de recursos hídricos e de planos de uso e ocupação das bacias hidrográficas; VIII- prevalência do interesse público; IX- a obrigatoriedade de reparação do dano ambiental independente de outras sanções civis ou penais; X- adoção de licenciamento e da avaliação de impactos ambientais

de empreendimentos como medidas preventivas; XI- educação ambiental; XII- fiscalização permanente para adoção de medidas corretivas e punitivas.(Joinville, LC 29/1996, página 2).

Segundo Leff (2011, página 49), os códigos do capitalismo, converte o ser humano e o meio ambiente a condições econômicas, porém, quando a natureza reage por sua essência de vida, nem o capital, nem a tecnologia, nem cifras monetárias, conseguem reproduzir ou reconstruir o que se perdeu “o mundo se coisifica, ao mesmo tempo em que tudo que é sólido se desmancha no ar”.

Paulo Affonso Leme Machado (2025), aduz que esse processo dialético entre progresso e desenvolvimento sustentável, requer análise crítica sobre as ações humanas no tempo cronológico, com prognóstico futuro com encargo da coletividade quanto do Poder Público, sobre os efeitos e as consequências da ação predadora à natureza.

As autoras Andrea Zhouri e Raquel Oliveira (2012), avaliam que o capitalismo desenfreado gera inúmeras questões sociais, deflagrando inseguranças e injustiças pela irresponsabilidade da coletividade e do Poder Público, frente aos conflitos multiculturais e ambientais que decorrem da ação antrópica, urbanização desordenada e ilícita que migra dos centros urbanos e sorrateiramente atinge o patrimônio natural da civilização.

Na contemporaneidade, o fenômeno inverso do êxodo rural que ocorre em Joinville, justifica traçar estratégias responsáveis, dentro da consciência de que todos os municípios sofrerão as consequências da degradação ambiental, e da carência de proteção e planejamento ao Meio Ambiente Natural, Cultural e Artificial da cidade.

O crescimento desenfreado de Joinville, em negligência ao colapso ambiental e climático, tão discutido a nível mundial (Agenda 2030), oferece riscos à UC APA Serra Dona Francisca, seja pelo desconhecimento ou descumprimento de seu Plano de Manejo, ou pela lacuna de integração com os demais instrumentos de desenvolvimento da cidade, o que agrava a situação e enfraquece o controle social e proteção ao Meio Ambiente.

Conforme análise sobre as últimas cinco atas do Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMDEMA) e das Comissões de Urbanização e Meio Ambiente da Câmara de Joinville, gestores públicos mencionam a revisão do Plano de Manejo, porém não há esclarecimento quanto as etapas necessárias de elaboração do documento. Um instrumento de suma importância para o desenvolvimento sustentável de Joinville, o que requer que sua revisão

contemple a participação e educação comunitária, para melhor monitoramento e aplicabilidade, o que instiga o olhar atendo do MPSC, como órgão imbuído de regular a ação estatal e defender o Direito Difuso ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado.

3. O PARADIGMA JURÍDICO E DOUTRINÁRIO DO MEIO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Cabe iniciar esse capítulo com a concepção do jurista José Afonso da Silva (2019), sobre a dignidade da pessoa humana, como fonte primária de todos os princípios constitucionais. Ao correlacionar a dignidade da pessoa humana e o progresso, no paradigma da sustentabilidade, o autor um ramo autônomo do Direito Público, com princípios próprios e dogmática jurídica fundamentada pela Constituição Federal de 1988 e tratados internacionais.

Celso Antonio Fiorillo (2025), ressalta que a Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB/88, tutela o Meio Ambiente de forma ampla, em provimento à vida e à dignidade da pessoa humana na sociedade, compatibilizando a atividade lucrativa com a proteção ambiental, ao estabelecer competência concorrente no contexto do patrimônio natural e cultural, para a proteção de bens com valor artístico, histórico, turístico e paisagístico às civilizações conscientes sobre sustentabilidade.

As questões ambientais globais, levou a Organização das Nações Unidas, durante Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, instituir o relatório “Nosso Futuro Comum” (1987), um pacto global com diretrizes para a sustentabilidade econômica e ambiental, surgindo nesse contexto o Desenvolvimento Sustentável.

Consequentemente, a CRFB/88 foi a primeira a contemplar um capítulo ao Meio Ambiente que intrinsecamente se relaciona aos demais comandos constitucionais, pois abrange florestas, fauna, conservação da natureza e controle da poluição (Artigos 23 e 24), defere competências aos Municípios em assuntos de interesse local (Artigo 30), alinha os princípios da administração pública “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (Art. 37), aos princípios do Direito Ambiental, quando arrima o uso consciente, racional e adequado do patrimônio natural e estabelece diretrizes à Ordem Econômica e função social da propriedade, seja ela urbana ou rural (Art.170 a 186), promove a Lei 10.257/2001, conhecida como Estatuto das Cidades, (Art. 182 e 183) e em seu artigo 225, fundamenta o Desenvolvimento Sustentável do Meio Ambiente:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 2025).

Freitas (2012), aduz que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, é um dever coletivo, em proteger e defender atributos ambientais, com continuidade de regeneração dos recursos naturais, bióticos e abióticos que compõem todo o ecossistema.

Quanto ao Desenvolvimento Sustentável do Meio Ambiente, o Ministro Luiz Fux (2012), como relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 4.029/AM, salienta o conceito amplo de Meio Ambiente ao proferir seu voto:

[...] o meio ambiente é um conceito hoje geminado com o de saúde pública, saúde de cada indivíduo, sadia qualidade de vida, diz a Constituição, é por isso que estou falando de saúde, e hoje todos nós sabemos que ele é imbricado, é conceitualmente geminado com o próprio desenvolvimento. Se antes nós dizíamos que o meio ambiente é compatível com o desenvolvimento, hoje nós dizemos, a partir da Constituição, tecnicamente, que não pode haver desenvolvimento senão com o meio ambiente ecologicamente equilibrado. (Brasil 2012).

Desde a Conferência de Estocolmo (1972), que Organização das Nações Unidas, mundialmente instiga o Desenvolvimento Sustentável do planeta. No ano 2000, foram criados os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), assinados por 191 países membros se comprometeram num acordo global, a atingir objetivos até o ano de 2015.

No mesmo ano (2015), em Nova York, em Assembleia Geral, 193 Estados-Membros assinaram o documento “Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. Ampliando os ODMs em 17 objetivos e 169 metas ambiciosas, que fundamentam os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), os quais prospectam consciência prática sobre o Desenvolvimento Sustentável, através de diretrizes a serem alcançadas até o ano de 2030. (ONU, Agenda 2030).

O Brasil, como consignatário, se comprometeu a atingir as diretrizes da Agenda 2030, tendo como prioridade erradicar a pobreza e a fome, proteger o meio ambiente e o clima, e garantir que todas as pessoas em todos os lugares possam desfrutar de paz e prosperidade. Cabe ressaltar que o plano

de governo da atual gestão municipal de Joinville, pauta-se na Agenda 2030 ao aludir o desenvolvimento sustentável da cidade.

Machado (2025) aduz que no contexto da Revolução Industrial, em meio ao conflito entre o progresso e o uso sustentável dos recursos naturais, consagra-se o conceito de Desenvolvimento Sustentável e surge o Direito Ambiental, como ramo autônomo da ciência, acoplado ao Ordenamento Jurídico Brasileiro, com seus próprios princípios.

Milaré (2021), assevera que o desenvolvimento sustentável, intrinsecamente, se relaciona à sustentabilidade de todo o ecossistema, que integra o valor genético da vegetação, a cultura local, a consciência e conduta humana. Nesse contexto o autor defende o conceito de ecocentrismo, que ultrapassa a visão biológica do século XX, e prospecta soluções capazes de superar o individualismo e ações fragmentadas, testadas pelo biocentrismo ou antropocentrismo, que na atualidade, não contribuem para o equilíbrio ambiental, que requer cooperação para sobrevivência mútua das espécies:

[...] em meados do século XX, o olhar sobre o que é vivente no Planeta veio se modificando em favor do mundo biológico. Essa reação focalizou os seres vivos, particularmente os que estão mais ao alcance humano, desembocando num movimento biocêntrico, isto é, repelindo o antropocentrismo e dando origem ao -biocentrismo-um sistema de pensar e agir que fazia dos seres vivos o centro das preocupações e dos interesses. Na realidade, o biocentrismo teve seus efeitos positivos, porém restritos a uma camada da biosfera. Por essa razão, não chegou a lançar raízes profundas, como veio a acontecer, posteriormente, com o ecocentrismo. (Milare, 2021, p.61).

Concebe-se nos acordos internacionais, nos preceitos constitucionais e no conceito de ecocentrismo de Milaré (2021), que a preponderância da visão limitada, direcionada à interesses meramente capitalistas, repercutem os problemas atuais de desordem e fragilidades ao conjunto ético de condições necessárias para o equilíbrio ecológico do ecossistema. Um mecanismo que exige alinhar os princípios do Direito Ambiental à justiça social, crescimento econômico e proteção ao Meio Ambiente, em seu amplo conceito.

Machado (2025), avalia que Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6938/1981), antecipou à CRFB/1988, a noção legal de Desenvolvimento Sustentável, ao prever em seu artigo 2º, I, que o meio ambiente é um bem que integra o interesse difuso dos indivíduos, um patrimônio público, a ser necessariamente assegurado e protegido. O autor ainda assevera que

o artigo 3º, inciso I, da Lei 6938/81, falha ao conceituar o Meio Ambiente simplesmente conectado ao contexto natural, o que demanda ampliação de responsabilidades na atual conjuntura social, política e econômica, pelas demais legislações e doutrinas que se voltam ao desenvolvimento sustentável do ecossistema.

A exemplo da Lei Federal nº 9.985/2000, que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), para gestão das áreas protegidas no Brasil e institui o Plano de Manejo, como instrumento de proteção, que busca estabelecer o zoneamento e as normas que devem presidir quanto ao uso e manejo dos recursos naturais em uma Unidade de Conservação como a APA Serra Dona Francisca, localizada em Joinville-SC.

Cabe resgatar as diversas alterações ao Código Florestal Brasileiro, atualmente regido pela Lei 12.651 de 25/05/2012, sendo que após cinco meses de sua aprovação, sofreu alteração pela Lei 12.727/2012, que outorga regras de proteção à vegetação nativa, continuidade de atividades agropecuárias em áreas de APP, consolidadas até 22/07/2008, e aplicação de instrumentos de gestão econômicos e financeiros, com criação de cotas de reserva legal e aplicação do Cadastro Ambiental Rural, nos espaços naturais, em regra geral, que devem ser protegidos. (BRASIL, 2012).

Bem como a Lei 14.285/2021, estabelece condições de uso em Áreas de Preservação Permanente- APP, dispostas em zonas urbanas consolidadas, ofertando aos municípios a prerrogativa de disciplinar as faixas de cursos d'água e definir os limites dessas áreas para regularizar construções já existentes em zonas urbanas consolidadas:

Ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei 12.651 de 25 de maio de 2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município. (Brasil, Artigo 4º. IIIB, 2025).

Importante ressaltar que em 2021 a Câmara de Vereadores de Joinville, aprovou a LC n.º 601/2022, alterando a delimitação de faixas de cursos hídricos em áreas urbanas consolidadas, o que motivou atuação por parte do MPSC em conjunto com o Ministério Público Federal, frente

a inconstitucionalidade da legislação, devido confrontar o que determina o Código Florestal Brasileiro e outros dispositivos do ordenamento jurídico.

Nesse contexto complexo, José Afonso da Silva (2019), ao conceituar meio ambiente, destaca o conjunto de direitos e deveres dentro a interação de elementos naturais, artificiais, culturais, políticos e éticos, que correlacionam também aos meios de trabalho e produção, os quais devem regular a sobrevivência e convivência harmônica entre todas as espécies, propiciando o desenvolvimento sustentável do Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, em sua ampla concepção.

À luz do pensamento de Fiorillo (2025), o conceito jurídico de Meio Ambiente se fundamenta amplamente à proteção ao meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho, os quais se interrelacionam aos princípios do Direito Ambiental, que munidos de caráter regulatório e normativo superior, são imprescindíveis para o desenvolvimento sustentável dos territórios, cidades e ecossistema. Segundo o autor, a CRFB/88, direciona ao Direito Ambiental os seguintes princípios: Princípio do Desenvolvimento Sustentável; o Princípio do Poluidor-Prevenção; o Princípio da Precaução, o Princípio da Participação e o Princípio da ubiquidade intergeracional.

Os princípios do Direito Ambiental, são diretrizes para que as necessidades presentes sejam supridas com consciência, de modo a possibilitar que as futuras gerações usufruam do Meio Ambiente para sobrevivência, determinação implícita sobre a tutela do Meio Ambiente pelo Estado, o qual deve interagir em parceria com a coletividade no dever evitar fragilidades ao ecossistema como um todo.

Machado (2025), enfatiza a interdependência entre a natureza, a sobrevivência de todas as espécies de vida e a cultura humana, ao argumentar que o conceito de Meio Ambiente se define pela abrangência do ambiente natural (água, ar e solo) e as interações sociais, econômicas, culturais e biológicas, conforme exposto no artigo 3º, inciso I, da PNMA (Lei nº 6.938/81), que define meio ambiente como: “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. (Brasil, 1981).

Diante do exposto, conclui-se que o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável, holisticamente, se ampliam em defesa da sobrevivência e da qualidade de vida de todas as espécies que mutuamente carecem da manutenção e proteção do ecossistema onde se integram.

4. OS PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL EM DEFESA DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DA APA SERRA DONA FRANCISCA

Fiorillo (2023) doutrina que o Direito Ambiental se consagrou como ciência diante dos conflitos entre o homem, a natureza e a civilização, evidenciando a relação socioeconômica, cultural e ambiental com o Meio Ambiente Artificial, que envolve a cidade, o Meio Ambiente Cultural, que explica a maneira de ser das pessoas, o Meio Ambiente do Trabalho, que promove a saúde do trabalhador, e o Meio Ambiente Natural, essencial para todas as espécies de vida.

O autor ressalta que o direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado alcança a dignidade da pessoa humana, pelo gerenciamento das cidades que se interrelacionam com a sustentabilidade ambiental, saúde, saneamento básico, moradia, cultura, lazer, proteção animal, qualidade de vida, preservação da natureza, das comunidades tradicionais e outras demandas protegidas pelo Ordenamento Jurídico.

Segundo Bonavides (2019, página 31), os princípios do Direito Ambiental, inspirados por acordos internacionais, se alinham aos comandos constitucionais e compõem o Ordenamento Jurídico Brasileiro como fonte primária, pois “sustentam o sistema jurídico, motivo pelo qual é imprescindível a sua observância”.

Antunes (2023) destaca que os princípios do Direito Ambiental entalham a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA (Lei Federal 6938/81), impondo à coletividade e ao Poder Público o dever de preservar o patrimônio genético de todos os fatores bióticos e abióticos que compõem todo o ecossistema.

A pesquisa elege o Princípio do Desenvolvimento Sustentável, da Prevenção e da Precaução para desvendar a problemática e os desafios para o Desenvolvimento Sustentável da cidade de Joinville com proteção à UC APA Serra Dona Francisca.

Conforme interpretação de Fiorillo (2025), o Princípio do Desenvolvimento Sustentável empreende a capacidade das presentes gerações suprirem suas necessidades sem comprometer as futuras gerações, sendo seu cerne planejar e monitorar os instrumentos corretos para viabilizar ações integradas, preventivas, de controle e de precaução, englobando o uso consciente dos recursos naturais e prospectando métricas futuras, como orienta a sustentabilidade integrada pelo desfrute de um bem comum.

Machado (2025) avalia que o Princípio do Desenvolvimento Sustentável deve ser divulgado continuamente, com linguagem de fácil entendimento à sociedade, pois educa para o alcance de objetivos socioeconômicos sem degradação ao meio ambiente, citando a Lei 10.650/2003, que dispõe sobre acesso público aos dados e informações do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), especialmente em matéria ambiental relativa à qualidade do meio ambiente, à saúde, qualidade de vida e segurança da biodiversidade.

Para Fiorillo (2025) e Machado (2025), o princípio do Desenvolvimento Sustentável combina diversos elementos que se correlacionam com os demais Princípios Constitucionais, fundamentando em particular os Princípios do Direito Ambiental, instigando práticas integradas, preventivas, conscientes e responsáveis para que o desenvolvimento econômico e industrial aconteça de forma sustentável, em sinergia com a proteção ambiental.

Quanto ao Princípio da Prevenção, Fiorillo (2025) destaca a importância do planejamento, divulgação, avaliação e regulação de condutas sobre os riscos previstos, conhecidos e cientificamente metrificadas, como mecanismo mitigador frente aos danos calculados a serem prevenidos por meio de estudos constantes, monitoramento e atuação proativa diante de situações de descontrole, seja por eventos naturais ou pela ação antrópica que fere o Meio Ambiente em seu sentido amplo.

No entanto, a efetivação desse princípio ocorre por meio de instrumentos como o licenciamento ambiental e os Estudos de Impacto Ambiental (EIA), que avaliam os impactos conhecidos e estabelecem medidas de controle, devendo priorizar a inibição da conduta poluidora, ou seja, é preferível impedir o dano a ter que repará-lo.

Para Machado (2025), é preciso compreender que o princípio da prevenção, cuja preocupação é a fonte do dano, volta-se a riscos certos, concretos e conhecidos, comprovados por dados e estudos científicos, enquanto o Princípio da Precaução se volta a situações de incerteza científica, onde não se justifica a inércia de medidas de proteção a serem adotadas proativamente para evitar perigos abstratos e hipotéticos.

Quanto ao Princípio da Precaução, o autor o condiciona à gestão e intervenção de riscos, mesmo diante de incertezas quanto aos danos ao Meio Ambiente:

a precaução age no presente para não se ter que chorar e lastimar o futuro, devendo estar presente para impedir prejuízo ambiental, mesmo incerto, que possa resultar de ações ou omissões humanas, atuando para

a prevenção oportuna desse prejuízo, evitando-se o dano ambiental através da prevenção no tempo certo (Machado 2025, página 57-61).

Nesse âmbito, infere-se ao Poder Público o dever de insistir na aplicação dos princípios da prevenção e da precaução por medidas preventivas, educativas, mitigadoras e coercitivas, para que a cidade alcance o desenvolvimento sustentável em defesa do Meio Ambiente ecologicamente equilibrado conforme disposto no Artigo 225 da CRFB/88. A Lei nº 9985/2000 institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, identificando APA como espaços constituídos para proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade dos recursos naturais.

Conforme o Plano de Manejo de 2015, a APA Serra Dona Francisca está localizada dentro do bioma da Mata Atlântica, um dos mais ameaçados do planeta, e se molda em terrenos de baixa e elevada altitude, com elevação de até 1320 metros do nível do mar; parte da floresta, historicamente, vem sendo devastada, porém ainda acomoda e expande atributos bióticos e abióticos importantes para sobrevivência e qualidade de vida de toda a população de Joinville, exigindo regulação das ações antrópicas de modo racional e sustentável e integração aos demais instrumentos de planejamento e desenvolvimento da cidade. (JOINVILLE, 2015).

A UC APA Serra Dona Francisca exige controle pelo Plano de Manejo, documento regulatório cuja missão é proteger os recursos hídricos e garantir a conservação da floresta, da fauna silvestre e melhorar a qualidade de vida da população residente, orientando e disciplinando ocupações, visitas e atividades econômicas no local, requerendo cumprimento à legislação pertinente, por meio de educação ambiental e participação comunitária, com incentivo a ações sustentáveis, como turismo ecológico e agroecologia que preservam natureza, cultura e tradição local. (PNMA, 2025).

O desconhecimento ou desrespeito ao Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca enumera ilicitudes civis e penais, como desmatamento, parcelamento ilegal do solo, ocupação irregular, ausência de licença para edificações e negócios, caça de animais silvestres, acúmulo, abandono e maus-tratos a animais domésticos, falta de saneamento básico, queimadas, plantio de espécies invasoras e outros riscos à biodiversidade, diante do trânsito de veículos que transportam produtos químicos pela SC 418 que contorna a Serra Dona Francisca.

Conforme artigo 129 da CRFB/88, incumbe ao Ministério Público proteger direitos difusos, e diante de condutas ilícitas, negligência, insegurança

jurídica e fiscalização deficiente, o MPSC instaurou os Inquéritos Cíveis 06.2025.00000245-9, 06.2024.00000394-3 e 06.2024.00001650-5, tendo como alvo a garantia da preservação ambiental da UC APA Serra Dona Francisca.

O IC 06.2025.00000245-9 volta-se ao cumprimento do Plano de Manejo diante de condutas ilícitas de exploração da floresta com prejuízos à fauna, flora e proteção aos recursos naturais, principalmente à bacia hídrica essencial ao abastecimento da cidade e sustentabilidade da fauna e flora da UC.

Os ICs 06.2024.00000394-3 e 06.2024.00001650-5 voltam-se à segurança ambiental e de tráfego na SC-418, pelo cumprimento do Plano de Emergência para transporte de cargas e resíduos perigosos, estudos de engenharia de tráfego, recuperação da estrada e monitoramento periódico dessas medidas, como garantia de segurança e proteção da biodiversidade da APA Serra Dona Francisca.

O acidente ocorrido em 29/01/2024 expôs riscos à biodiversidade da Unidade de Conservação APA Serra Dona Francisca, quando rios que abastecem a população foram atingidos por produto químico, motivo da instauração dos Inquéritos Cíveis citados quanto ao monitoramento do Plano de Emergência para transporte de cargas e resíduos perigosos, estudos de engenharia de tráfego e recuperação da estrada municipal e estadual.

A Promotora Simone Cristina, (2025, transcrito), elenca as dificuldades para mitigar riscos, situações e condutas ilícitas na UC APA Serra Dona Francisca:

As maiores dificuldades que percebo nos últimos anos, é a falta de educação ambiental e de fiscalização eficiente, que gera a ocupação irregular e traz muitos problemas ambientais e sociais, como a caça indevida, a destinação incorreta de resíduos, queimadas, acumulação de animais, pobreza [...]. o que mostra a falta de atuação do município no sentido de recuperar essas áreas e realocar as famílias em vulnerabilidade, para que não fiquem ocupando lugar indevido. [...]. Não tem como trabalhar política pública em qualquer temática que seja, saúde, meio ambiente, direitos humanos, sem integralizar as ações.¹⁷⁴

A Promotora reitera que esses problemas seriam amenizados pela intersetorialidade entre as políticas públicas, principalmente quanto à aplicabilidade do Plano de Manejo, como instrumento a se conhecido,

¹⁷⁴ Entrevista concedida à autora pela Promotora Simone Cristina Schultz Correa, em 18 de setembro de 2025. Informação verbal.

elaborado e revisado na responsabilidade que incumbe ao Poder Público junto à participação da sociedade, pois é nesse documento que se regram as atividades permitidas e proibidas, na APA Serra Dona Francisca, com prevenção, precaução, reparação e punição às condutas ilícitas.

Contexto que remete à conscientização e reparação dos danos, conforme estabelece a Lei Federal n.º 9.605/1998, frente a sanções administrativas e penais para infrações tipificadas como: Crimes contra a Fauna, que se referem a maus-tratos ou caça ilegal, Crimes contra a Flora, como desmatamento e queimadas não autorizadas, Crimes de Poluição, que abrangem a poluição de rios, mares ou do ar, Crimes contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural, que afetam edificações e bens protegidos, e Crimes contra a Administração Ambiental, relacionados à fiscalização e gestão ambiental.

Milaré (2011, página 895) avalia que a responsabilidade administrativa se vincula a condutas que descumprem regras ambientais: “Na esfera administrativa, a infração é caracterizada não pela ocorrência de um dano, mas pela inobservância de regras jurídicas de que podem ou não resultar consequências prejudiciais ao ambiente”, destacando que o desrespeito às normas ambientais gera sanções vinculadas ao dever de reparação dos danos, porém nem sempre há possibilidade de recuperar totalmente os prejuízos causados ao Meio Ambiente Natural e Artificial do território.

O Tema 1194 do STF, com tese fixada em abril de 2025, define que a reparação por dano ambiental, mesmo convertida em indenização, torna-se irrevogável no tempo, e a sanção não se beneficia da prescrição intercorrente frente ao prejuízo causado.

Quanto ao licenciamento para construções e empreendimentos na APA, a legislação exige requerimento prévio junto à Secretaria de Meio Ambiente (SAMA), órgão municipal com atribuições conferidas pelo art. 2º da Lei nº 9219/2022 e art. 9º da Lei Complementar Federal 140 de 08/12/2011, em conformidade com Decreto Municipal nº 13.556 de 16/04/2007 e Portaria Estadual nº 11/2007 publicada no Diário Oficial - SC nº 18.117/2007, responsável por analisar ilegalidades de edificações e atividades a fim de evitar riscos e danos ambientais.

Importante ressaltar que o Plano de Manejo caracteriza peculiaridades e regula atividades ao descrever Zona de Uso Intensivo como áreas de ocupação mais intensa, onde se permite políticas de ocupação desde que com licenciamento e condições adequadas, prevenindo degradação ou poluição ambiental, prevalecendo medidas de conservação aplicadas ao ambiente natural de valor relevante à cidade de Joinville.

Em respeito à legislação sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e determinações do Decreto Municipal nº 8.055/1997, que criou a APA Serra Dona Francisca, urge que as obrigações legais e técnicas quanto a restrições e controle ambiental, licenças para moradias, instalação e operação de empreendimentos atentem às conformidades com o Plano de Manejo da Unidade de Conservação Ambiental.

Nesse âmbito, o Plano de Manejo assegura diretrizes para atividades de turismo rural e ecológico, agroecologia, educação ambiental, pesquisas, ocupação e visitação controlada conforme normas pré-definidas que devem ser divulgadas e respeitadas. Permite atividades de piscicultura, silvicultura, mineração, turismo, lazer e recreação por famílias ou empresas, desde que com licenciamento prévio e anuência do órgão gestor, restringindo condutas para controlar e impedir degradação ambiental e afetar a biodiversidade, recursos hídricos e fauna silvestre, como desmatamento, parcelamento ilegal do solo, ocupação irregular, caça de animais silvestres e exploração de recursos naturais.

Quanto ao Plano de Manejo, a Promotora Simone Cristina ressalta que:

[...] O Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca, não está sendo aplicado, sequer estava sendo revisado, conforme determinação legal. [...] São urgentes medidas para conscientização da população sobre a necessidade de se proteger aquele local. Porque de acordo com o Plano de Manejo, há espaços que podem ser ocupados e visitados e há espaços que não. Nem sempre isso é obedecido, muitas vezes é por má fé e muitas vezes por falta de conhecimento, pelo distanciamento da população sobre este instrumento de regulação. [...] Eu vejo a necessidade de aproximação dos órgãos gestores do município com a população a fim de esclarecer, qual a vocação daquela unidade de conservação, o que pode ser feito e o que não pode, nesse espaço que é patrimônio natural de Joinville. E que diante do caos dos centros urbanos, é procurado por diversas pessoas, que buscam a essência humana de contato com a natureza, nós somos natureza, e precisamos desse convívio de modo consciente, regulada e integrada com o que determina o Plano de Manejo dessa Unidade de Conservação. (Correa, 2025, transcrito)¹⁷⁵

¹⁷⁵ Entrevista concedida à autora pela Promotora Simone Cristina Schultz Correa, em 18 de setembro de 2025. Informação verbal.

5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A partir da observação e inquietude da autora, que reside na APA Serra Dona Francisca e cotidianamente percebe os danos à floresta e os riscos à biodiversidade da Unidade de Conservação, cientificamente buscou-se desvendar a problemática gerada pela questão: Como promover o Desenvolvimento Sustentável de Joinville, com a devida proteção à UC APA Serra Dona Francisca?

Vazquez (2007) doutrina que o conhecimento adquirido sob a estrutura da análise dialética e crítica sobre o objeto delimitado, possibilita a aprendizagem ativa, com propósito de ultrapassar a dimensão teórica e alcançar a solução prática ao problema. Visão que constitui como hipótese norteadora, a importância da interdisciplinaridade e intersetorialidade entre as políticas públicas, para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville, nos moldes do Artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88).

Nesse âmbito, se desvelam como procedimentos metodológicos, a iniciação à pesquisa em sites, doutrinas, jurisprudência e legislação, dirigindo o estudo à entrevista com a Promotora de Meio Ambiente Simone Cristina Schultz Correa. No entanto, os instrumentos de pesquisa utilizados qualitativamente corroboram à desvendar a problemática, cujo objetivo geral enaltece a proteção da UC Serra Dona Francisca, nos moldes do Artigo 225 da CRFB/88.

O aporte teórico, em sinergia com as considerações levantadas pela Promotora de Meio Ambiente Simone Cristina Schultz Correa, (MPSC), atendem ao objetivo geral do estudo e aos objetivos específicos, os quais preconizam: alinhar os instrumentos de planejamento e desenvolvimento de Joinville aos princípios do Direito Ambiental; conhecer, avaliar e monitorar a aplicabilidade do Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca e promover o Desenvolvimento Sustentável da cidade pela proteção à Unidade de Conservação APA Serra Dona Francisca.

Segundo os conceitos de ecocentrismo (Milaré, 2021) e de Outridade (Leff, 2011), a conexão entre o Poder Público e a coletividade deve reconhecer experiências, culturas, saberes e perspectivas que vão além da racionalidade, imediatividade, atividades e necessidades socioeconômicas e alcança a responsabilidade mútua para com a preservação e restauração de todo ecossistema, pelo manejo ecológico que deve integrar todos os instrumentos de planejamento e desenvolvimento sustentável de Joinville,

como dever constitucional previsto no Artigo 225 da CRFB/88: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

Os procedimentos metodológicos direcionam que a devida e necessária proteção da UC APA Serra Dona Francisca se fortaleceria pela interdisciplinaridade e intersetorialidade entre as políticas públicas e pela necessária aproximação do Poder Público junto à coletividade, conforme determina o Artigo 225 da CRFB/88, para que se concretize na prática o Desenvolvimento Sustentável de Joinville.

A pesquisa evidencia os Princípios do Direito Ambiental, como diretrizes constitucionais para o desenvolvimento sustentável de Joinville, onde se amplia a obediência à função social da propriedade urbana e rural (artigo 182 e 186 da CRFB/88), com planejamento e distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento populacional, conforme preconiza a Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que direciona ao Plano Diretor da cidade e aos demais instrumentos regulatórios que asseguram proteção ao Meio Ambiente Artificial e Natural, a exemplo do Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca.

6. ANÁLISE E RESULTADOS

O conteúdo científico entrelaça a importância do tema Meio Ambiente, ser tratado de forma interdisciplinar entre as políticas públicas, com a aproximação do Poder Público e da coletividade, conforme preconiza o Artigo 225 da CRFB/88 para conciliar o potencial econômico de Joinville ao dever de proteção ao Meio Ambiente como um todo, como missão conjunta de todos os cidadãos. Identifica-se na problemática, o inverso do fenômeno êxodo rural, caracterizado por indivíduos com situação socioeconômica deficitária que “excluídos” dos centros urbanos, ocupam irregularmente imóveis de patrimônio, majoritariamente de agricultores aposentados, idosos e com baixa renda, que sem apoio especial e integrado entre as políticas públicas, parcelam e vendem ilegalmente suas propriedades.

A APA Serra Dona Francisca, historicamente, sofre desmatamento pela falta de licenciamento para construção, ocupação e atividades socioeconômicas, que aumentam ilícitos como a caça ilegal, abandono ou acumulação

de animais, pobreza, destinação incorreta de resíduos, degradação da flora, fauna e recursos naturais e demais ações antrópicas que geram danos significativos, que nem sempre poderão ser recuperados. Situações que impedem o Desenvolvimento Sustentável de Joinville e infere no desrespeito à legislação, aos ODSs e às metas globais propostas pela ONU, através da Agenda 2030, protagonizada no plano de governo da atual gestão municipal.

Percebe-se que os Princípios do Desenvolvimento Sustentável, da Prevenção e da Precaução, em sinergia com os instrumentos de gestão territorial, salvaguardam o Meio Ambiente Natural e Artificial de Joinville e instigam uma governança integrada, clara e proativa que em parceria com a coletividade, possibilita que providências sejam tomadas antes da ocorrência ou agravamento dos danos e riscos ambientais.

Segundo Edis Milaré (2021), negligenciar a problemática, coloca em risco não apenas a existência de recursos naturais, mas do próprio ser humano, que ferido em sua dignidade, cultura e tradições, altera seu modo de vida e compromete o alcance do direito e dever fundamental de viver em um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado. Uma lacuna administrativa que evidencia a carência de conscientização, educação, fiscalização, transparência, monitoramento e integração de ações para a efetiva proteção ao Meio Ambiente Natural e Artificial da cidade de Joinville, mas que alcança também a negligência ou descompromisso da coletividade em preservar o meio ambiente natural.

Como mecanismo a equacionar os impactos negativos das questões socioeconômicas, culturais e ambientais que afetam toda a cidade e que migram para a UC APA Serra Dona Francisca, se baliza o monitoramento sobre os instrumentos de planejamento e desenvolvimento da cidade, que dialogam com os princípios do Direito Ambiental e com os comandos da CRFB/88.

Quanto à Ordem Econômica (artigo 170) o texto constitucional exige que as atividades econômicas, estejam em sinergia com a proteção ambiental, regrando a exploração da propriedade rural (artigo 180) e as funções socioambientais da área urbana e rural (artigos 182 a 186), consolidando o desenvolvimento sustentável (artigo 225) como mecanismo de proteção ao meio ambiente ecologicamente sustentável para as presentes e futuras gerações.

A atual conjuntura requer que a governança atue sobre o pilar da sustentabilidade que engloba o socioeconômico, o cultural e o ambiental, em consonância com o compromisso global estabelecido pela Organização das

Nações Unidas, através dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e as metas a serem atendidas até o ano de 2030 (Agenda 2030), visam otimizar práticas mais justas, sustentáveis e conscientes, para redução dos impactos antrópicos ao ecossistema, em parceria com a coletividade.

Essas diretrizes não devem apenas emoldurar o plano de governo municipal, diante do processo estatal que requer medidas implementadas por políticas públicas, de forma interdisciplinar e na intersetorialidade que o tema Meio Ambiente exige, mas concretizar na prática o Desenvolvimento Sustentável de Joinville em sinergia com a Proteção da APA Serra Dona Francisca, dentro do conceito amplo de Meio Ambiente, onde emerge a litigância climática, frente ao aquecimento global, causando pela depredação de florestas e esgotamento dos recursos naturais.

Cabe ressaltar que em novembro/2025, o Brasil será anfitrião da Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP30), que ocorrerá em Belém, Pará, onde se concentra a Floresta Amazônia. O objetivo da COP 30 é promover a ação global contra as mudanças climáticas, reunindo líderes mundiais, cientistas, organizações não governamentais e sociedade civil para discutir e definir estratégias para avançar na implementação do Acordo de Paris.

Uma conferência mundial com foco em educar e orientar para a justiça climática, desenvolvimento sustentável, ampliar financiamento para ações climáticas e apoio a comunidades vulneráveis, incluindo comunidades tradicionais.

Em observância à reação da natureza, por eventos climáticos e desastres ambientais, frente a depredação das florestas, a UC APA Serra Dona Francisca, também tem seu valor histórico e ambiental como fonte natural que protege a fauna, flora e os recursos hídricos de Joinville, algo de extremo valor para o mundo, cuja gênese se fortalece pela conservação e qualidade de vida da biodiversidade local.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado Democrático de Direito garante à sociedade o direito de intervir e opinar, em sincronia com o dever estatal e coletivo, preconizado no Artigo 225 da CRFB/88 e fundamentado pelo pacto global (Agenda 2030), para construção de cidades mais sustentáveis, justas e inclusivas. Assim, os princípios do Direito Ambiental consagram o Desenvolvimento Sustentável, pela efetivação do Plano de Manejo da UC APA Serra Dona Francisca, como

mecanismo de proteção ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado na cidade de Joinville-SC. Cientificamente se defende que o Desenvolvimento Sustentável de Joinville carece ultrapassar o campo teórico e alcançar a dimensão prática de seus instrumentos de planejamento, com efetiva Proteção à UC APA Serra Dona Francisca, equilibrando o potencial econômico e industrial, com a proteção ecossistêmica do Meio Ambiente Artificial e Natural que integra a cidade, sendo que negligências à legislação ou danos provocados alcançam responsabilidade civil, administrativa e penal.

O conhecimento científico intensificou o interesse da autora em contribuir para a transformação da realidade, como compromisso de cidadania e de proteção à biodiversidade da UC APA Serra Dona Francisca, resguardando à presente e futuras gerações o consciente desfrute desse patrimônio natural de Joinville. O que a motivou a fez se inscrever como consignatária ao Movimento ODS em SC, bem como acompanhar e divulgar ações e reuniões referentes ao Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca e Desenvolvimento Sustentável de Joinville, de forma a aproximar o Poder Público e a coletividade nessa nobre missão de contribuir com a sustentabilidade saudável da cidade.

O acompanhamento periódico sobre as Atas do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental Serra Dona Francisca (GG APA SDF 2025) e do Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMDEMA), bem como a participação na tomada de decisão, são mecanismos importantes para elucidação e intervenção quanto à mitigação de danos à biodiversidade da APA Serra Dona Francisca.

A continuidade do estudo propõe conhecer, avaliar e controlar os instrumentos de proteção ambiental, através do fortalecimento do associativismo na área rural com representatividade ativa junto aos Conselhos de Direito, comissões e reuniões na esfera administrativa e legislativa, de forma a validar o controle social e ações conjuntas com o Poder Público para o alcance do desenvolvimento sustentável de Joinville com proteção à APA Serra Dona Francisca.

Conclui-se quanto à evolução da problemática a necessidade de ampliar estudos sobre outros Princípios do Direito Ambiental, a exemplo do Princípio do Protetor-Recebedor, que visa compensar cidadãos, como mecanismo a mitigar os danos e riscos à UC APA Serra Dona Francisca, divulgando e regulando estratégias como criação de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs), que garante incentivos a proprietários que voluntariamente protegem a natureza em suas terras. Também atuar para a

educação à cidadania frente à possibilidade de regularização de imóveis para otimização da função da propriedade rural e urbana, priorizando na área rural o Cadastro Ambiental Rural e a Reserva legal, bem como orientação para condomínios rurais, com proteção aos recursos naturais e fomento à valorização da cultura e geração de renda e cidadania para as comunidades tradicionais.

O Meio Ambiente ecologicamente equilibrado é um dever e direito de todos, que envolve a sobrevivência, saúde e qualidade de vida do ser humano e de todas as demais espécies que integram o ecossistema, algo que exige resiliência, empatia e consciência para impactar de forma positiva ao valorizar o potencial econômico e industrial da cidade com a proteção ao Meio Ambiente Natural, Artificial, Cultural e do trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2023. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 out. 2024.

Azevedo Gonzaga, André Luiz Freire (coord. de tomo). **Metodologia da Pesquisa Jurídica**. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/151/edicao-1/metodologia-da-pesquisa-juridica> Acesso em 02/02/2025.

AGÊNCIA SENADO. **Nova lei estabelece regras gerais para adaptação às mudanças climáticas**. Senado Notícias, 28 jun. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/06/28/nova-lei-estabelece-regras-gerais-para-adaptacao-as-mudancas-climaticas>. Acesso em: 14 out. 2025.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. (Biblioteca Virtual). Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559773787>. Acesso em 12/02/2024.

BRASIL. **Decreto Legislativo n.º 2, de 3 de fevereiro de 1994**. Aprova o texto da Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1994/decretolegislativo-2-3-fevereiro-1994-358280-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 02/06/2025.

BRASIL. **Decreto n.º 2.519, DE 16 DE MARÇO DE 1998**. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm. Acesso em 02/06/2025.

BRASIL. **LEI n.º 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 19 jul. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em 24/08/2025.

BRASIL - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – ICMBIO. **INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 7/2017/GABIN/ICMBIO, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2017.** https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/ro-teiros-metodologicos/intrucao_normativa_07_2017.pdf. Acesso em 25/02/2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade N.º 4.029/DF.** Relator: Ministro Luiz Fux. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, 08 de junho de 2025. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiannoticiastf/anexo/adi4029.pdf>. Acesso em 25/06/2025.

BRASIL. **Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 9.795, de 27 de abril de 1999.** Institui a Política Nacional de Educação Ambiental; estabelece princípios, objetivos e instrumentos para sua implementação; altera a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 abr. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 12.187, de 29 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 dez. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal; institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 19 jul. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 fev. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.653, de 26 de junho de 2023.** Proteção de nascentes. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 jun. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/L14653.htm. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.653, de 23 de agosto de 2023**. Altera as Leis nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e 14.119, de 13 de janeiro de 2021, para disciplinar a intervenção e a implantação de instalações necessárias à recuperação e à proteção de nascentes. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 ago. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14653.htm. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.904, de 27 de junho de 2024**. Estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima; altera a Lei n.º 12.114, de 9 de dezembro de 2009; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 jun. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14904.htm. Acesso em: 14 out. 2025.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 34.ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Relações jurídicas poligonais, ponderação ecológica de bens e controle judicial preventivo. **Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente**, Coimbra, Almedina, IDUAL, n. 1, p. 59, 1994.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (Rio de Janeiro, 3 a 14 jun. 1992). **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Tradução não oficial. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução n.º 433, de 27 de outubro de 2021**. Institui a Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente. Atos do CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original-114041920211103618296e30894e.pdf>. Acesso em: 14 out. 2025.

CUNHA, Idaulo José. **O salto da Indústria catarinense**. Um exemplo para o Brasil. Florianópolis: Paralelo 27, 1992.

DRUMOND, Maria Auxiliadora et all. **Participação Comunitária no Manejo de Unidades de Conservação – Manual de Técnicas**. Instituto Terra Brasilis. Belo Horizonte, 2000.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2025. - Biblioteca Ambiental [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626472/epubcfi/6/2\[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml1\]!/4/2/2%4051:61](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626472/epubcfi/6/2[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml1]!/4/2/2%4051:61)].

FICKER, Carlos. **História de Joinville**: subsídios para a crônica da Colônia Dona Francisca. 2. ed. Joinville: Fundação Tupy, 1965. 447, [15]p.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FREIRE, Paulo. **Política e educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

HOLZ, Nelson. **A Comunidade conta sua história: Percorrendo o caminho da Ilha**. Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte de SC. Edição Toda Letra, Joinville-SC, 2011.

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Roteiro Metodológico para a Gestão de Área de Proteção Ambiental**, Edições IBAMA, Brasília, 2001. https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/roteiros/roteiro_metodologico_elaboracao_revisao_plano_manejo_ucs.pdf Acesso em 21/08/2025.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022 <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/joinville/panorama> Acesso em 21/08/2025.

KARPINSKI, Bruna. **Neorrurais agroecologistas e o desenvolvimento rural sustentável: o caso das produtoras e dos produtores agroecológicos da RAMA**. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2020.

JOINVILLE (Município). **Área urbana consolidada de Joinville: Volume I – Metodologia de identificação e delimitação**. Joinville, SC, 2016. Disponível em: <https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/%C3%81rea-urbana-consolidada-de-Joinville-Volume-I-Metodologia-de-identifica%C3%A7%C3%A3o-e-delimita%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2024.

JOINVILLE (Município). **Joinville - Cidade em Dados 2019: Ambiente Natural**. Joinville, SC, 2019. Disponível em: <https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/Joinville-Cidade-em-Dados-2019-Ambiente-Natural.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2025.

JOINVILLE (Município). **Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental Serra Dona Francisca**. Joinville, SC, 2016. Disponível em: <https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/Plano-de-manejo-da-%C3%81rea-de-Prote%C3%A7%C3%A3o-Ambiental-APA-Serra-Dona-Francisca.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2024.

JOINVILLE (Município). **Ata da Reunião Extraordinária do Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMDEMA)**, realizada em 24 set. 2025, no auditório da OAB, durante horário comercial. Disponível em: <https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2025/10/Ata-COMDEMA-24-09-2025-SEI-no-26922884-assembleia-extraordinaria.pdf>. Acesso em: 14 out. 2025.

LAGO, André Aranha Correa do. **Conferências de desenvolvimento sustentável**. André Aranha Corrêa do Lago. Brasília: FUNAG, 2013.

LEFF, Enrique. **Ecologia política: Da desconstrução do capital à territorialização da vida**. Editora da UNICAMP, São Paulo-SP: 2021.

LOPES, Alberto. (coord). **Políticas públicas para cidades sustentáveis: Integração intersetorial, federativa e territorial**. IBAM, MCTIC, Rio de Janeiro-RJ: 2016.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 31 edição, rev., atual. e amp. São Paulo: Editora Jus Podivm, 2025.

MARQUES, José Roberto. **Meio Ambiente Urbano**. 2 edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

MARTINS, Eliane M. Octaviano. **Meio Ambiente e Urbanismo**. <https://bv.fapesp.br/pt/bolsas/44733/meio-ambiente-e-urbanismo-a-responsabilidade-juridica-por-danos-causados-ao-meio-ambiente/> Acesso em 22/08/2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 20 edição. São Paulo: JusPodivm, 2023. Disponível em:

https://www.editorajuspodivm.com.br/media/juspodivm_material/material/file/JMA0062-Degustacao.pdf?srsId=AfmBOorbXV9O8-QYN3wd0nz5nA7cSwh-f5OIMAZqlxuIGG0ayosWBQIH Acesso em 12/10/2025.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. Revista dos Tribunais, 12ª edição revisada. São Paulo - SP, 2021.

OLIVEIRA, Meilyng Leone. Desenvolvimento Sustentável e os Municípios: uma análise sob a perspectiva dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e da Lei nº 13.497/17 (PIV – Produto Interno Verde). **Revista de Direito e Sustentabilidade**, Salvador. v. 4, n. 1. Jan/Jun. 2018, p. 59 – 76.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/166/ril_v42_n166_p233.pdf. Acesso em: 28 fev. 2025.

ONU, Organização das Nações Unidas. Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano. **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano**, Estocolmo, 5-16 jun. 1972. Tradução livre. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Estocolmo%201972.pdf>. Acesso em: 14 out. 2025.

SACCOMANI, Raquel; MARCHI, Luis Fernando Bartolomeu; SANCHES, Rosely Alvim Sanches. **Tradução e Resenha do livro Primavera Silenciosa**. https://portal.unisepe.com.br/unifia/wp-content/uploads/sites/10001/2018/09/085_PRIMAVE-RA-SILENCIOSA-uma-resenha.pdf Acesso em 10/10/2024. Acesso em 02/12/2025.

STEIGLEDER, Monteiro, Annelise. Promotora de Justiça do Meio Ambiente de Porto Alegre/RS e Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela UFRGS (Resenha da apresentação, 2022). **Semana Jurídica ACE-FGG**, 2022.

SILVA, José Afonso da Silva. **Direito Ambiental Constitucional**. 11a. Edição, Malheiros Editores Ltda, São Paulo-SP: 2019

VÁZQUEZ, Adolfo Sanches. **Filosofia da práxis**. São Paulo: Edição em Português. Expressão Popular, São Paulo, 2007.

ZHOURI, Andréa; OLIVEIRA, Raquel. Quando o lugar resiste ao espaço: colonialidade, modernidade e processos de territorialização. In: ZHOURI, Andréa;

LASCHEFSKI, Klemens (Orgs.). **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

Enviado em 09.11.2025.

Aprovado em 03.12.2025.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

A APLICAÇÃO DO CONCEITO DE ÁREAS AMBIENTALMENTE PROTEGIDAS NO CONTEXTO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Rafael de Souza Giassi¹⁷⁶

Resumo: O presente artigo analisa o conceito de Áreas Ambientalmente Protegidas (AAP) no contexto da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), prevista na Lei n. 13.465/2017. Destaca que, embora o termo não possua definição legal expressa, sua aplicação é necessária para identificar áreas que exigem especial tutela ambiental durante processos de regularização de assentamentos urbanos informais. O autor propõe que as AAP sejam compreendidas como um conjunto formado por três categorias: Áreas de Preservação Permanente (APP), Áreas de Unidades de Conservação de Uso Sustentável (UCUS) e Áreas de Proteção de Mananciais (APM). A análise distingue conceitos jurídicos determinados e indeterminados, ressaltando que a criação doutrinária do termo AAP busca preencher lacunas normativas e oferecer segurança jurídica na aplicação da Reurb em áreas ambientalmente sensíveis, respeitando a repartição constitucional de competências entre os entes federativos.

Abstract: The article examines the concept of Environmentally Protected Areas (EPA) within the framework of Urban Land Regularization (Reurb), as established by Law No. 13.465/2017. Although this concept is not legally defined, its application is crucial for identifying areas requiring special environmental protection during the regularization of informal urban settlements. The author proposes that EPAs encompass three categories: Permanent Preservation Areas (PPA), Sustainable Use Conservation Units

¹⁷⁶Procurador da Fundação Lagunense do Meio Ambiente do Município de Laguna. Professor de Direito Ambiental da Escola Superior da Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional de Santa Catarina. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: contato@rafaelgiassi.com.br

(SUCU), and Water Source Protection Areas (WSPA). The study distinguishes between determined and indeterminate legal concepts, emphasizing that the doctrinal creation of the EPA concept seeks to fill normative gaps and provide legal certainty in the application of Reurb in environmentally sensitive areas, while respecting the constitutional division of powers among federal entities.

Palavras-Chave: Regularização Fundiária Urbana; Áreas Ambientalmente Protegidas; Competência Ambiental; Conceitos Jurídicos; Sustentabilidade.

Keywords: Urban Land Regularization; Environmentally Protected Areas; Environmental Competence; Legal Concepts; Sustainability.

Sumário: 1. Introdução; Conceitos jurídicos determinados e indeterminados; 3. A finalidade da aplicação do conceito; 4. A aplicação do conceito de Áreas Ambientalmente Protegidas; 4.1. Áreas de Preservação Permanente (APP); 4.2. Áreas de Unidade de Conservação de Uso Sustentável (UCUS); 4.3. Áreas de Proteção de Manancial (APM); 5. Conclusão. Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

A legislação ambiental no Estado Brasileiro é esparsa e complexa. Segundo a Constituição da República, ela é concorrente¹⁷⁷ entre União e Estados e Distrito Federal e, quando configurar as peculiaridades locais de uma região, também atrai a competência dos Municípios¹⁷⁸ para a elaboração de normas ambientais sobre o seu território.

Competência legislativa, em resumo, é o poder-dever que cada ente federativo (União, Estados/Distrito Federal e Municípios) possui para elaborar as normas dentro do seu território, o que inclui normas de proteção ao meio ambiente.

¹⁷⁷ CRFB/1988 (...) Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; [...] § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

¹⁷⁸ CRFB/1988 (...) Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Essas normas, quando elaboradas, preveem conceitos jurídicos dentro do seu corpo normativo para orientar a sua correta aplicação. Ocorre que alguns conceitos não são previstos pela lei que são aplicadas ou pelos seus atos regulamentadores. E aí são criados pela doutrina especializada para a sua melhor aplicação em um determinado contexto.

É o caso, por exemplo, de Áreas Ambientalmente Protegidas (AAP) para fins de regularização fundiária urbana, que será abordada neste artigo.

2. CONCEITOS JURÍDICOS DETERMINADOS E INDETERMINADOS

Toda norma possui uma situação no mundo real que faz com que aquela situação seja minimamente regradada para tutelar (proteger) um determinado bem jurídico. A lei, em sua fase de concepção (projeto de lei), é precedida de uma exposição de motivos ou justificativa para a sua criação. No texto da lei, quando se tratar de uma política ou um código, por exemplo, é essencial que exista toda uma estrutura de base, que irá prever o objeto tutelado, a finalidade da lei, os princípios que a sustentam, os objetivos a serem alcançados, os atores a ela vinculados, os destinatários da norma, e, minimamente, o regramento padrão e os procedimentos a serem aplicados.

Há diversos exemplos de leis com essa estrutura mínima nos âmbitos federal, estadual e municipal. Na área ambiental, podemos citar, respectivamente, a Lei Federal n. 6.938/1981 – Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei Estadual n. 14.675/2009 – Código Estadual do Meio Ambiente em Santa Catarina, e a Lei Municipal n. 2.293/2022 – Política Municipal do Meio Ambiente no Município de Laguna.

Dentro desse escopo, a lei e/ou o decreto que a regulamenta deve prever, dentro do seu texto normativo, conceitos jurídicos de aplicação para aquela finalidade. Em regra, está no segundo ou terceiro artigo do texto legal, com a frase: “para os fins previstos nesta lei, entende-se por:” seguido por uma série de conceitos jurídicos definidos em seus incisos (I, II, III, IV...).

Ocorre que, apesar do legislador tentar prever todos os conceitos possíveis de aplicação para aquela norma, é impossível prever tudo. Os conceitos jurídicos a serem aplicados em uma determinada situação, quando não previstos no seu texto legal, podem vir a ser tratados no seu decreto regulamentador¹⁷⁹

¹⁷⁹ O Decreto n. 5.300/2004, que regulamenta a Lei n. 7.661/1988 (que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC), traz, em seu art. 17, caput, a exigência de uma medida

ou em atos administrativos que auxiliam na regulamentação e esclarecimento daquela norma, como portarias e instruções normativas, sem, no entanto, invadir a reserva legal (inovar, criar direitos e obrigações). A Instrução Normativa IBAMA n. 20/2024, que estabelece procedimentos para a cobrança da reparação por danos ambientais pela via administrativa em decorrência de fatos apurados na aplicação de sanções administrativas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis, é um exemplo de complemento por ato administrativo.

E, por fim, há aqueles conceitos jurídicos que não estão previstos expressamente (por escrito) em leis, decretos ou atos administrativos inferiores, ou, quando previstos, não possuem conceito previamente expressos em um texto, denominados conceitos jurídicos indeterminados¹⁸⁰. Esses conceitos geralmente são explicados pela doutrina jurídica especializada.

3. A FINALIDADE DA APLICAÇÃO DO CONCEITO

Um conceito jurídico, seja ele expressamente previsto (determinado ou indeterminado) ou não previsto, deve ser aplicado apenas na situação para o qual ele foi previsto. A lei de regência geralmente traz essa vinculação em um ou vários de seus artigos.

É comum a lei dispor do seguinte texto: “para os fins previstos nesta lei, entende-se por: [...]”. Essa previsão possui a finalidade de trazer segurança na aplicação do conceito em um caso específico.

compensatória ambiental para a instalação, ampliação ou realocação de empreendimentos ou atividades na zona costeira que implicar a supressão de vegetação nativa. A área objeto da medida compensatória deve se situar, segundo o § 1º do mesmo artigo, na mesma unidade geoambiental da área desmatada. Esse conceito jurídico (unidade geoambiental) foi previsto no próprio Decreto n. 5.300/2024, em seu art. 2º, XV, para fins de aplicação da medida compensatória exigida. Trata-se de uma porção do território com elevado grau de similaridade entre as características físicas e bióticas, podendo abranger diversos tipos de ecossistemas com interações funcionais e forte interdependência.

¹⁸⁰ Os conceitos jurídicos indeterminados são aqueles cujo conteúdo e extensão são em larga medida incertos, ou seja, não são dotados de um sentido preciso e objetivo. Do ponto de vista estrutural, possuem uma zona de certeza quanto ao seu significado, habitualmente chamada de núcleo conceitual. Essa zona qualifica o campo dentro do conceito em que se tem uma noção clara e precisa do seu significado. De um lado, há a zona de certeza positiva, representada pelo campo em que ninguém duvida da efetiva aplicação do conceito. De outro, há a zona de certeza negativa, qualificada pelo campo em que ninguém duvida da impossibilidade de aplicação do conceito (ROZAS, Luiza Barros. *Cadernos Jurídicos*: São Paulo, ano 20, n. 47, p. 192, Janeiro-Fevereiro/2019).

Por exemplo, a Lei n. 12.651/2012, que possui o objetivo geral de proteger a vegetação nativa brasileira e regulamentar o seu uso, prevê o conceito de utilidade pública em seu art. 3º, VIII¹⁸¹. Qual a finalidade? A própria norma, dentro de seu texto normativo, irá trazer situações para a sua aplicação. No caso, utilidade pública é um conceito que agrupa certas atividades (obras de defesa civil, por exemplo) que são permitidas em áreas de preservação permanente (APP), em caráter excepcional e desde que previamente autorizadas pelo órgão ambiental competente, por possuírem um interesse público bastante evidenciado nelas. Em regra, de acordo com a lei, áreas de preservação permanente (APP) são áreas que possuem uma função ambiental, onde é vedada a realização de qualquer atividade, salvo as exceções previstas na lei, como as atividades de utilidade pública.

Ocorre que a Lei n. 11.428/2006 também prevê o conceito de utilidade pública em seu art. 3º, VII¹⁸². Esse conceito pode ser aplicado em situações reguladas pela Lei n. 12.651/2012?

Certamente não.

A Lei n. 11.428/2006, conhecida popularmente como Lei da Mata Atlântica, possui o objetivo geral de regular a utilização e a proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, considerado patrimônio nacional¹⁸³ pela Constituição da República. O seu âmbito de aplicação é em uma

¹⁸¹ Lei n. 12.651/2012 (...) Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: [...] VIII - utilidade pública: a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;

b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho; c) atividades e obras de defesa civil; d) atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais referidas no inciso II deste artigo; e) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

¹⁸² Lei n. 11.428/2006 (...) Art. 3º Consideram-se para os efeitos desta Lei: VII - utilidade pública: a) atividades de segurança nacional e proteção sanitária; b) as obras essenciais de infraestrutura de interesse nacional destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia, declaradas pelo poder público federal ou dos Estados;

¹⁸³ CRFB/1988 (...) Art. 225 (...) § 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

parcela do território brasileiro, e recai sobre um bioma específico. Ausente o objeto tutelado (vegetação nativa integrante do bioma em áreas localizadas dentro de sua abrangência geográfica, conforme o seu estágio sucessional), não haverá aplicação desta lei.

Além disso, a Lei n. 11.428/2006 prevê menos hipóteses de atividades consideradas de utilidade pública do que a Lei n. 12.651/2012.

Por essas razões, cada lei prevê o conceito e as hipóteses de aplicação dentro do seu texto normativo, e não devem ser aplicados fora do seu contexto, sob pena de configurar ilegalidade no seu objeto.

4. A APLICAÇÃO DO CONCEITO DE ÁREAS AMBIENTALMENTE PROTEGIDAS

O conceito de Áreas Ambientalmente Protegidas (AAP) não possui previsão legal em âmbito federal – normas editadas pela União sobre meio ambiente. Sobre os demais entes da federação (Estados, Distrito Federal e Municípios), em razão da grande quantidade de atos expedidos por esses entes, seus órgãos e entidades, não foi possível confirmar a existência de sua previsão legal.

Geralmente, áreas protegidas por lei em razão de seus atributos naturais ganham expressões genéricas para a sua caracterização. Porém, se não for bem delimitado o seu âmbito de aplicação, podem gerar a interpretação de que qualquer área que esteja em seu estado ecológico-natural deva necessariamente ser objeto de proteção.

Em razão dessa problemática, e com o objetivo de facilitar a aplicação de quais áreas devem ser objeto de tutela em um determinado contexto, criei o conceito de Áreas Ambientalmente Protegidas (AAP) quando do estudo da regularização fundiária urbana, objeto da Lei n. 13.465/2017.

A Lei n. 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana (Reurb), prevê normas gerais e procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana no território brasileiro, a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Atualmente, há núcleos urbanos informais que se formaram ao longo do tempo sobre áreas ambientais sensíveis do ponto de vista ambiental. Levando em conta esse fator, a Lei n. 13.465/2017 previu a possibilidade

legal de regularização fundiária urbana (reurb) sobre áreas que merecem uma atenção especial na questão ambiental. Contudo, apesar de trazer, em seu art. 11, conceitos para a sua aplicação, não há, dentre os expressamente previstos, o conceito de áreas ambientalmente protegidas. Da mesma forma, no seu decreto regulamentar, em seu art. 3º.

Para a verificação de regularização fundiária urbana sobre essas áreas, a Lei da Reurb exigiu, em seu art. 11, § 2º¹⁸⁴ e art. 12, § 3º¹⁸⁵, a elaboração e aprovação de estudos técnicos ambientais que promovam melhoras ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

Apesar de serem previstos qualquer conceito sobre as áreas sensíveis do ponto de vista ecológico-ambiental para fins de aplicação da Reurb, a Lei n. 13.465/2017 traz expressamente, em seus artigos 11, § 2º e 12, § 3º, as áreas que deverão ser objeto de estudo técnico para fins de regularização fundiária urbana. São elas: áreas de preservação permanente (APP); áreas de unidades de conservação de uso sustentável (UCUS); e áreas de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios (APM).

Para compreender a abrangência de aplicação nessas áreas, é necessário buscar o seu conceito em outras normas ambientais.

4.1. Áreas de preservação permanente (APP)

A Constituição da República, em seu art. 225, § 1º, III, previu que, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente

¹⁸⁴ Lei 13.465/2017 (...) Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se: [...] § 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

¹⁸⁵ Lei 13.465/2017 (...) Art. 12. A aprovação municipal da Reurb corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária e, na hipótese de o Município ter órgão ambiental capacitado, à aprovação ambiental. [...] § 3º Os estudos técnicos referidos no art. 11 aplicam-se somente às parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas áreas de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais e poderão ser feitos em fases ou etapas, sendo que a parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente.

equilibrado, incumbe ao Poder Público definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. Dentre esses espaços territoriais especialmente protegidos (ETEPs), estão incluídas as áreas de preservação permanente (APP).

No âmbito federal, a Lei n. 12.651/2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, definiu o conceito de APP em seu art. 3º, II¹⁸⁶, e estabeleceu, em seu art. 4º, incisos I a XI, as áreas de preservação permanente aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, indistintamente.

As áreas de preservação permanente podem ser definidas não só por lei federal, mas também por lei estadual ou por lei municipal – a última relacionada ao âmbito local – em razão da competência legislativa concorrente sobre a matéria prevista no art. 24 da CRFB/1988, em consonância com o art. 225, § 1º, III, da Carta Magna.

Em relação ao âmbito local, a atual Constituição da República conferiu, aos Municípios, a competência legislativa específica e suplementar em relação à matéria contida no art. 24, conforme descrito em seu art. 30, incisos I, II e VIII.

Logo, os Municípios também podem criar¹⁸⁷ áreas de preservação permanente (APP) além das definidas na Lei n. 12.651/2012, desde que evidenciado o interesse local naquela proteção.

¹⁸⁶ Lei n. 12.651/2012 [...] Art. 3º. Para os efeitos desta Lei, entende-se por: [...] II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas;

¹⁸⁷ Nessa linha, o Município de Laguna, no uso de sua competência legislativa estabelecida constitucionalmente, editou a sua Lei Orgânica (art. 29, caput, da CRFB/1988) que, dentre os aspectos de interesse local, delimitou novas áreas de preservação permanente no art. 129, § 2º, da referida lei, aplicáveis no seu território, em razão do interesse local que lhe é inerente: Lei Orgânica do Município de Laguna (...) Art. 129. (...) § 2º. Constituem áreas de preservação permanente do Município não edificante, salvo quando para instalação de empreendimentos turísticos e parques temáticos, que incentivem a educação ambiental, e sua utilização far-se-á na forma da Lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais: I - áreas verdes dos morros e coberturas florestais nativas e primitivas, obedecida a legislação federal pertinente; II - monumentos e paisagens de excepcional beleza; III - sítios arqueológicos, inclusive o Morro do Casqueiro, na localidade de Cabeçuda; IV - Parque Municipal do Morro da Glória; V - Morro do Gy; VI - Morro do Iró; VII - Morro do Cabo de Santa Marta Pequena; VIII - Morro da Ponta da Ilhota até

Portanto, no caso das áreas de preservação permanente, temos o conceito jurídico determinado pela lei (art. 3º, II, da Lei n. 12.651/2012), bem como as hipóteses de aplicação legal: as áreas previstas na Lei n. 12.651/2012 e eventuais áreas previstas em textos legais editados por Estados, Distrito Federal e Municípios, a depender das peculiaridades regional e local de cada região.

4.2. Áreas de unidade de conservação de uso sustentável (UCUS)

As unidades de conservação da natureza possuem o seu regramento legal previsto na Lei n. 9.985/2000¹⁸⁸. Referida lei dividiu as unidades de conservação em duas categorias¹⁸⁹: unidades de conservação de proteção integral e unidades de conservação de uso sustentável.

Em seu texto legal, há a previsão dos conceitos¹⁹⁰ de unidade de conservação, proteção integral, uso sustentável, uso direto e uso indireto, de modo que são conceitos jurídicos determinados na própria lei.

A Lei n. 13.465/2017 faz menção expressa à categoria de unidades de conservação de uso sustentável por uma questão bastante lógica: somente

a Praia da Tereza; IX - Morro do Cabo de Santa Marta Grande; X - Lagoa de Santo Antônio dos Anjos; XI - mananciais de água que abastecem a cidade; XII - rios, lagoas, lagos, córregos e quedas d'água situadas na circunscrição do Município; XIII - as praias e as dunas que as margeiam; XIV - a área que começa na ponta do Tamborete, seguindo o rumo sul pela Ponta do Gravatá, praia do Gravatá, até o final da praia do Siri, a contar da faixa de marinha ao cume dos respectivos morros; XV - lagoa do Nóca, na Ponta da Barra; XVI - morro do Itapirubá.

¹⁸⁸ Lei n. 9.985/2000 (...) Art. 1º. Esta Lei institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

¹⁸⁹ Lei n. 9.985/2000 (...) Art. 7º. As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas: I - Unidades de Proteção Integral; II - Unidades de Uso Sustentável. § 1º. O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei. § 2º. O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

¹⁹⁰ Lei n. 9.985/2000 (...) Art. 2º. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção; [...] VI - proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais; [...] IX - uso indireto: aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais; X - uso direto: aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais;

as unidades de conservação deste grupo permitem a ocupação humana, diferente das unidades de proteção integral. E a Lei da Reurb serve justamente para essa finalidade: regularizar assentamentos humanos em áreas em desconformidade com a legislação ambiental, porém, onde se visualiza uma possibilidade de regularização, desde que seguidos os critérios dispostos na própria lei e sem que a ocupação humana descaracterize novas áreas, ainda preservadas.

Logo, o conceito jurídico de unidade de conservação de uso sustentável está expressamente previsto na Lei n. 9.985/2000, incluindo-o no grupo de conceitos jurídicos determinados

4.3. Área de proteção de manancial (APM)

Essa é a situação mais difícil de se diagnosticar. Isso porque a Lei n. 13.465/2017 traz em seu texto legal “áreas de proteção de manancial definidas pela União, Estados e Municípios”. Então, o seu diagnóstico vai depender de previsão legal de algum dos entes federados.

No Município de Laguna, por exemplo, a Lei Municipal n. 1.658/2013 zoneia uma área denominada Zona de Preservação do Manancial (MZPM)¹⁹¹, o que, logicamente, deverá ser enquadrada como área de proteção de manancial definida pelo Município. Nesse caso em específico, o conceito Área de Proteção de Manancial se trata de um conceito jurídico indeterminado, pois depende de complementação por outra norma – a Lei Municipal n. 1.658/2013, para fins de regularização fundiária urbana a ser implementada no Município de Laguna.

5. A CONCLUSÃO

Para os fins pretendidos na Lei n. 13.465/2017 - Lei de Regularização Fundiária Urbana, conclui-se que as Áreas Ambientalmente Protegidas (AAP) são constituídas por Áreas de Preservação Permanente (APP), Áreas

¹⁹¹ Lei Municipal n. 1.658/2013 [...] Art. 47. Zona de Preservação do Manancial (ZPM), corresponde à Macrozona de Preservação do Manancial (MZPM), situada na porção centro-leste do município, onde se encontram áreas de restinga, dunas e áreas alagáveis, além da atual bacia de captação superficial, Rio Ponteiros e Lagoa do Gí, com uso e ocupação de características ainda não urbanas e predominância de médias a grandes propriedades, sendo considerada de baixíssima densidade.

de Unidades de Conservação de Uso Sustentável (UCUS) e Áreas de Proteção de Manancial (APM) definidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Para fins de aplicação da regularização fundiária urbana no território pretendido, essas áreas - APP, UCUS e APM - devem ser previstas em leis próprias para o seu enquadramento como Áreas Ambientalmente Protegidas (AAP), em algumas das suas três modalidades.

Áreas Ambientalmente Protegidas (AAP) é, portanto, para fins de aplicação da Lei da Reurb, um conceito jurídico não previsto em lei ou regulamento federal, composta por dois conceitos jurídicos determinados (área de preservação permanente, prevista na Lei n. 12.651/2012, e área de unidade de conservação de uso sustentável, prevista na Lei n. 9.985/2000) e um conceito jurídico indeterminado (área de proteção de manancial, que deverá ser complementado por lei federal, estadual ou municipal para a sua caracterização).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto 5.300, de 7 de dezembro de 2004**. Regulamenta a Lei no 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm>. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm>. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. **Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. **Lei 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de

Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm>. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. **Lei 11.428, de 22 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm>. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. **Lei 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n^{os} 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n^{os} 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n^o 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n^{os} 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória n^o 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n^o 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar n^o 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei n^o 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Instrução Normativa 20, de 27 de setembro de 2024.** Estabelece procedimentos para a cobrança da reparação por danos ambientais pela via administrativa em decorrência de fatos apurados na aplicação de sanções administrativas pelo Ibama. Disponível em: <<https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=139429>>. Acesso em: 12 dez. 2024.

ESTADO DE SANTA CATARINA. **Lei 14.675, de 13 de abril de 2009.** Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências. Disponível em:

<https://leis.alesec.sc.gov.br/html/2009/14675_2009_lei_c.html>. Acesso em: 12 dez. 2024.

MUNICÍPIO DE LAGUNA. **Lei Orgânica n. 1/2000**. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE LAGUNA/SC. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-laguna-sc>>. Acesso em: 12 dez. 2024.

MUNICÍPIO DE LAGUNA. **Lei 1.658, de 12 de dezembro de 2013**. DISPÕE SOBRE O ZONEAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO MUNICIPAL DE LAGUNA, REVOGANDO A LEI Nº 4, DE 06 DE MARÇO DE 1979, BEM COMO SUAS ALTERAÇÕES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS ESTADO DE SANTA CATARINA. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/l/laguna/lei-ordinaria/2013/166/1658/lei-ordinaria-n-1658-2013-dispoe-sobre-o-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo-municipal-de-laguna-revogando-a-lei-n-4-de-06-de-marco-de-1979-bem-como-suas-alteracoes-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 12 dez. 2024.

MUNICÍPIO DE LAGUNA. **Lei Municipal n. 2.293, de 28 de julho de 2022**. INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE (PMMA) DO MUNICÍPIO DE LAGUNA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/l/laguna/lei-ordinaria/2022/230/2293/lei-ordinaria-n-2293-2022-institui-a-politica-municipal-do-meio-ambiente-pmma-do-municipio-de-laguna-e-da-outras-providencias#:~:text=INSTITUI%20A%20POL%C3%8DTICA%20MUNICIPAL%20DO,LAGUNA%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%84NCIAS.&text=Do%20Objeto-,Art.,de%20Laguna%20e%20no%20art.>>. Acesso em: 12 dez. 2024.

ROZAS, Luiza Barros. Cadernos Jurídicos: São Paulo, ano 20, n. 47, 2019, p. 192.

Enviado em 30.11.2025.

Aprovado em 12.12.2025.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

ACOLHIMENTO EM INSTITUIÇÃO DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS (ILPI): UMA BREVE REFLEXÃO SOBRE O TEMA 793-RG DO STF

Caroline Sampaio de Almeida¹⁹²

Resumo: O artigo sistematiza o arranjo normativo do SUAS e demonstra que o acolhimento institucional integra a Proteção Social Especial de alta complexidade, cuja provisão e cofinanciamento, segundo a NOB/SUAS (Res. CNAS nº 33/2012) e a Tipificação (Res. CNAS nº 109/2009), recaem prioritariamente sobre os Estados quando os custos e a demanda não justificam a implantação municipal. A partir do contexto catarinense — marcado por predomínio de Municípios de pequeno porte —, evidenciam-se assimetrias de capacidade e a necessidade de serviços regionalizados, tema recorrente em recomendações do TCE-SC. Em litígios que versam sobre ILPIs e serviços congêneres, o trabalho defende a adequação do polo passivo para incluir o Estado, com direcionamento primário do cumprimento e possibilidade de reembolso ao Município, alinhando-se a precedentes de Tribunais de Justiça e à tese do Tema 793 do STF aplicada por analogia. Sustenta, ainda, a observância da reserva do possível e da deferência judicial às escolhas técnicas e orçamentárias, para evitar a desestruturação de políticas de

¹⁹² Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2006) e Mestrado em Direito também pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2008). Doutora em Direito Econômico pela Universidade de São Paulo (2013). Atuou como Procuradora Jurídica da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - Casan e da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO). Foi Coordenadora de equipe do Instituto Brasileiro de Pesquisas Aplicadas em Prevenção e Mediação de Conflitos Empresariais - IBCEMP (2018-2022) e Professora Convidada no Programa de Pós-Graduação “lato sensu” do Curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Empresarial, atuando principalmente nos seguintes temas: Arbitragem, Análise Econômica do Direito e Direito Societário. Atualmente é Procuradora do Município de Laguna/SC. E-mail: carolinealmeida@hotmail.com Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9345824901869886>

atenção básica e o desvio de recursos municipais para prestações de alta complexidade. Conclui que, respeitada a repartição de competências do SUAS, a responsabilidade pelo acolhimento institucional é essencialmente estadual, cabendo aos Municípios a execução da proteção social básica e da especial de média complexidade (CRAS e CREAS), sem transferência indevida de ônus financeiro por decisões judiciais pontuais.

Abstract: The article systematizes the normative framework of SUAS and demonstrates that institutional care is part of the Special Social Protection of high complexity, whose provision and co-financing, according to NOB/SUAS (CNAS Resolution No. 33/2012) and the Typification (CNAS Resolution No. 109/2009), fall primarily on the States when costs and demand do not justify municipal implementation. Based on the context of Santa Catarina — characterized by a predominance of small municipalities — asymmetries in capacity and the need for regionalized services become evident, a recurring theme in recommendations from the TCE-SC. In litigation concerning long-term care facilities for the elderly (ILPIs) and similar services, the paper argues for the proper inclusion of the State as a defendant, assigning primary responsibility for compliance while allowing the possibility of reimbursement to the Municipality. This aligns with precedents from State Courts of Justice and with the thesis established in STF Theme 793, applied by analogy. It further upholds the observance of the “reserve of the possible” principle and judicial deference to technical and budgetary choices, in order to avoid undermining basic care policies and diverting municipal resources to high-complexity services. The conclusion is that, in line with the division of competences within SUAS, responsibility for institutional care lies essentially with the States, while Municipalities are tasked with implementing basic social protection and medium-complexity special protection (CRAS and CREAS), without undue transfer of financial burdens resulting from isolated judicial decisions.

Palavras-Chave: Acolhimento institucional; Idosos; SUAS; Tema 793; Competências Federativas.

Keywords: Institutional care; Elderly; SUAS; STF Theme 793; Federal competences.

Sumário: 1. Introdução; 2. Da estrutura e organização do SUAS; 3. Da necessidade de adequação do polo passivo em demandas por serviços de alta complexidade; 4. Reserva do possível e deferência do Poder Judiciário diante das escolhas políticas e técnicas da Administração Pública; 5. Aplicação por analogia do Tema 793 RG do STF; 6. Considerações finais; Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

O envelhecimento populacional no Brasil impõe crescentes desafios à formulação e execução de políticas públicas voltadas à proteção da pessoa idosa, entre as quais se destaca o acolhimento institucional. A institucionalização, porém, deve ser vista como medida de caráter excepcional e provisório, respeitando princípios de convivência comunitária, autonomia e reintegração social. Além disso, por demandar estrutura específica, custos elevados e planejamento federativo, insere-se no âmbito de atuação da Proteção Social Especial (PSE) de Alta Complexidade, de responsabilidade dos Estados.

A Constituição Federal de 1988, ao tratar da seguridade social (Arts. 194 a 204), previu a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, estabelecendo competências comuns entre União, Estados e Municípios (Art. 23, II). A Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993 – LOAS) e as Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), especialmente a Resolução nº 109/2009, tipificaram os serviços socioassistenciais e estabeleceram critérios de repartição no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) evidencia que a assistência social historicamente atuou de forma emergencial, com pouca tradição em ações preventivas, sendo necessário avançar em estratégias antecipatórias e de restauração dos vínculos familiares e comunitários, cujas atribuições são de competência dos Municípios.

Dentro desse contexto, exsurge a necessidade premente de respeitar as repartições administrativas no âmbito do SUAS, assim como ocorreu por ocasião da fixação do Tema 793 com Repercussão Geral fixada (RG) pelo Supremo Tribunal Federal (STF), sob pena de acarretar grave desequilíbrio orçamentário e comprometimento de outras políticas sociais.

No Estado de Santa Catarina, há uma forte tendência de o Poder Judiciário impor aos Municípios a responsabilidade por serviços de Proteção Social Especial (PSE) de Alta Complexidade sob o fundamento da solidariedade prevista na Constituição Federal sem analisar as consequências práticas da decisão e os reflexos orçamentários nas demais políticas públicas locais.

Com o objetivo de examinar essas repartições administrativas fixadas pelo SUAS, o presente artigo propõe uma breve análise da estrutura e a organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a partir do marco normativo inaugurado pela LOAS e consolidado por resoluções do

CNAS, com destaque para as Resoluções nº 130/2005, nº 33/2012 (NOB/SUAS) e nº 109/2009 (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais).

Valendo-se do Estado de Santa Catarina como estudo de caso, o artigo aborda a governança estadual (Secretaria de Estado da Assistência Social, Mulher e Família e controle social), os limites de capacidade dos municípios de pequeno porte e as repercussões financeiras e operacionais da oferta de serviços regionalizados. A análise incorpora ainda decisões do TCE-SC e precedentes judiciais que orientam o direcionamento do cumprimento das obrigações ao ente estadual, além de dialogar, por analogia, com a tese firmada pelo STF no Tema 793 (solidariedade entre entes com observância da repartição de competências).

Ao final, sustenta-se a necessidade de adequada formação do polo passivo em demandas prestacionais de alta complexidade e a deferência judicial às escolhas técnico-orçamentárias da Administração (reserva do possível), de modo a preservar a lógica sistêmica, hierarquizada e descentralizada do SUAS.

2. DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO SUAS

Para melhor compreensão, oportuno tecer brevemente sobre a estrutura e organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cuja necessidade exsurgiu do advento da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) para articular as ações e implementar tal política.

O SUAS foi instituído pela Resolução nº 130/2005 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que entrou vigor pela Lei nº 12.435/2011, e pela Resolução nº 33/2012 do CNAS, última versão da Norma Básica de Assistência Social – NOB/SUAS, que disciplina a gestão pública da Política de Assistência em todo território brasileiro, exercida de forma sistêmica pelos entes federativos, em consonância com a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

A Resolução nº 33/2012 do CNAS, por sua vez, em seus artigos 15, inciso VI, 54, inciso IV e artigo 58, estabelece que é responsabilidade do Estado as internações, tendo em vista o nível hierárquico, bem como a capacidade financeira. Vejamos:

Art. 15. São responsabilidades dos Estados: [...]

VI – garantir condições financeiras, materiais e estruturais para o funcionamento efetivo da CIB e do CEAS; [...]

Art. 54. Os Estados devem destinar recursos próprios para o cumprimento de suas responsabilidades, em especial para: [...]

IV – a prestação de serviços regionalizados de proteção social especial de média e alta complexidade, quando os custos e a demanda local não justificarem a implantação de serviços municipais; [...]

Art. 58. O detalhamento da forma de aplicação dos repasses do cofinanciamento, dos critérios de partilha, da prestação de contas do cofinanciamento dos serviços socioassistenciais regionalizados de média e alta complexidade e de outras questões afetas à operacionalização do cofinanciamento será objeto de ato normativo específico. (grifo nosso).

De acordo com a Resolução nº 109/2009 do CNAS, em seu artigo 1º, item III, alínea “a”, o acolhimento em abrigo institucional, constitui serviço de alta complexidade:

Art. 1º. Aprovar a Tipificação nacional de Serviços Socioassistenciais, conforme anexos,

organizados por níveis de complexidade do SUAS: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial

de Média e Alta Complexidade, de acordo com a disposição abaixo:

I - Serviços de Proteção Social Básica:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF;
- b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
- c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI;
- b) Serviço Especializado em Abordagem Social;
- c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida - LA, e de Prestação de Serviços à Comunidade - PSC;
- d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos(as) e suas Famílias;
- e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:

- a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades:
 - abrigo institucional;
 - Casa-Lar;
 - Casa de Passagem;
 - Residência Inclusiva.
- b) Serviço de Acolhimento em República;
- c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
- d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

E mais adiante, a referida resolução sintetiza em quadro síntese a Proteção Social Especial de:

“Alta Complexidade

- 6. Serviço de Acolhimento Institucional
- 7. Serviço de Acolhimento em República
- 8. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora
- 9. Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências”

Esses dispositivos, por si só, já evidenciam que a responsabilidade pelo acolhimento institucional recai sobre os Estados e não sobre os Municípios.

Importante salientar, ainda, que em Santa Catarina o SUAS é atualmente coordenado pela Secretaria de Estado da Assistência Social, Mulher e Família em conjunto com a sociedade civil, que participa diretamente do processo de gestão compartilhada. O seu modelo de gestão é descentralizado e participativo. Engloba a participação das três esferas de governo (União, Estados e Municípios) no financiamento da política de assistência social, bem como a acepção clara de suas competências técnicas e políticas.

O SUAS define e organiza os elementos fundamentais e indispensáveis à execução da política de assistência social, permitindo a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial, bem como indicadores de avaliação e de resultados.

O antigo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) aprovou novo modelo de gestão, ainda em fase de implementação, por intermédio de uma nova lógica de organização das ações, com a definição de níveis de complexidade do Sistema: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE) de média e alta complexidade com a referência no território, avaliando

as especificidades das regiões e tamanhos de municípios e principalmente com a centralidade na família.

Partindo desse desenho institucional, o SUAS engloba também a oferta de Benefícios Assistenciais, prestados a públicos específicos de forma articulada aos serviços, contribuindo para a superação de situações de indivíduos em vulnerabilidade social.

A mencionada Resolução nº 109/2009 do CNAS distribuiu os serviços nas categorias: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de alta Complexidade.

A Proteção Social Básica (PSB) é destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. Na estrutura de Proteção Social Básica existem os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), que são unidades públicas da política de assistência social integrado ao SUAS, situado em espaços com maiores índices de vulnerabilidade e risco social dos municípios. Destinam-se à prestação de serviços e programas socioassistenciais de proteção social básica às famílias e as pessoas e se caracteriza como a principal porta de entrada do SUAS.

A Comissão Intergestores Tripartite (CIT) tipificou os serviços socioassistenciais, os quais foram aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social, por meio da Resolução nº 109/2009 (art. 1º, I), que definiu e delineou três serviços de proteção social básica: a) Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCF); c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas (SPSB).

Quanto à Proteção Social Especial (PSE), é destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco, que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, entre outros fatos de violações dos direitos. Existem dois níveis de complexidade na proteção social especial: a média e a alta complexidade.

Na média complexidade enquadram-se os serviços que disponibilizam atendimento às famílias e as pessoas com direitos infringidos, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. Essa proteção é organizada nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) que são unidades públicas estatais, onde são oferecidos serviços socioassistenciais que demandam acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções de proteção.

Na proteção social especial de média complexidade definiu-se cinco serviços (Resolução nº 109/2009, art. 1º, II): a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); b) Serviço Especializado em Abordagem Social; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos(as) e suas Famílias; e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

Os serviços de proteção social especial de alta complexidade, por outro lado, são aqueles que garantem proteção integral e demandam moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se acham sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando afastamento do convívio familiar e/ou comunitário. Nesta complexidade a Resolução nº 109/2009 (art. 1º, III) definiu os seguintes serviços: a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: - abrigo institucional; - Casa-Lar; - Casa de Passagem; - Residência Inclusiva. b) Serviço de Acolhimento em República; c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (anexo da Resolução nº 109/2009) definiu que o serviço de acolhimento institucional para idosos pode ser desenvolvido nas modalidades casa-lar e abrigo institucional:

1. Casa-Lar - Atendimento em unidade residencial onde grupos de até 10 idosos são acolhidos. Deve contar com pessoal habilitado, treinado e supervisionado por equipe técnica capacitada para auxiliar nas atividades da vida diária.
2. Abrigo Institucional - Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI) – Atendimento em unidade institucional com característica domiciliar que acolhe idosos com diferentes necessidades e graus de dependência. Deve assegurar a convivência com familiares, amigos e pessoas de referência de forma contínua, bem como o acesso às atividades culturais, educativas, lúdicas e de lazer na comunidade.

Essas modalidades devem respeitar os princípios de excepcionalidade e provisoriedade, garantindo convivência comunitária, respeito à diversidade e preservação da identidade dos acolhidos.

O regulamento técnico para o funcionamento das ILPIs foi definido pela Vigilância Sanitária, conforme Resolução da Diretoria Colegiada – RDC/ANVISA nº 283/2005.

A Política Estadual do Idoso (Lei estadual nº 11.436/2000) definiu em seu art. 7º como uma das competências dos órgãos e entidades públicas, o incentivo e o estímulo para a criação de alternativas de atendimento ao idoso, por meio de centros de convivência, centros-dia, casas-lares, oficinas abrigadas de trabalho, atendimentos domiciliares, asilos, albergues, casas de passagem, casas de repouso, clínicas geriátricas, grupos de convivência e outros.

Gize-se que a Política Estadual do Idoso (Lei Estadual nº 11.436/2000) foi instituída sob a égide da Constituição Estadual (Art.189, §§1º e 2º), seguindo preceitos da Lei Federal nº 8.842/1994, tendo sido regulamentada pelo Decreto nº 3.514/2001. O objetivo é garantir a cidadania do idoso, criando condições para assegurar seus direitos, sua autonomia, integração e a participação efetiva na família e na comunidade.

O Decreto nº 3.514/2001, em seu Art. 3º, particularmente, dispõe sobre a competência da Secretaria Estadual de Assistência Social, Trabalho e Habitação (SST), atual Secretaria de Assistência Social, Mulher e Família, responsável por coordenar a Política Estadual do Idoso a ser exercida em cooperação com as demais Secretarias de Estado, corresponsáveis pela implementação da política estadual.

O Conselho Estadual do Idoso (CEI), órgão de deliberação coletiva e permanente, vinculado à antiga SST, foi criado pela Lei Estadual nº 8.072/1990, com redação modificada pelas Leis nº 8.320/1991, nº 10.073/1996 e nº 12.502/2002 e regulamentado pelo Decreto nº 1.831/1997. Posteriormente, revogada pela Lei Estadual nº 18.398/2022, cujo Art.3º afirma que lhe compete, entre outras atribuições:

“I – supervisionar, acompanhar, fiscalizar e avaliar a Política Estadual do Idoso;

II – propor aos órgãos e poderes competentes alterações na Política Estadual do Idoso e no Plano Estadual de Ação Integrada de Defesa e Proteção da Pessoa Idosa, com base em estudos e pesquisas que levam em consideração a sua inter-relação com o sistema social vigente;

III – articular-se com o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), com o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), com outros conselhos de direitos cujas ações estejam relacionadas

à política de atendimento à pessoa idosa e com organizações governamentais e não governamentais, buscando parcerias para a implementação da Política Estadual do Idoso;

[...] VII – estabelecer e manter parcerias com organizações afins, em especial com o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), com a Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina (DPE/SC), com a Defensoria Pública da União (DPU) e com órgãos de vigilância sanitária, com vistas ao desenvolvimento e à fiscalização de organizações governamentais e não governamentais com atividades voltadas à pessoa idosa”.

Não obstante isso e partindo desse arcabouço legislativo, ao identificar omissões do poder público estatal, o TCE-SC em reiteradas decisões têm emitido recomendações à antiga SST, responsável pela Assistência Social do Estado de Santa Catarina, entre as quais merecem destaque:

- Incluir nos projetos técnicos para cofinanciamento de serviços de proteção social especial de alta complexidade, referentes ao acolhimento de idosos, os dados/indicadores dos beneficiários e da situação do idoso no município;
- Pactuar junto à CIB/SC critérios de cofinanciamento dos serviços de proteção social especial de alta complexidade, a partir de diagnóstico que conste dados/indicadores sobre idosos, além de disciplinar os percentuais de repasse de recursos para entidades e organizações de assistência social;
- Incluir critérios de elegibilidade para cofinanciamento nas resoluções da CIB/SC aos municípios que possuem idosos em vulnerabilidade ou situação de risco, mesmo que não tenham Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI) inscritas, de modo que possam receber recursos para disponibilizar o serviço em outra localidade;
- Apoiar financeiramente os municípios para regularização das ILPIs não inscritas nos Conselhos Municipais ou Estadual do idoso;
- Capacitar e orientar os municípios para elaboração de projetos técnicos de cofinanciamento dos serviços de proteção social pelo Estado.¹⁹³ (destacamos)

¹⁹³ Processo TCE-SC: Relatório nº 50/2023 do @PMO 23/00536964 – GAC/WWD - 198/2024. Gab. Cons. Wilson Wan-Dall.

Portanto, denota-se que, consoante o quadro de estruturação do SUAS, há a implementação em âmbito municipal somente no que concerne à proteção social básica e especial de média complexidade, com a instituição do CRAS e CREAS. Contudo, tais unidades contemplam ambiente de acolhimento temporário e acompanhamento para a restauração dos vínculos familiares, não abrangendo os casos de internação, que devem ser direcionados a abrigos institucionais ou casa-lar, regulados e custeados tanto pelo ente estadual quanto pelo ente federal, conforme disciplina legal vigente.

Os demais serviços e medidas, todavia, não foram implementados no Estado de Santa Catarina, faltando a finalização de processos por parte do Governo Estadual e do antigo Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social.

Gize-se, ainda, que a demanda por políticas públicas e o pequeno porte da maioria dos Municípios catarinenses (280 dos 295 Municípios possuem menos de 100 mil habitantes)¹⁹⁴ inviabilizam a implementação de serviços de proteção especial de alta complexidade e, por consequência, representam alto custo à luz da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (anexo da Resolução nº 109/2009).

A título de registro, citam-se os limites de quantidade de habitantes de cada porte, de acordo com dados populacionais do IBGE/2010, utilizados pela Política Nacional de Assistência Social instituída na Resolução nº 145/2004 do Conselho Nacional de Assistência Social:

- Municípios de Pequeno Porte I: até 20.000 habitantes
- Municípios de Pequeno Porte II: de 20.001 até 50.000 habitantes
- Municípios de Médio Porte: de 50.001 até 100.000 habitantes
- Municípios de Grande Porte: de 100.001 até 900.000 habitantes
- Metrópole: 900.001 habitantes ou mais

De acordo com a referida Resolução, nos municípios com mais de 101.000 habitantes, ou seja, de grande porte, a rede de assistência social deve ser mais complexa e diversificada, envolvendo rede de proteção especial de média e alta complexidade, além de serviços de proteção social básica.

E dentro desse contexto, de impossibilidade de prestação por determinado Município catarinense, exsurge a responsabilidade integral, senão primária do Estado de Santa Catarina pela prestação dos serviços

¹⁹⁴ Extraído do site < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/seara/panorama>>.

assistenciais de acolhimento em abrigo institucional, consoante se extrai dos Arts. 13, V, 15, V e 23 da Lei nº 8.742/93.

Art. 13. Compete aos Estados: [...]

V - prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado. [...]

Art. 15. Compete aos Municípios: [...]

V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei. [...]

Art. 23. Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei.

O serviço de “Abrigo Institucional” na modalidade de longa permanência, ocorre em regime de internato, direcionado ao idoso sem vínculo familiar, abandonado ou sem condições de prover sua própria subsistência e é prestado pela rede de assistência social (SUAS). Patente a natureza de serviço de alta complexidade, de modo que deve ser providenciado pelo Estado e não pelo Município.

Nesse sentido, oportuno citar alguns arestos:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - COMINAÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER - PACIENTE ACOMETIDO DE RETARDO MENTAL E OUTRAS ENFERMIDADES - PEDIDO DE ACOLHIMENTO EM RESIDÊNCIA INCLUSIVA - SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE (ART. 1º, INCISO III, “A” DA RESOLUÇÃO 109/2009 DO CNAS) - SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - “AÇÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL, DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE, QUE DEVEM SER ESTRUTURADAS PELOS MUNICÍPIOS DE MÉDIO, GRANDE PORTE E METRÓPOLES”, CONCEITO EM QUE NÃO SE INSERE O PEQUENO MUNICÍPIO DE RIO BONITO DO IGUAÇU - RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. (TJPR - 5ª C.Cível - 0010782-16.2021.8.16.0000 - Laranjeiras do Sul - Rel.: DESEMBARGADOR RENATO BRAGA BETTEGA J. 09.08.2021).

APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO – AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER - PESSOA COM DEFICIÊNCIA E EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE – ACOLHIMENTO EM

RESIDÊNCIA INCLUSIVA – ACESSO AOS SERVIÇOS ASSISTENCIAIS GARANTIDO CONSTITUCIONALMENTE – RESPONSABILIDADE DO ESTADO DO PARANÁ – DESNECESSIDADE DE O MUNICÍPIO DE QUITANDINHA FIGURAR NO POLO PASSIVO DA DEMANDA – RECURSO DESPROVIDO – SENTENÇA MANTIDA. (TJPR - 4ª C.Cível - 0003343-69.2019.8.16.0146 - Rio Negro - Rel.: DESEMBARGADORA REGINA HELENA AFONSO DE OLIVEIRA PORTES- J. 05.05.2020).

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – VAGA EM RESIDÊNCIA INCLUSIVA PARA PACIENTE PORTADOR DE DEFICIÊNCIA MENTAL (ESQUIZOFRENIA SIMPLES - CID10 F20.6) – PRELIMINARES DE INÉPCIA DA INICIAL E ILEGITIMIDADE PASSIVA – NÃO ACOLHIDAS – INTERPRETAÇÃO LÓGICO-SISTEMÁTICA DA EXORDIAL PERMITE COMPREENDER O PEDIDO, SEM PREJUÍZO À DEFESA DO RÉU – DEVER DO ESTADO EM PRESTAR O SERVIÇO DE ACOlhIMENTO INSTITUCIONAL NA HIPÓTESE DE O MUNICÍPIO SER DE PEQUENO PORTE – PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE – ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA (LEI Nº13.146/15) – LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (LEI Nº 8.742/93) – DIREITO À SAÚDE, À MORADIA E À DIGNIDADE HUMANA – ALEGAÇÃO DE NULIDADE DA SENTENÇA POR VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES E AO ART. 20, DA LINDB – AFASTADA – POSSIBILIDADE DE O PODER JUDICIÁRIO DETERMINAR A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ESSENCIAIS A FIM DE ASSEGURAR O EXERCÍCIO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – ASTREINTES MANTIDAS PORÉM, DE OFÍCIO, LIMITADAS TEMPORALMENTE – SENTENÇA MANTIDA – RECURSO DESPROVIDO. (TJPR - 5ª Câmara Cível - 0001401-82.2020.8.16.0108 - Mandaguáçu - Rel.: DESEMBARGADOR RENATO BRAGA BETTEGA - J. 04.10.2021).

No próximo tópico debateremos questões processuais decorrentes dessa forma de compreensão.

3. DA NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DO POLO PASSIVO EM DEMANDAS POR SERVIÇOS DE ALTA COMPLEXIDADE

Dada a imputação de responsabilidade ao Poder Público pelo acolhimento em ILPI em demandas judiciais geralmente ajuizadas pelo Ministério

Público e diante da estruturação do SUAS acima mencionada, afigura-se imperiosa a integração à lide do Estado para figurar no polo passivo da demanda. Isso porque, em se tratando de pessoa idosa, a medida excepcional de institucionalização ostenta natureza de alta complexidade e, por consequência, de alto custo, não sendo atribuição do Município.

Nesse contexto, ao se debruçar sobre a matéria atinente à responsabilidade dos entes públicos nas causas relacionadas à saúde pública o Supremo Tribunal Federal, por meio do TEMA 793, fixou a seguinte tese em sede de repercussão geral: “Os entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde, e diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro”

Por ocasião do voto condutor no RE 855178 que ensejou a definição da tese acima, o Min. Edson Fachin assim consignou na conclusão: i) Afirmar que “o polo passivo pode ser composto por qualquer um deles (entes), isoladamente ou conjuntamente” significa que o usuário, nos termos da Constituição (arts. 196 e seguintes.) e da legislação pertinente (sobretudo a Lei Orgânica do SUS n. 8.080/90) tem direito a uma prestação solidária, nada obstante cada ente tenha o dever de responder por prestações específicas, que devem ser observadas em suas consequências de composição de polo passivo e eventual competência pelo Judiciário; ii) Se o ente legalmente responsável pelo financiamento da obrigação principal não compuser o polo passivo da relação jurídico-processual, sua inclusão deverá ser levada a efeito pelo órgão julgador, ainda que isso signifique deslocamento de competência.

Ora, conforme a Portaria nº 3.588 de 21/12/2017 do Ministério da Saúde as internações de longa permanência são consideradas serviços de média e alta complexidade, e na repartição de atribuições do SUS, o Estado é o responsável pelo seu custeio. A obrigação do Município cinge-se a disponibilizar as consultas com especialistas para averiguar se há indicação médica para internação/tratamento em clínicas e hospitais, ou seja, apenas atendimento ambulatorial (ex vi do Art.2º e § único da Lei Estadual n. 16.158/2013, art.32 do Decreto Federal nº 7.508/2011 e Portarias nºs 336/2002, 3.088/2011 e 3.588 de 21/12/2017, todas do Ministério da Saúde).

Ainda, cabe salientar que os leitos disponíveis no hospital do Município são utilizados apenas para estabilização do quadro clínico dos pacientes, não para contenção ou internação. A mesma lógica aplica-se aos serviços

estruturados pelo SUAS, de cujo sistema o Estado recebe recursos financeiros para custear interações em ILPI.

Oportuno citar os seguintes precedentes do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

“Sem embargo da solidariedade, à luz dos critérios de hierarquização e repartição de competências e considerando que o tratamento é classificado como de média/alta complexidade, a ser suportado pelo ente estadual, é possível direcionar o cumprimento da obrigação primordialmente ao Estado de Santa Catarina, com a manutenção da responsabilidade subsidiária do ente municipal” (TJSC, Apelação n. 0902970-54.2018.8.24.0007, rela. Des. Vera Lúcia Ferreira Copetti, Quarta Câmara de Direito Público, j. 12-5-2022).

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INTERNAÇÃO COMPULSÓRIA. PROCEDÊNCIA NA ORIGEM. RECURSO DO ENTE FEDERADO. DIRECIONAMENTO DA OBRIGAÇÃO AO ESTADO DE SANTA CATARINA. POSSIBILIDADE. ENTE FEDERADO QUE JÁ INTEGRA A LIDE. MANUTENÇÃO DA RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO MUNICÍPIO. TRATAMENTO CLASSIFICADO COMO DE MÉDIA/ALTA COMPLEXIDADE. CRITÉRIOS DE DESCENTRALIZAÇÃO E HIERARQUIZAÇÃO FIXADOS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA N. 793. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO EM PARTE. 1. Diante do julgamento do Tema n. 793, ficou estabelecido competir à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro, não se referindo à formação do polo passivo da demanda. 2. É entendimento deste Órgão Fracionário: “Sem embargo da solidariedade, à luz dos critérios de hierarquização e repartição de competências e considerando que o tratamento é classificado como de média/alta complexidade, a ser suportado pelo ente estadual, é possível direcionar o cumprimento da obrigação primordialmente ao Estado de Santa Catarina, com a manutenção da responsabilidade subsidiária do ente municipal” (TJSC, Apelação n. 0902970-54.2018.8.24.0007, rela. Des. Vera Lúcia Ferreira Copetti, Quarta Câmara de Direito Público, j. 12-5-2022). 3. Sentença modificada em parte. Honorários recursais incabíveis. Logo, em se tratando de responsabilidade regionalizada, hierarquizada e em níveis de complexidade crescente, clarividente a

necessidade de integração à lide dos demais entes da federação por contemplar tratamento de alto custo, o que acarreta incompetência absoluta do d. Juízo a quo, matéria de ordem pública, cognoscível de ofício em qualquer momento e grau de jurisdição (art.64, §1º CPC c/c art. 109, I, CF), o que desde já se requer. (TJSC - Apelação nº 5012480-27.2021.8.24.0039, Relator Desembargador Diogo Nicolau Pítsica, j. 04-11-2022).

Assim, Municípios de pequeno porte que forem demandados por serviços de alta complexidade, devem invocar os Arts. 338 e 339, § 2º, do CPC a fim de corrigir o polo passivo haja vista ser o Estado responsável por custear serviço especial de alta complexidade (abrigo institucional em ILPI), senão incluir o ente estadual na condição de litisconsorte passivo necessário, sem prejuízo do direcionamento primário do cumprimento da obrigação em face do Estado e da fixação de reembolso em favor do Município em caso de dispêndio com a medida judicial.

4. RESERVA DO POSSÍVEL E DEFERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO DIANTE DE ESCOLHAS POLÍTICAS E TÉCNICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Não raras vezes o Poder Judiciário impõe aos Municípios obrigações que contemplam tratamento de alto custo, a exemplo da ILPI, o que desrespeita não apenas a atual estrutura regionalizada do SUAS como também o princípio da reserva do possível.

Os pequenos Municípios quando compelidos judicialmente a custear internação, ou seja, serviço de alta complexidade e de alto custo, acabam por privar a coletividade de serviços e de procedimentos essenciais já fornecidos habitualmente.

O dever de amparar as pessoas idosas estabelecido especialmente no Art.230 da Constituição Federal constitui uma norma de conteúdo programático, que pressupõe capacidade econômica do poder público, haja vista que a responsabilidade no fornecimento de tratamento deve observar a repartição administrativa das atribuições de cada ente no âmbito do SUAS.

A aplicação prática dos Arts. 196 e 203 da CF/88, segundo a legislação vigente, é responsabilizar os entes federados de acordo com a capacidade econômica, financeira e orçamentária de cada um, já que demandas que envolvem medicamentos ou tratamentos e/ou internações de alto custo

promovidas contra o ente economicamente mais frágil somente acarreta desequilíbrios financeiros que se refletem nos demais programas de saúde e assistência social disponibilizados aos municípios, em prejuízo da coletividade.

Trata-se do tão festejado princípio da reserva do possível que regula a possibilidade e a abrangência da atuação da Administração Pública no que diz respeito ao cumprimento de alguns direitos, subordinando a existência de recursos públicos disponíveis.

Na matéria em debate, não se pode negar que o princípio da eficiência impõe ao ente público o dever legal de conciliar: “saúde e assistência social enquanto direito de todos” x “saúde e assistência social como interesse particular em prejuízo da sociedade”.

Ora, tanto o direito à saúde quanto o direito à assistência social constituem normas de ordem constitucional de caráter programático, nos termos dos Arts. 196 e 203, CF/88, isto é, programas a serem executados pelos gestores públicos.

Assim, revela-se razoável concluir que os programas sociais, dentro daquilo que atenda aos princípios previstos no Art. 37, da CF/88, impõem ao administrador desenvolver políticas públicas com maior alcance e ao maior número de administrados possível utilizando-se dos recursos públicos disponíveis.

Ocorre que há todo um regramento orçamentário (art. 165, 167, I e II, CF/88), princípios constitucionais (art. 37, CF/88) que impõem o atendimento eficiente ao interesse da coletividade. E dentro desse contexto, há de se reconhecer a dificuldade encontrada pelo gestor público diante da intervenção do Judiciário, ao lhe impor o atendimento de interesses particulares em prejuízo de programas sociais que visam a atingir toda uma coletividade, sem considerar as consequências práticas dessa decisão (Arts. 20 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-LINDB, Decreto-Lei Federal nº 4.657/1942 – previsibilidade, estabilidade, consequencialismo e segurança) e a deferência aos princípios da tripartição dos poderes (Arts. 2º e 60, §4º IV, CF/88), da reserva do possível e da proibição do estorno (Art.167, VI, CF).

Logo, o direito à saúde e à assistência social não são absolutos e dissociados de um programa oficial (STF, STA AgR 175. Rel. Min. Gilmar Mendes. Tribunal pleno, julgado em 17/03/2010). Pelo contrário, sujeita-se ao princípio do atendimento integral, assim compreendido como integração das ações preventivas e curativas dentro do serviço público de saúde e assistência social, conforme Arts. 198, II e 203, da Constituição Federal; Arts.

7º, II, 19-M, incisos I e II, 19-P, inciso I, 19-Q, da Lei Federal n.8.080/1990 e Arts. 6º e ss. da Lei nº 8.742//1993.

Trata-se da teoria dos custos dos direitos por meio da qual se reconhece que determinados direitos fundamentais são positivos – isto é, têm custos – e demandam algum tipo de prestação pública para sua efetivação, sendo afetados pela ausência de recursos (reserva do possível e mínimo existencial) e, por consequência, constituem-se em frutos de uma opção político-social (teoria das escolhas trágicas). Isso porque decidir investir os recursos existentes em determinada área significa, simultaneamente, deixar de atender outras necessidades igualmente relevantes.

É razoável admitir-se que o Estado só pode ser compelido a prestações de cunho social se efetivamente comprovada a carência, na medida de seus recursos, sob pena de criar uma situação flagrante de instabilidade social aos demais administrados.

Há que se reconhecer, portanto, que o fato de compelir judicialmente a municipalidade, ainda que subsidiariamente, a promover acolhimento em ILPI em detrimento dos programas sociais de saúde e assistência social ofertados de maneira igualitária aos munícipes, fere os interesses de toda uma coletividade que restará privada da atenção básica prestada pelo poder público municipal.

Em outras palavras, haverá uma quebra orçamentária imposta pelo Poder Judiciário e uma indevida interferência nas regras de repartições de competências definidas no âmbito do SUAS, pois os Municípios deixam de destinar recursos a estratégias antecipatórias e de restauração dos vínculos familiares e comunitários, cujas atribuições são de sua competência, para atender serviços de alta complexidade por força de ordens judiciais.

Não se pode olvidar que, ao teor do Tema 698 com Repercussão Geral fixada pelo STF: “[...] 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado”.

Logo, imprescindível a deferência do Judiciário às políticas públicas definidas pela Administração Pública, dotada de caráter técnico científico para eleger as prioridades da coletividade diante do orçamento disponível.

5. APLICAÇÃO POR ANALOGIA DO TEMA 793-RG DO STF

Ainda que os Municípios sejam compelidos a promover o acolhimento de determinado paciente em ILPI, revela-se imperioso que se mantenha o

direcionamento primário do cumprimento da obrigação aos Estados, haja vista que a institucionalização constitui serviço de alta complexidade na esteira do Tema 793 RG do STF, fixado no bojo do RE 855.178, aplicado por analogia.

Para tanto, colaciona-se o voto condutor do julgamento dos embargos declaratórios no recurso extraordinário afetado, ocasião em que restaram definidos alguns aspectos da responsabilidade solidária dos entes federados nas ações prestacionais da área da saúde e respectivo alcance:

“[...] quando se trata de pedido de dispensa de medicamento ou tratamento padronizado na rede pública sem dúvida está-se diante de demanda cujo polo passivo e consequente competência são regulados por lei ou outra norma; e disso não se deve desviar o autor na propositura da ação até para que seu pedido, se deferido, seja prestado de forma mais célere e mais eficaz. É preciso, assim, respeitar a divisão de atribuições: esteja ela na própria lei ou decorra (também por disposição legal – art.32 do Decreto 7.508/11) de pactuação entre os entes, deve figurar no polo passivo a pessoa política com competência administrativa para o fornecimento daquele medicamento, tratamento ou material [...] Ainda que se admita possa o cidadão, hipossuficiente, direcionar a pretensão contra a pessoa jurídica de direito público a quem a norma não atribui a responsabilidade primária para aquela prestação, é certo que o juiz deve determinar a correção do polo passivo da demanda, ainda que isso determine o deslocamento da competência para processá-la e julgá-la a outro juízo (arts. 284, par. Único c/c 47, par. Único, do CPC). Dar racionalidade, previsibilidade e eficiência ao sistema é o que impõe o respeito ao direito dos usuários [...] 2ª espécie de pretensão: a que veicula pedido de medicamentos, tratamentos, procedimentos ou materiais não constantes das políticas públicas instituídas. A respeito desta espécie, constou na STA 175 uma subdivisão, nas subespécies (1), (2) e (3): ‘Se a prestação de saúde pleiteada não estiver entre as políticas do SUS, é imprescindível distinguir se a não prestação decorre de (1) uma omissão legislativa ou administrativa, (2) de uma decisão administrativa de não fornecê-la ou (3) de uma vedação legal a sua dispensação [...] Quanto ao desenvolvimento da tese da solidariedade enuncia-se o seguinte: i) A obrigação a que se relaciona a reconhecida responsabilidade solidária é a decorrente da competência material comum prevista no artigo 23, II, CF, de prestar saúde, em sentido lato, ou seja: de promover, em seu âmbito de atuação, as ações sanitárias

que lhe forem destinadas, por meio de critérios de hierarquização e descentralização (arts. 196 e ss. CF); ii) Afirmar que “o polo passivo pode ser composto por qualquer um deles (entes), isoladamente ou conjuntamente” significa que o usuário, nos termos da Constituição (arts. 196 e ss.) e da legislação pertinente (sobretudo a lei orgânica do SUS n. 8.080/90) tem direito a uma prestação solidária, nada obstante cada ente tenha o dever de responder por prestações específicas, que devem ser observadas em suas consequências de composição de polo passivo e eventual competência pelo Judiciário; iii) Ainda que as normas de regência (Lei 8.080/90 e alterações, Decreto 7.508/11, e as pactuações realizadas na Comissão Intergestores Tripartite) imputem expressamente a determinado ente a responsabilidade principal (de financiar a aquisição) pela prestação pleiteada, é lícito à parte incluir outro ente no polo passivo, como responsável pela obrigação, para ampliar sua garantia, como decorrência da adoção da tese da solidariedade pelo dever geral de prestar saúde; iv) Se o ente legalmente responsável pelo financiamento da obrigação principal não compuser o polo passivo da relação jurídico-processual, sua inclusão deverá ser levada a efeito pelo órgão julgador, ainda que isso signifique deslocamento de competência; v) Se a pretensão veicular pedido de tratamento, procedimento, material ou medicamento não incluído nas políticas públicas (em todas as suas hipóteses), a União necessariamente comporá o polo passivo, considerando que o Ministério da Saúde detém competência para a incorporação, exclusão ou alteração de novos medicamentos, produtos, procedimentos, bem como constituição ou a alteração de protocolo clínico ou de diretriz terapêutica (art. 19-Q, Lei 8.080/90), de modo que recaí sobre ela o dever de indicar o motivo da não padronização e eventualmente iniciar o procedimento de análise de inclusão, nos termos da fundamentação; vi) A dispensa judicial de medicamentos, materiais, procedimentos e tratamentos pressupõe ausência ou ineficácia da prestação administrativa e a comprovada necessidade, observando, para tanto, os parâmetros definidos no artigo 28 do Decreto federal n. 7.508/11’ [...]” (destacamos).

Destaca-se ainda do referido voto o seguinte trecho:

“[...] Corroborando e complementando o dado supra, apresenta-se o exemplo do Município de Tubarão/SC (em documento que juntou aos autos do RE 566.471), que informa gastar com o atendimento de

determinações judiciais a ele dirigidas (para um pouco mais de mil ações) o mesmo RS 1.000.000,00 (um milhão, em dados válidos para o ano de 2012, que só devem ter crescido) dos recursos destinados à saúde, que gasta nas políticas públicas destinadas a atender os seus 100.000 (cem mil) habitantes. Como visto, Estados e Municípios (em especial os economicamente mais débeis) são os mais atingidos pela inobservância das leis e pactos do SUS, pois são compelidos por ações judiciais a custear medicamentos e tratamentos que não estão e sequer estariam sob sua responsabilidade, segundo as normas legais (e pactuadas, nos termos da lei) de distribuição de competências [...] Disso facilmente também se conclui que, ao adotar o entendimento da “solidariedade irrestrita” ACABA-SE COM O PODER DO GESTOR DE PLANEJAR E DE EXECUTAR AS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE LHE É LEGALMENTE ATRIBUÍDA. 2.a) ACABA-SE COM O PODER DO GESTOR DE PLANEJAR: ao se permitir que qualquer cidadão acione qualquer ente estatal (sem que este possa, sequer “chamar ao processo” o responsável legal determinado – veja-se ao absurdo que se chegou na interpretação equivocada da solidariedade entre os entes!) acaba-se com o poder do gestor de conhecer sua real demanda (dentro de sua área de atuação) e, portanto, de planejar as políticas públicas em seu âmbito de atuação com base em dados concretos. 2.b) ACABA-SE COM O PODER DO GESTOR DE EXECUTAR as políticas públicas, já que é obrigado a destinar os recursos inicialmente para isso previstos para cumprir determinações judiciais de prestações que sequer seriam decorrentes das atribuições legais ou pactuadas na Comissão Interpartite da Saúde. Há uma perniciosa substituição de papéis: o Judiciário definindo políticas públicas e redefinindo o contorno constitucional e legal, sem declarar a inconstitucionalidade das leis federais que desenharam e regulam o SUS e a divisão de atribuições dos entes políticos. 3) Por fim, em muitas oportunidades, há SOBREPOSIÇÃO ou AUSÊNCIA DE CUMPRIMENTO DA DETERMINAÇÃO JUDICIAL - ao se aceitar que o cidadão pode acionar qualquer ente (e que este não pode apontar o qual seria o legalmente responsável pela obrigação e chamá-lo ao processo), evidencia a dificuldade da tese, que é corroborada pela possibilidade de condenação de pequenos Municípios a arcarem com tratamentos e medicamentos literalmente milionários, incluindo transplantes; de forma a serem obrigados a utilizar quase todo seu orçamento para saúde no atendimento de demandas que deveriam ser propostas contra União ou contra o Estado. De todo o

exposto, é possível concluir que, em minha óptica, a solidariedade tal como interpretada - “irrestritamente” (ou seja: conferindo poder ilimitado de escolha ao cidadão e impossibilitando a adequada discussão e defesa por parte do ente político legalmente responsável; a) tem aprofundado as desigualdades sociais e não as diminuído; b) tem piorado a prestação da saúde mais básica: retirado recursos inclusive de medidas preventivas, como do saneamento básico e da vacinação infantil, da atenção à saúde dos idosos; c) tem desestruturado o sistema de saúde e orçamentário dos entes políticos; d) tem aumentado exponencialmente gastos sem a correlata melhora na prestação de saúde; e ainda: e) tem retirado do campo próprio – do Legislativo, ao desrespeitar as normas legais de regência e do Executivo, ao retirar-lhe a escolha e a gestão – os poderes de planejar, executar e gerir políticas públicas – atribuições constitucionalmente definidas. Em face desse quadro, visualizo, por meio do aprimoramento da jurisprudência quanto à solidariedade, a possibilidade de dar um passo à frente para racionalizar o sistema do SUS, conferir-lhe eficiência, incluindo a economia (com menos recursos, obter melhores resultados). Por isso, defendo que no caso em apreço há indicadores da oportunidade desse aprimoramento, e que a medida conferirá mais segurança jurídica (nos desdobramentos já expostos) e isonomia aos casos envolvendo o tema, além de eficácia. Há, assim, a necessidade da INSTRUMENTALIZAÇÃO EFICACIAL DA SOLIDARIEDADE EM MATÉRIA DE SAÚDE para o atingimento das finalidades acima apontadas: permitir a racionalização e aprimoramento do sistema de saúde (SUS), com maior nível de eficiência (no que inclui a ideia de gastar menos e melhor) [...]” (destacamos)

No Estado de Santa Catarina, em particular, pela legislação específica e local acima analisada, resta demonstrado que recai sobre o Estado a responsabilidade pelo acolhimento institucional, utilizando-se das Políticas Públicas do SUAS e, por analogia, do Tema 793 RG do STF. Cabe, assim, à autoridade judicial direcionar o cumprimento da obrigação primordialmente ao referido ente sem prejuízo do reembolso devido ao Município que indevidamente tenha suportado o ônus.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do desenho federativo da assistência social e da tipificação dos serviços no âmbito do SUAS evidencia que o acolhimento institucional

de idosos – por exigir proteção integral, infraestrutura específica e custeio contínuo – se insere na Proteção Social Especial de alta complexidade, cuja responsabilidade prioritária recai sobre os Estados. Esse arranjo, previsto na LOAS e nas resoluções do CNAS, não apenas racionaliza a alocação de recursos como também preserva a capacidade dos Municípios de concentrar esforços nas ações preventivas e restaurativas próprias da proteção básica e da média complexidade (CRAS e CREAS), alinhadas à diretriz de excepcionalidade da institucionalização.

A orientação firmada pelo STF no Tema 793 RG, embora originária da saúde, oferece parâmetro útil por analogia: a solidariedade entre entes não elimina a necessidade de endereçar o cumprimento da obrigação ao ente competente, com fixação de ressarcimento em prol daquele ente que suporte indevidamente o ônus. Em demandas que buscam ILPI, isso implica a integração do Estado ao polo passivo e o direcionamento primário das ordens judiciais a quem detém dever legal e capacidade financeira para organizar e financiar a rede regionalizada de alta complexidade.

Do ponto de vista da gestão pública, a observância desse arranjo evita efeitos regressivos sobre a política socioassistencial local. A imposição indiscriminada de encargos de alta complexidade aos Municípios – em especial aos de pequeno porte – produz desequilíbrios orçamentários, desloca recursos das ações de maior capilaridade e compromete o planejamento setorial, em descompasso com os princípios da eficiência, da reserva do possível e com as consequências práticas que a LINDB manda considerar. A deferência judicial às escolhas técnico-administrativas, com decisões que apontem finalidades e exijam planos de execução em vez de medidas pontuais, contribui para a coerência do sistema e para a proteção da coletividade.

Em síntese, a efetividade do direito à proteção da pessoa idosa passa por: (i) fortalecer a rede de prevenção e reconstrução de vínculos (PSB e PSE média); (ii) regionalizar e financiar adequadamente os serviços de alta complexidade sob liderança estadual; (iii) aperfeiçoar critérios pactuados de cofinanciamento e elegibilidade na CIB, à luz de diagnósticos demográficos e de vulnerabilidade; e (iv) alinhar a atuação judicial ao arranjo de competências, assegurando o ressarcimento quando houver desvio.

Tal abordagem sistêmica e coerente, em respeito às competências constitucionais e infraconstitucionais, constitui o caminho mais adequado para a efetivação dos direitos fundamentais do idoso, em harmonia com os princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito e com as exigências de sustentabilidade das políticas públicas de proteção social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). **RDC n.º 283, de 26 de setembro de 2005**. Aprova o Regulamento Técnico para o funcionamento de Instituições de Longa Permanência para Idosos. Brasília, DF: ANVISA. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2005/res0283_26_09_2005.html. Acesso em 30 set. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 30 set. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências (LOAS). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em 30 set. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 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. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em 30 set. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 7.508, de 28 de junho de 2011**. Regulamenta a Lei n.º 8.080/1990, para dispor sobre a organização do SUS. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7508.htm. Acesso em 30 set. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em 30 set. 2025.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria GM/MS n.º 3.588, de 21 de dezembro de 2017**. Altera as Portarias de Consolidação n.º 3 e n.º 6 para dispor sobre a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS). Brasília, DF. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt3588_22_12_2017.html. Acesso em 30 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **Resolução n.º 109, de 11 de novembro de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF: CNAS. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_cnas_n109_%202009.pdf. Acesso em 30 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **Resolução n.º 33, de 12 de dezembro de 2012**. Aprova a Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS. Brasília, DF: CNAS. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2011/Resolucao%20n%2033_2011.pdf. Acesso em 30 set. 2025. resolução 130 2015

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **Resolução n.º 145, de 15 de outubro de 2004**. Aprova a Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Brasília, DF: CNAS. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/normativas/pnas2004.pdf. Acesso em 30 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **Resolução n.º 130, de 15 de julho de 2005**. Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília, DF: CNAS. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/visualizar.php?codigo=6621>. Acesso em 30 set. 2025.

PARANÁ, Tribunal de Justiça. **Apelação n.º 0010782-16.2021.8.16.0000**. Quinta Câmara Cível. Relator Desembargador Renato Braga Bettega. Data do julgamento: 09.08.2021.

PARANÁ, Tribunal de Justiça. **Apelação n.º 0003343-69.2019.8.16.0146**. Quarta Câmara Cível. Relatora Desembargadora Regina Helena Afonso de Oliveira Portes. Data do julgamento: 05.05.2020.

PARANÁ, Tribunal de Justiça. **Apelação n.º 0001401-82.2020.8.16.0108**. Quinta Câmara Cível. Relator Desembargador Renato Braga Bettega. Data do julgamento: 04.10.2021.

SANTA CATARINA (Estado). **Lei n.º 11.436, de 7 de junho de 2000**. Dispõe sobre a Política Estadual do Idoso. Florianópolis, SC: ALESC. Disponível em: <https://www.sas.sc.gov.br/index.php/direitos-humanos/gerencia-de-politicas-para-pessoa-com-deficiencia-e-idoso/politica-estadual-para-pessoa-idosa/legislacao>. Acesso em 30 set. 2025.

SANTA CATARINA (Estado). **Decreto n.º 3.514, de 2001**. Regulamenta a Lei n.º 11.436/2000, que dispõe sobre a Política Estadual do Idoso. Florianópolis, SC: Governo do Estado. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/sc/decreto-n-3514-2001-santa-catarina-regulamenta-a-lei-n-11436-de-7-de-junho-de-2000>. Acesso em 30 set. 2025.

SANTA CATARINA (Estado). **Lei n.º 16.158, de 7 de novembro de 2013**. Dispõe sobre a criação de Centrais de Regulação no Estado de Santa Catarina. Florianópolis, SC: ALESC. Disponível em: https://leis.alesc.sc.gov.br/html/2013/16158_2013_lei.html. Acesso em 30 set. 2025.

SANTA CATARINA (Estado). **Lei n.º 18.398, de 21 de junho de 2022**. Institui o Conselho Estadual do Idoso (CEI-SC). Florianópolis, SC: ALESC. Disponível em: https://leis.alesc.sc.gov.br/html/2022/18398_2022_lei.html. Acesso em 30 set. 2025.

SANTA CATARINA, Tribunal de Contas do Estado de. **Relatório n.º 50/2023 do @PMO 23/00536964**. GAC/WWD - 198/2024. Gab. Cons. Wilson Wan-Dall.

SANTA CATARINA, Tribunal de Justiça de. **Apelação n.º 5012480-27.2021.8.24.0039**, Relator Desembargador Diogo Nicolau Pítsica. Data do Julgamento 04-11-2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Tema 793 da Repercussão Geral – RE 855178/SE (ED)**. Solidariedade entre entes federados em saúde e direcionamento conforme repartição de competências. Brasília, DF: STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em 30 set. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **STA 175-AgR/CE**. Agravo regimental na Suspensão de Tutela Antecipada n.º 175. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF: STF.

Enviado em 24.11.2025.

Aprovado em 02.12.2025.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

ARBITRAMENTO DA BASE DE CÁLCULO DO ITBI PÓS-TEMA 1113/STJ: PREPONDERÂNCIA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO PRÓPRIO E VALIDADE DO CONTRADITÓRIO DIFERIDO

Rafael Schreiber¹⁹⁵

Resumo: O Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) tem sua base de cálculo definida pelo valor venal dos bens transmitidos, que deve refletir o valor de mercado em condições normais. A tese firmada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Tema 1113 estabeleceu a presunção iuris tantum de veracidade do valor da transação declarado pelo contribuinte, vedando o arbitramento unilateral do Fisco com base em tabelas genéricas. A problemática decorrente é a determinação precisa do rito processual exigido para que o Município possa refutar o valor declarado e arbitrar uma nova base de cálculo, especialmente no contexto municipal que exige a celeridade da arrecadação para viabilizar o registro imobiliário. O objetivo deste trabalho é analisar, à luz da ratio decidendi do Tema 1113 e da legislação do Município de Joinville (SC), notadamente a Lei Complementar Municipal nº 400/2013 e suas alterações, a viabilidade jurídica do contraditório diferido como meio de conciliar a prerrogativa fiscal com as garantias do contribuinte. O método empregado é o dedutivo, com análise bibliográfica, legal e jurisprudencial, partindo do precedente vinculante para examinar a legislação local. Conclui-se que o STJ exige a instauração de um procedimento próprio

¹⁹⁵ Procurador-Executivo junto ao Gabinete da Procuradoria-Geral do Município de Joinville (2025-). Procurador do Município de Joinville (2010-). Especialista em Direito Público pela LFG. Especialista em Value Investing pelo Centro Universitário UNIBTA. Especialista em Direito da Economia e da Empresa pela FGV. Graduado em Direito na Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB). Advogado. Email: rafaschreiber@gmail.com Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3807521271256065>

e motivado (artigo 148 do Código Tributário Nacional) para afastar o valor declarado e que o modelo de contraditório diferido, talhado na legislação do Município de Joinville, é juridicamente defensável, desde que o processo de impugnação, posterior à emissão da guia com o valor arbitrado, garanta de forma plena a ampla defesa e o contraditório.

Abstract: The Real Estate Transfer Tax (ITBI) has its tax base defined by the assessed value of the transferred property, which must reflect its market value under normal conditions. The thesis established by the Superior Court of Justice (STJ) in Theme 1113 recognized a *iuris tantum* presumption of the accuracy of the transaction value declared by the taxpayer, prohibiting unilateral assessment by the tax authorities based on generic valuation tables. The resulting issue concerns the precise determination of the procedural framework required for the Municipality to challenge the declared value and assess a new tax base, particularly in the municipal context, which demands swift tax collection to enable property registration. The objective of this study is to analyze, in light of the ratio decidendi of Theme 1113 and the legislation of the Municipality of Joinville (State of Santa Catarina), notably Municipal Complementary Law No. 400/2013 and its amendments, the legal feasibility of deferred adversarial proceedings (contraditório diferido) as a means of reconciling the fiscal prerogative with taxpayers' guarantees. The method employed is deductive, with bibliographical, statutory, and case-law analysis, starting from the binding precedent to examine local legislation. It is concluded that the STJ requires the initiation of a specific and reasoned procedure (Article 148 of the National Tax Code) to set aside the declared value, and that the model of deferred adversarial proceedings embodied in the legislation of the Municipality of Joinville is legally defensible, provided that the challenge procedure, subsequent to the issuance of the payment slip with the assessed value, fully ensures due process and the right to an adversarial hearing.

Palavras-Chave: ITBI. Base de Cálculo. Tema 1113 STJ. Processo administrativo tributário. Artigo 148 CTN. Contraditório diferido.

Keywords: ITBI. Calculation Base. STJ Theme 1113. Tax Administrative Procedure. Article 148 National Tax Code. Deferred Adversarial Process.

Sumário: 1. Introdução; 2. O paradigma vinculante do Superior Tribunal de Justiça: o tema 1113 e a ilegalidade do valor de referência; 2.1. A dissociação formal entre a base de cálculo do ITBI e do IPTU; 2.2. A presunção de veracidade da declaração e a excepcionalidade do arbitramento; 2.3. A ilegalidade da adoção de valor de referência prévio e unilateral; 3. Fundamentos legais e doutrinários do lançamento tributário; 4. O critério de

avaliação do valor venal e o sistema de fiscalização posterior em Joinville/SC; 5. A compatibilidade do contraditório diferido com o direito de defesa; 6. O caso de São Paulo/SP como espelho da controvérsia de Joinville/SC; 7. Conclusão; Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

O Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos (ITBI), estabelecido no artigo 156, inciso II, da Constituição Federal de 1988, notabiliza-se como um tributo de extrema importância para o equilíbrio financeiro dos cofres municipais, sendo exigido sempre que uma propriedade ou direito real imobiliário for transmitido a título oneroso, por ato *inter vivos*.

A complexidade intrínseca a este imposto não reside, em linha de princípio, na definição de seu fato gerador, mas sim na apuração de sua base de cálculo, prevista no artigo 38, do Código Tributário Nacional (CTN) como sendo o “valor venal dos bens ou direitos transmitidos”.

Essa expressão, genericamente definida pela lei complementar nacional, deu margem a práticas fiscais municipais que, na busca por eficiência arrecadatória, frequentemente subverteram a ordem legal, culminando em uma prolongada e intensa controvérsia judicial que só pôde ser pacificada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no julgamento do Tema Repetitivo 1113, ao menos até a data de escrita do presente artigo.

A compreensão do STJ obrigou os municípios a reverem seus métodos de constituição do crédito tributário, exigindo o abandono de práticas possivelmente violadoras dos princípios da boa-fé objetiva e o devido processo legal.

A presente análise se propõe a examinar, sem esgotar o tema, a sistemática de lançamento do ITBI no cenário pós-Tema 1113, concentrando-se especificamente nas implicações para o Município de Joinville, Santa Catarina, cuja disciplina se encontra na Lei Complementar Municipal nº 400/2013, a qual sofreu relevantes alterações pela Lei Complementar nº 672/2023.

O objetivo primordial é confrontar o modelo de arbitramento e reavaliação adotado por Joinville, que historicamente se baseou em parâmetros internos de preço, com as exigências processuais e materiais estabelecidas pela Corte Superior.

A questão fundamental a ser dirimida é se o procedimento de arbitramento do valor venal em Joinville - que ocorre concomitante à emissão da guia e que permite a impugnação posterior do contribuinte - satisfaz

o rigor procedimental do artigo 148, do CTN e o princípio da vedação ao arbitramento unilateral prévio, ou se a prática municipal continua a configurar um lançamento de ofício travestido de lançamento por declaração.

Por meio do método dedutivo, investigar-se-á a *ratio decidendi* do precedente vinculante para aferir a validade jurídica do denominado modelo de contraditório diferido, que se revela como possibilidade para a conciliação entre o interesse da Fazenda Pública em combater a subavaliação e o direito fundamental do contribuinte à ampla defesa e ao devido processo legal tributário.

2. O PARADIGMA VINCULANTE DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA: O TEMA 1113 E A ILEGALIDADE DO VALOR DE REFERÊNCIA

Para a necessária compreensão e avaliação da sistemática aplicável em Joinville, torna-se imperioso dissecar primeiramente o entendimento consolidado pelo STJ no julgamento do Recurso Especial nº 1.937.821/SP sob o rito dos repetitivos (Tema 1113).

O ITBI é um imposto cujo fato gerador é intermitente e cuja base de cálculo é altamente variável, dependendo das condições particulares de cada negócio jurídico, distinguindo-se, portanto, dos impostos de base constante, como o IPTU.

A apuração do valor venal, conforme preceitua o artigo 38, do CTN¹⁹⁶, deve espelhar o preço que o imóvel alcançaria em uma venda à vista sob condições normais de mercado, segundo antiga e conhecida jurisprudência do STJ, a qual, no ponto, não sofreu nenhuma alteração.

O julgamento do Recurso Especial nº 1.937.821/SP, que fixou tese vinculante para o Tema 1113, não apenas pacificou a jurisprudência, mas também estabeleceu os limites para a atuação dos Fiscos municipais na determinação desse valor.

O cerne da decisão foi o reconhecimento de que a base de cálculo do ITBI é o valor de mercado efetivo do imóvel no momento da transação e não um valor fixado previamente pelo Fisco, sendo imprescindível respeitar a dinâmica volitiva do negócio jurídico, desde que em condições normais de mercado.

¹⁹⁶ Art. 38. A base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos.

2.1. A dissociação formal entre a base de cálculo do ITBI e do IPTU

Uma das primeiras e mais importantes teses firmadas pelo STJ desvinculou, de forma definitiva, a base de cálculo do ITBI daquela utilizada para o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Embora o Código Tributário Nacional estabeleça que ambos os tributos utilizam o “valor venal” como base de cálculo (arts. 33¹⁹⁷ e 38 do CTN), o STJ reconheceu que a apuração desse elemento quantitativo se dá de formas diversas, em razão da distinção existente entre seus fatos geradores e a modalidade de lançamento.

Esta distinção metodológica é crucial: o IPTU foca na propriedade e utiliza critérios gerais e objetivos da Planta Genérica de Valores (PGV), enquanto o ITBI incide sobre a transação e exige uma avaliação individualizada que capte as peculiaridades de cada negócio.

O Ministro Relator Gurgel de Faria foi categórico ao afirmar, no voto condutor:

Não obstante a lei se refira como base de cálculo do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e do ITBI o ‘valor venal’, a apuração desse elemento quantitativo difere em relação aos dois impostos, notadamente diante da distinção existente entre os fatos geradores e a modalidade de lançamento de cada um deles. No IPTU, tributa-se a propriedade, lançando-se de ofício o imposto tendo por base de cálculo a Planta Genérica de Valores aprovada pelo Poder Legislativo local, que considera aspectos mais amplos e objetivos como, por exemplo, a localização e a metragem do imóvel. Já no ITBI, a base de cálculo deve considerar o valor de mercado do imóvel individualmente considerado, que, como visto, resulta de uma gama maior de fatores, motivo pelo qual o lançamento desse imposto se dá, originalmente e via de regra, por declaração do contribuinte, ressalvado o direito da fiscalização tributária de revisar o *quantum* declarado, por meio de regular instauração de processo administrativo.

Desta fundamentação resultou a tese “a)” do Tema 1113, que estabelece que a base de cálculo do ITBI é o valor do imóvel transmitido em condições normais de mercado, não estando vinculada à base de cálculo do IPTU, que sequer pode ser utilizada como piso de tributação. Cita-se a ementa:

¹⁹⁷ Art. 33. A base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel.

1. A jurisprudência pacífica desta Corte Superior é no sentido de que, embora o Código Tributário Nacional estabeleça como base de cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) o “valor venal”, a apuração desse elemento quantitativo faz-se de formas diversas, notadamente em razão da distinção existente entre os fatos geradores e a modalidade de lançamento desses impostos. 2. Os arts. 35 e 38 do CTN dispõem, respectivamente, que o fato gerador do ITBI é a transmissão da propriedade ou de direitos reais imobiliários ou a cessão de direitos relativos a tais transmissões e que a base de cálculo do tributo é o “valor venal dos bens ou direitos transmitidos”, que corresponde ao valor considerado para as negociações de imóveis em condições normais de mercado. 3. A possibilidade de dimensionar o valor dos imóveis no mercado, segundo critérios, por exemplo, de localização e tamanho (metragem), não impede que a avaliação de mercado específica de cada imóvel transacionado oscile dentro do parâmetro médio, a depender, por exemplo, da existência de outras circunstâncias igualmente relevantes e legítimas para a determinação do real valor da coisa, como a existência de benfeitorias, o estado de conservação e os interesses pessoais do vendedor e do comprador no ajuste do preço.

Essa tese elimina qualquer possibilidade de o valor do IPTU, extraído da Planta Genérica de Valores (PGV), ser utilizado como referência mínima obrigatória para o cálculo do ITBI, reforçando que o valor a ser considerado é o valor real da transação, que incorpora aspectos subjetivos e específicos daquele negócio jurídico, tais como estado de conservação e benfeitorias.

2.2 A presunção de veracidade da declaração e a excepcionalidade do arbitramento

O STJ estabeleceu um princípio fundamental de Direito Tributário ao tratar da declaração de valor pelo contribuinte: a presunção de boa-fé objetiva, que impõe o dever de respeito à vontade e ao preço acordado entre as partes, salvo prova em contrário.

O valor da transação declarado pelo contribuinte goza de presunção de que é condizente com o valor de mercado e essa presunção é o ponto de partida do lançamento do ITBI, seja ele por declaração ou por homologação, vinculando, em um primeiro momento, a atuação administrativa.

Somente quando o Fisco constatar que esse valor declarado é incompatível com a realidade do mercado ou que não merece fé, ele estará autorizado a afastá-lo e utilizar de métodos complementares para o lançamento.

Isso se materializa na tese “b”¹⁹⁸: o valor da transação declarado pelo contribuinte goza da presunção de que é condizente com o valor de mercado, que somente pode ser afastada pelo Fisco mediante a regular instauração de processo administrativo próprio (artigo 148, do CTN¹⁹⁸).

Cita-se da ementa:

6. Em face do princípio da boa-fé objetiva, o valor da transação declarado pelo contribuinte presume-se condizente com o valor médio de mercado do bem imóvel transacionado, presunção que somente pode ser afastada pelo fisco se esse valor se mostrar, de pronto, incompatível com a realidade, estando, nessa hipótese, justificada a instauração do procedimento próprio para o arbitramento da base de cálculo, em que deve ser assegurado ao contribuinte o contraditório necessário para apresentação das peculiaridades que amparariam o quantum informado (art. 148 do CTN).

O rito procedimental previsto no artigo 148, do CTN, que disciplina o arbitramento, é o único caminho legal para que a autoridade lançadora substitua o valor declarado pelo sujeito passivo, exigindo manifestação expressa e análise criteriosa dos elementos que justificam a desconsideração da declaração.

A Corte Superior reforçou a necessidade de observância do rito do artigo 148, do CTN ao indicar:

Constata se, dessa forma, que, dadas as características próprias do fato gerador desse imposto, a sua base de cálculo deverá partir da declaração prestada pelo contribuinte, ressalvada a prerrogativa da administração tributária de revisá-la, antes ou depois do pagamento, a depender da modalidade do lançamento, desde que instaurado o procedimento administrativo próprio, em que deverá apurar todas

¹⁹⁸ Art. 148. Quando o cálculo do tributo tenha por base, ou tome em consideração, o valor ou o preço de bens, direitos, serviços ou atos jurídicos, a autoridade lançadora, mediante processo regular, arbitrará aquele valor ou preço, sempre que sejam omissos ou não mereçam fé as declarações ou os esclarecimentos prestados, ou os documentos expedidos pelo sujeito passivo ou pelo terceiro legalmente obrigado, ressalvada, em caso de contestação, avaliação contraditória, administrativa ou judicial.

as peculiaridades do imóvel (benfeitorias, estado de conservação, etc.) e as condições que impactaram no caráter volitivo do negócio jurídico realizado, assegurados os postulados da ampla defesa e do contraditório que possibilitem ao contribuinte justificar o valor declarado.

O arbitramento é, por natureza, uma exceção à regra do lançamento por declaração ou homologação, devendo ser utilizado a fim de apurar as peculiaridades do imóvel que influenciaram o valor, sendo indispensável que o contribuinte tenha a oportunidade de justificar o quantum informado em um processo administrativo próprio.

2.3. A ilegalidade da adoção do valor de referência prévio e unilateral

O culminar lógico das teses anteriores é a vedação expressa à prática que estava disseminada em diversos municípios: a criação de valores de referência, pautas fiscais ou bancos de dados utilizados para, automaticamente, presumir a subestimação da base de cálculo declarada e, imediatamente, impor um valor arbitrado unilateralmente.

O STJ qualificou essa prática como um “lançamento de ofício do ITBI por mera estimativa” que subverte o procedimento instituído no artigo 148, do CTN, transformando o que deveria ser um procedimento suplementar e excepcional em regra.

A tese “c)” estabelece que o Município não pode arbitrar previamente a base de cálculo do ITBI com respaldo em valor de referência por ele estabelecido unilateralmente. Segundo o voto do relator, a prévia adoção de um valor de referência como primeiro parâmetro: “(...) configura indevido lançamento de ofício do ITBI por mera estimativa e subverte o procedimento instituído no art. 148 do CTN, pois representa arbitramento da base de cálculo sem prévio juízo quanto à fidedignidade da declaração do sujeito passivo”.

A prévia adoção de um valor de referência para fixação da base de cálculo configura um lançamento de ofício por mera estimativa, subvertendo a sistemática legal, pois representa um arbitramento realizado sem prévio juízo quanto à infidelidade da declaração do sujeito passivo, violando o devido processo legal e o artigo 148, do CTN. Da ementa:

7. A prévia adoção de um valor de referência pela Administração configura indevido lançamento de ofício do ITBI por mera

estimativa e subverte o procedimento instituído no art. 148 do CTN, pois representa arbitramento da base de cálculo sem prévio juízo quanto à fidedignidade da declaração do sujeito passivo.

Assim, o precedente não apenas delimitou a base de cálculo (valor de mercado da transação) e o procedimento para sua contestação (artigo 148 do CTN), mas também invalidou a ferramenta fiscal de controle prévio dos Municípios, o valor de referência, quando usado como valor impositivo preliminar.

A correta aplicação do Tema 1.113 do STJ exige, preliminarmente, a distinção entre a prática vedada pela Corte Superior e a sistemática adotada pelo legislador joinvilense. O que o STJ declarou ilegal foi o uso de “Pautas de Valores” ou tabelas genéricas pré-fixadas que ignoram as características reais do imóvel.

Contudo, a análise da Lei Complementar Municipal nº 400/2013 revela um cenário diverso. O Município de Joinville não adota uma tabela de preços fixa e imutável. A conjugação do artigo 6º, § 1º, com o artigo 10, §§ 1º a 3º, da referida lei impõem que o arbitramento administrativo seja realizado mediante *critérios técnicos*, considerando preços correntes de mercado, custos de reprodução e normas da ABNT:

Art. 6º A base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos ou cedidos, assim considerado o valor de mercado em condições normais, no momento da transmissão ou cessão.

§ 1º Na hipótese de o valor declarado pelo contribuinte não corresponder ao valor venal, este será arbitrado, garantido o contraditório e a ampla defesa, observados os elementos do imóvel, considerando-se os preços correntes praticados no mercado imobiliário, custos de construção, entre outras fontes

Art. 10 A base de cálculo do imposto poderá ser revista antes do pagamento, a pedido do contribuinte.

§ 1º Para contestar a base de cálculo lançada o contribuinte deverá apresentar avaliação técnica para determinação do valor de mercado do imóvel elaborada por corretor de imóveis devidamente registrado no Conselho Regional dos Corretores de Imóveis - CRECI ou por engenheiro ou arquiteto devidamente inscrito no Conselho Regional do qual faça parte.

§ 2º As avaliações técnicas mencionadas no § 1º deverão levar em consideração pelo menos 3 (três) amostras, utilizar dados que se aproximem ao máximo das características do imóvel em avaliação e ser elaboradas seguindo as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT para as avaliações dentro da forma simplificada, através do nível de rigor expedito, devendo conter: [...]

§ 3º Além das informações mencionadas no parágrafo anterior o avaliador poderá encaminhar em anexo qualquer outro documento que considere relevante para corroborar o valor de mercado indicado na avaliação técnica, a exemplo de relatórios fotográficos, mapas de localização, outras avaliações de mercado de imóveis semelhantes, licenças ambientais, dentre outros.

Nesse contexto, quando o Fisco Municipal sugere um valor diverso do declarado, não está aplicando uma presunção (pauta), mas sim exercendo o controle de legalidade baseado em análise do imóvel, considerando o mercado imobiliário no momento da transmissão, que, como se sabe, é dinâmico. Trata-se de um arbitramento específico para o caso concreto, o que afasta a incidência da vedação genérica do Tema 1.113.

3. FUNDAMENTOS LEGAIS E DOUTRINÁRIOS DO LANÇAMENTO TRIBUTÁRIO

A estrutura do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis exige um aprofundamento nas regras gerais de Direito Tributário, especialmente aquelas que definem o processo de constituição do crédito tributário, conhecido como lançamento.

A exata classificação da modalidade de lançamento do ITBI é fundamental para determinar o momento e a forma legal de intervenção do Fisco municipal no valor declarado pelo contribuinte.

O Código Tributário Nacional estabelece o arcabouço para a atuação fiscal municipal e define os elementos nucleares do ITBI. O fato gerador e a base de cálculo, embora originalmente previstos para os Estados (antes da mudança constitucional), têm seus conceitos perfeitamente aplicáveis à competência municipal, sendo o valor venal o montante a ser tributado, conforme os artigos 35 e 38, do CTN:

Art. 35. O imposto, de competência dos Estados, sobre a transmissão de bens imóveis e de direitos a eles relativos tem como fato gerador:

I – a transmissão, a qualquer título, da propriedade ou do domínio útil de bens imóveis por natureza ou por acessão física, como definidos na lei civil;

Art. 38. A base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos.

A modalidade de lançamento mais relevante para o ITBI é definida pelo artigo 147, que trata do lançamento por declaração e pelo artigo 148, que cuida do arbitramento quando a declaração não é fidedigna, fornecendo o instrumento legal para a fiscalização do *quantum*:

Art. 147. O lançamento é efetuado com base na declaração do sujeito passivo ou de terceiro, quando um ou outro, na forma da legislação tributária, presta à autoridade administrativa informações sobre matéria de fato, indispensáveis à sua efetivação.

Art. 148. Quando o cálculo do tributo tenha por base, ou tome em consideração, o valor ou o preço de bens, direitos, serviços ou atos jurídicos, a autoridade lançadora, mediante processo regular, arbitrará aquele valor ou preço, sempre que sejam omissos ou não mereçam fé as declarações ou os esclarecimentos prestados, ou os documentos expedidos pelo sujeito passivo ou pelo terceiro legalmente obrigado, ressalvada, em caso de contestação, avaliação contraditória, administrativa ou judicial.

O STJ, ao exarar o Tema 1113, focou precisamente no artigo 148 para definir o procedimento de contestação do valor declarado, enfatizando que o arbitramento não é o método padrão de lançamento, mas uma técnica excepcional, dependente de um procedimento específico e motivado, garantindo o devido processo legal em âmbito administrativo. Da ementa do Tema:

4. O ITBI comporta apenas duas modalidades de lançamento originário: por declaração, se a norma local exigir prévio exame das informações do contribuinte pela Administração para a constituição do crédito tributário, ou por homologação, se a legislação municipal disciplinar que caberá ao contribuinte apurar o valor do imposto e efetuar o seu pagamento antecipado sem prévio exame do ente tributante. 5. Os lançamentos por declaração ou por homologação se justificam pelas várias circunstâncias que podem interferir no específico valor de mercado de cada imóvel transacionado,

circunstâncias cujo conhecimento integral somente os negociantes têm ou deveriam ter para melhor avaliar o real valor do bem quando da realização do negócio, sendo essa a principal razão da impossibilidade prática da realização do lançamento originário de ofício, ainda que autorizado pelo legislador local, pois o fisco não tem como possuir, previamente, o conhecimento de todas as variáveis determinantes para a composição do valor do imóvel transmitido.

A doutrina especializada, há muito, reconhece que o ITBI se encaixa nas modalidades de lançamento que exigem intervenção do contribuinte no fornecimento de dados, ante o caráter intermitente de seu fato gerador (a transação/transmissão) e a variabilidade de sua base de cálculo (o valor de mercado), que deve refletir a realidade negocial.

Conforme salienta Hugo de Brito Machado (1993, p. 291), ao analisar a base de cálculo do imposto e o binômio valor venal *versus* preço:

Em se tratando de imposto que incide sobre a transmissão por ato oneroso, tem-se como ponto de partida para a determinação de sua base de cálculo na hipótese mais geral, que é a compra e venda, o preço. Este funciona no caso, como uma declaração de valor feita pelo contribuinte, que pode ser aceita, ou não, pelo fisco, aplicando-se, na hipótese de divergência, a disposição do art. 148 do CTN.

Esta perspectiva doutrinária foi integralmente acolhida pelo STJ, que elevou o preço da transação ao patamar de declaração inicial dotada de presunção de veracidade, a qual, no entanto, comporta derruição, eis que *iuris tantum*.

Ricardo Alexandre (2022) reforça a natureza excepcional do arbitramento: o lançamento por declaração depende de elementos fáticos fornecidos pelo contribuinte, sendo a atividade do Fisco apenas a de homologar ou, motivadamente, divergir, recorrendo ao artigo 148 quando a declaração se mostra inviável ou não confiável.

4. O CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO DO VALOR VENAL E O SISTEMA DE FISCALIZAÇÃO POSTERIOR EM JOINVILLE/SC

Diante da vinculação ao Tema 1113 e da necessidade prática de formalizar o pagamento do ITBI para a concretização rápida da compra e venda e do registro imobiliário, os Municípios se viram obrigados a encontrar um

modelo de lançamento que equilibrasse a celeridade administrativa com o rigor do artigo 148, do CTN.

O cerne do debate processual deslocou-se, então, para o momento em que o “processo regular” deve ser instaurado: se ele deve ser prévio à emissão da guia de cobrança do valor superior ou se pode ser diferido, ou seja, posterior à emissão da guia, mas anterior à constituição definitiva do crédito.

A Lei Complementar Municipal (LCM) nº 400/2013 instituiu um procedimento de lançamento que, em sua forma, se enquadra na modalidade por declaração ou misto (artigo 147, do CTN). O artigo 6º define a base de cálculo como o valor venal dos bens ou direitos transmitidos, assim considerado o valor de mercado em condições normais, no momento da transmissão ou cessão:

Art. 6º A base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos ou cedidos, assim considerado o valor de mercado em condições normais, no momento da transmissão ou cessão.

O procedimento de pagamento e declaração é evidenciado pelo artigo 9º, da LCM 400/2013:

Art. 9º O imposto será pago até a data da ocorrência dos atos translativos previstos no art. 2º desta lei complementar.

§ 2º Para viabilizar a emissão da guia de pagamento o interessado deverá apresentar Guia de Informações que conterà os dados definidos em regulamento.

Esta estrutura indica que o contribuinte é obrigado a declarar o valor da operação (“Guia de Informações”) e aguardar a emissão da guia pelo Fisco joinvilense, que procede à conferência prévia.

Este mecanismo sugere um lançamento por declaração, uma vez que a constituição formal do crédito (emissão da guia de pagamento) depende da declaração prévia do contribuinte, mas é finalizada pelo ato da Administração.

Em sua redação original, a lei joinvilense previa explicitamente a prevalência do valor constante no banco de dados da Secretaria da Fazenda, caso fosse superior ao declarado, o que representava a prática de arbitramento unilateral condenada pelo STJ, guardando notória semelhança com a sistemática paulistana rechaçada na origem do Tema 1113.

A LCM nº 672/2023, então, buscou adequar o texto legal, alterando o artigo 6º, § 1º, para especificar que:

Na hipótese de o valor declarado pelo contribuinte não corresponder ao valor venal, este será arbitrado, garantido o contraditório e a ampla defesa, observados os elementos do imóvel, considerando se os preços correntes praticados no mercado imobiliário, custos de construção, entre outras fontes.

Referido artigo, em sua redação mais recente, prevê que o arbitramento, quando justificado, deve ser realizado observando os elementos do imóvel e considerando “os preços correntes praticados no mercado imobiliário, custos de construção, entre outras fontes”.

Esta descrição dos critérios materiais de avaliação, utilizados pelo Fisco no momento do arbitramento (ou seja, após a abertura do processo regular, conforme exige o artigo 148 do CTN), demonstra adequação à exigência do STJ de buscar o valor venal em *condições normais de mercado* e de forma *individualizada*, distanciando-se da utilização simplória da Planta Genérica de Valores do IPTU.

A expressão “preços correntes praticados no mercado imobiliário” é uma clara referência ao padrão de valor de mercado exigido pelas teses do Tema 1113, enquanto “custos de construção” e, crucialmente, entre outras fontes, permitem ao Fisco realizar a análise pormenorizada daquele bem específico, incluindo fatores como o estado de conservação, a existência de benfeitorias não registradas, a especificidade da localização dentro do quarteirão, desde que legalmente relevantes.

O STJ, ao vetar o valor de referência, não proibiu o Município de pesquisar ou utilizar dados de mercado; proibiu, sim, que esses dados fossem utilizados para arbitrar *automaticamente* a base de cálculo, sem o devido processo legal.

Nesse sentido, os critérios materiais elencados no dispositivo joinvilense estão em consonância com a necessidade de individualização da base de cálculo.

5. A COMPATIBILIDADE DO CONTRADITÓRIO DIFERIDO COM O DIREITO DE DEFESA

Um ponto nevrálgico da discussão reside no momento da instauração do Processo Administrativo Fiscal (PAF). A interpretação de que o PAF deve

preceder qualquer ato do Fisco tornaria a administração tributária inoperante e não encontra respaldo na sistemática do lançamento por declaração (artigo 147 do CTN).

O conceito de contraditório diferido, ou seja, a possibilidade de o Fisco arbitrar o valor a priori, mas garantir que o contribuinte possa exercer o seu direito de defesa e influir na decisão final a posteriori, é fundamental para a viabilidade do ITBI.

Se o Fisco fosse obrigado a realizar uma perícia técnica completa, com laudos e contraditório, para cada transação antes da emissão da guia, o processo de registro de imóveis seria paralisado, infringindo a celeridade negocial.

O que o Tema 1113 proíbe é o caráter final e impositivo do arbitramento unilateral; ele não proíbe a verificação preliminar dos dados ou a emissão de um documento de cobrança provisório.

O referido Tema enfatiza a necessidade de um “processo administrativo próprio”. A controvérsia surge quando se discute se esse “processo próprio” deve ser concluído (ou ao menos iniciado formalmente com notificação e prazo para defesa) antes da emissão da guia de ITBI com o valor arbitrado pelo Fisco, ou se a emissão da guia com o valor sugerido pelo Fisco já pode ser o ato que inicia o contraditório, permitindo a defesa posterior do contribuinte (contraditório diferido).

O STJ foi muito claro em vedar o arbitramento prévio e unilateral com base em valor de referência. No entanto, a decisão não detalhou exaustivamente o rito processual, deixando margem para interpretações sobre o timing do contraditório. E aqui é importante referir: a decisão do STJ assegura ao contribuinte o direito ao contraditório, sendo impositivo à Administração que lhe faculte a possibilidade de influir na decisão que, ao final, consolidará o valor venal para fins de recolhimento do ITBI.

Prestigia-se, portanto, o contraditório substancial e não meramente o contraditório formal, ou seja, mais importante do que a possibilidade de se manifestar, busca-se que o contribuinte possa influir na decisão que, ao final, endossará o valor por ele declarado ou, do contrário, o retificará para retratar o montante de mercado que o imóvel pode alcançar em condições normais.

Logo, a análise que se põe é se o contribuinte tem ou não a faculdade de influir na decisão e não meramente o momento em que tal possibilidade lhe é franqueada.

Assim, a legislação municipal deve prever um rito processual de impugnação (como um processo de “reestimativa” ou “recurso de reestimativa”,

à luz do artigo 10, da LCM 400/2013¹⁹⁹) que, uma vez instaurado pelo contribuinte, assegure a análise técnica das provas (laudos de corretores, engenheiros, como detalhado no artigo 10, § 1º e § 2º, da LCM 400/2013), em contraditório substancial, culminando em uma decisão final administrativa que, essa sim, constitui definitivamente o crédito.

A exigência do STJ de instauração de processo administrativo próprio deve ser interpretada como a necessidade de um procedimento contencioso antes da definitividade da cobrança, e não como a obrigatoriedade de que o Fisco, *ex officio*, instaure e conclua um processo de avaliação antes mesmo da emissão da guia inicial.

Nesse sentido, o procedimento joinvilense permite a discussão plena da prova técnica e atende ao espírito do artigo 148, do CTN, harmonizando-se com o precedente vinculante, da seguinte forma:

- a) Declaração: O contribuinte informa o valor da transação;
- b) Confronto Técnico: A autoridade fiscal, havendo fundada suspeita de que o valor declarado é incompatível com a realidade de mercado (baseada em elementos técnicos do artigo 6º), não homologa de plano o valor;
- c) Instauração do Contraditório (Lançamento Provisório): A emissão da guia com valor revisado atua como a notificação formal da discordância do Fisco. É neste momento que se “instaura o processo administrativo regular” exigido pelo STJ;
- d) Impugnação Administrativa: O artigo 10 da LCM 400/2013 garante que, antes do pagamento e da lavratura da escritura, o contribuinte possa impugnar a avaliação.

O direito ao contraditório e à ampla defesa não se esgota nessa fase. Por força do artigo 4º, § 2º, do Decreto Municipal nº 22.351/2014²⁰⁰, que remete às disposições do Contencioso Administrativo Tributário, a decisão proferida na avaliação especial do imóvel é passível de recurso à Junta de

¹⁹⁹ Art. 10. A base de cálculo do imposto poderá ser revista antes do pagamento, a pedido do contribuinte.

²⁰⁰ Art. 9º (...) § 2º Discordando da decisão administrativa proferida nos termos do § 1º deste artigo o contribuinte poderá ingressar com Processo Tributário Administrativo Contencioso dirigido à Junta de Recursos Administrativos-Tributários - JURAT, no prazo de até 30 (trinta) dias contados da ciência da decisão, conforme previsto no art. 2º da Lei nº 4.857/2003.

Recursos Administrativos-Tributários (JURAT), órgão colegiado instituído pela Lei Municipal nº 4.857/2003.

Essa sistemática assegura o duplo grau de jurisdição na esfera administrativa, tornando a fixação definitiva do valor venal apenas após o esgotamento das vias recursais ou a concordância tácita do contribuinte.

Logo, a instauração do processo regular exigida pelo STJ é plenamente cumprida pelo procedimento de arbitramento seguido da notificação/impugnação (artigo 10) e do recurso (JURAT), garantindo que o crédito só se torne definitivo após o pleno exercício do contraditório.

Portanto, não há supressão do contraditório, mas seu diferimento para um momento logicamente posterior à análise fiscal e anterior à constituição definitiva do crédito. O Fisco não impõe um valor final unilateralmente; ele propõe uma correção técnica que, se não contestada, presume-se aceita.

A tese de que o processo deve nascer antes da própria constatação da divergência inverte a lógica administrativa. É a constatação da divergência (pela emissão da guia) que justifica a existência do processo.

Nesse sentido, ilustra-se com julgado do TJSC:

ALEGADA ILEGALIDADE DO ARBITRAMENTO DA BASE DE CÁLCULO DO IMPOSTO. INEXISTÊNCIA. PRESUNÇÃO RELATIVA DE VERACIDADE DA DECLARAÇÃO DA CONTRIBUINTE ACERCA DOS VALORES VENAIIS DOS IMÓVEIS DERRUÍDA, POR MEIO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO PRÓPRIO, NO QUAL FORAM ASSEGURADOS A AMPLA DEFESA E O CONTRADITÓRIO. EVENTUAL EXCESSO OU DESPROPORCIONALIDADE DO ARBITRAMENTO, PELO FISCO, NÃO DEMONSTRADO. ÔNUS DA DEMANDANTE. OBSERVÂNCIA AO TEMA N. 1.113 DO STJ. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. 1. “[...] A repetição dos argumentos trazidos na petição inicial ou na contestação não implica, por si só, ofensa ao princípio da dialeticidade, caso constem do apelo os fundamentos de fato e de direito que evidenciem a intenção de reforma da sentença.[...] Para o conhecimento da apelação, basta que a pretensão de reforma da sentença seja minimamente demonstrada, ainda que haja o ataque genérico dos fundamentos. [...]” (STJ, AgInt no AREsp n. 1.810.421/SP, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 22/11/2022, DJe de 29/11/2022). 2. “[...] Em face do princípio da boa-fé objetiva, o valor da transação declarado pelo contribuinte presume-se condizente com o valor

médio de mercado do bem imóvel transacionado, presunção que somente pode ser afastada pelo fisco se esse valor se mostrar, de pronto, incompatível com a realidade, estando, nessa hipótese, justificada a instauração do procedimento próprio para o arbitramento da base de cálculo, em que deve ser assegurado ao contribuinte o contraditório necessário para apresentação das peculiaridades que amparariam o quantum informado (art. 148 do CTN). [...]” (STJ, REsp n. 1.937.821/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 24/2/2022, DJe de 3/3/2022). HONORÁRIOS RECURSAIS. CABIMENTO. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. (TJSC, ApCiv 5000385-31.2022.8.24.0038, 4ª Câmara de Direito Público, Relatora para Acórdão VERA LÚCIA FERREIRA COPETTI, julgado em 04/07/2024).

No julgamento acima, inclusive, restou expressamente consignado que o precedente do STJ não exige prévio processo administrativo, mas sim processo administrativo próprio:

No caso, diferentemente do alegado pela autora, tenho que o arbitramento da base de cálculo do ITBI atendeu perfeitamente aos parâmetros delineados no Tema n. 1.113 do STJ, pois a presunção de veracidade das declarações da contribuinte acerca dos valores venais por ela declarados foi derruída por meio de processo administrativo próprio, no qual foram assegurados a ampla defesa e o contraditório. Destaco que o paradigma não fala em “prévio processo administrativo”, mas em “processo administrativo próprio” para o arbitramento da base de cálculo do ITBI, o que houve [...] Logo, repito, a presunção de veracidade dos valores venais inicialmente declarados pela contribuinte cedeu diante da constatação, por meio de processo administrativo próprio, que aqueles não estavam condizentes com o valor de mercado. Ademais, competia à autora comprovar eventual excesso ou desproporcionalidade nos valores arbitrados, o que não fez, considerando que os próprios laudos de avaliação por ela acostados revelaram que os valores inicialmente declarados estavam, de fato, defasados.

Essa corrente jurisprudencial entende que o que o STJ vedou foi o arbitramento *unilateral e definitivo* sem qualquer possibilidade de defesa. Fundamenta que a emissão da guia com um valor sugerido pelo Fisco, desde que a legislação municipal preveja um processo administrativo de impugnação *posterior* (mas *anterior* à constituição definitiva do crédito e à execução

fiscal), atende ao artigo 148, do CTN. Para essa corrente, a emissão da guia é o ato que *inicia* o processo administrativo, abrindo o contraditório e não o encerra. O “processo regular” seria o conjunto de atos que permite a discussão do valor, mesmo que a impugnação venha após a “sugestão” inicial do Fisco.

Entretanto, não se desconhece uma oscilação jurisprudencial, ainda após a decisão do Tema 1113 pelo STJ, quanto a essa particularidade.

Em uma visão mais restritiva, alguns magistrados do TJSC interpretam que a presunção de veracidade do valor declarado pelo contribuinte é tão forte que o Fisco só poderia emitir uma guia com valor superior *após* ter concluído um processo administrativo onde já se demonstrou, com provas e contraditório, que o valor declarado não merece fé. Para essa corrente, a emissão da guia com um valor arbitrado *antes* de um processo formal de arbitramento seria uma subversão do artigo 148, do CTN e uma violação à boa-fé objetiva, pois inverteria o ônus da prova para o contribuinte. Entendem que a emissão da guia com valor superior como um “arbitramento prévio” vedado.

Cita-se a seguinte ementa exemplificativa:

AGRAVO INTERNO EM APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. IMPOSTO DE TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS - ITBI. BASE DE CÁLCULO. REVISÃO DE OFÍCIO PELO MUNICÍPIO DE JOINVILLE. DECISÃO UNIPESSOAL QUE REFORMOU A SENTENÇA QUE DENEGOU A ORDEM. INCONFORMISMO DO ENTE PÚBLICO. ARBITRAMENTO DE FORMA UNILATERAL PELO FISCO, QUE ALEGOU TER INSTAURADO REGULAR PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO NO QUAL HÁ POSSIBILIDADE DE CONTRADITÓRIO DIFERIDO QUE NÃO FOI EXERCIDO PELO CONTRIBUINTE. REVISÃO OPERADA COM BASE EM ANÚNCIOS DE VENDA DE IMÓVEIS NÃO SUFICIENTEMENTE ESPECIFICADOS DE MODO A VIABILIZAR PRÉVIO CONHECIMENTO E IMPUGNAÇÃO NA VIA ADMINISTRATIVA. PREVALÊNCIA DO VALOR DE NEGOCIAÇÃO DECLARADO PELA PARTE IMPETRANTE, SEM PREJUÍZO DE NOVA REVISÃO FISCAL QUE ATENDA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. DECISÃO MONOCRÁTICA MANTIDA. HONORÁRIOS RECURSAIS. NÃO CABIMENTO EM MANDADO DE SEGURANÇA. RECURSO DESPROVIDO. (TJSC, ApCiv 5038732-65.2024.8.24.0038, 4ª Câmara de Direito Público, Relator para Acórdão ANDRÉ LUIZ DACOL, julgado em 24/04/2025).

Conforme orientação uniformizadora do STJ (Tema 1113), o valor da transação declarado pelo contribuinte para o fim de recolhimento de ITBI goza de presunção de veracidade, que só pode ser afastada mediante processo administrativo próprio e desde que respeitados o contraditório e a ampla defesa. No caso, o Município estabeleceu os valores venais que bem entendeu, sem notificar a contribuinte antes de efetuar os lançamentos e emitir as guias de recolhimento, tampouco informar a metodologia e os critérios utilizados para tanto, prejudicando, assim, a irresignação por meio de recurso administrativo. Assim, indubitável que os lançamentos e as respectivas guias de recolhimento são nulos. (TJSC, ApCiv 5000831-29.2025.8.24.0038, 2ª Câmara de Direito Público, Relatora para Acórdão MARIA DO ROCIO LUZ SANTA RITTA, julgado em 05/08/2025).

Assim, mesmo com um precedente vinculante do STJ, a jurisprudência dos tribunais inferiores leva tempo para se consolidar e uniformizar. Há um período de acomodação e interpretação das nuances da decisão superior, o que naturalmente gera decisões divergentes até que um entendimento mais pacífico seja alcançado.

A forma como cada município adaptou sua legislação após o Tema 1113 também influencia. Leis que ainda parecem permitir uma imposição unilateral do valor (com base em valores genéricos) são mais propensas a serem derrubadas. Leis que, como a de Joinville (LC 400/2013 e Decreto 22.351/2014), explicitam um rito de impugnação com comissão técnica e recurso à JURAT, têm mais chances de serem consideradas compatíveis com o Tema 1113, pois demonstram a existência de um processo regular para o contraditório, antes da constituição definitiva do lançamento.

Portanto, a legislação atual de Joinville, ao prever um processo de impugnação detalhado, busca se enquadrar na primeira interpretação, defendendo a validade do contraditório diferido.

6. O CASO DE SÃO PAULO/SP COMO ESPELHO DA CONTROVÉRSIA DE JOINVILLE/SC

A análise do caso concreto que deu origem ao Tema 1113, envolvendo o Município de São Paulo, é altamente ilustrativa, pois as teses defendidas pela municipalidade paulistana e a sistemática tributária por ela adotada

guardavam notória similaridade com a prática de diversos municípios, na vigência da redação original da Lei Complementar nº 400/2013 e no espírito da interpretação fiscal municipal. O estudo desse precedente reforça a necessidade de adesão estrita ao artigo 148, do CTN.

No Recurso Especial que resultou no Tema 1113, o Município de São Paulo sustentou que a base de cálculo do ITBI não deveria estar vinculada à do IPTU, mas sim refletir o valor real de mercado. O ponto central de sua defesa, e o principal motivo para a afetação do caso, era a legalidade de sua sistemática de arbitramento prévio, baseada em levantamentos internos de valores de mercado (o “valor de referência”).

O Município de São Paulo argumentou que, com base nesses levantamentos, a Administração poderia, desde logo, desconsiderar o valor da transação declarado pelo contribuinte, porquanto supostamente “não digno de fé”, e arbitrar a base de cálculo do ITBI, cabendo ao contribuinte impugnar tal fixação mediante apresentação de prova em contrário. A municipalidade buscava justificar a inversão do ônus da prova.

A defesa paulistana, citada no relatório do acórdão do STJ, argumentava que sua conduta tinha amparo no artigo 148 do CTN:

Tal raciocínio encontra abrigo no artigo 148 do CTN, afinal se o contribuinte em sede de autolançamento atribui à transação um valor que não é digno de fé deve o fisco arbitrá-lo. O fato de, ao arbitrar o valor devido, a administração se utilizar de critérios previamente conhecidos, ainda que trazidos por ato infralegal, não impede, aos olhos do citado dispositivo de lei complementar, que se considere válido tal proceder.

Ou seja, o Município de São Paulo defendia que a utilização de um índice previamente conhecido e elaborado pelo Fisco seria uma forma legítima de arbitrar o valor de mercado e que a possibilidade de o contribuinte provar o contrário (através de avaliação especial) seria suficiente para respeitar o devido processo legal. Este era o chamado ‘arbitramento prévio’ ou ‘lançamento de ofício por estimativa’, que o STJ rejeitou sob o argumento de que a inversão procedimental é ilegal.

A sistemática de Joinville, na vigência do artigo 6º, § 3º, da LC 400/2013 (redação revogada, mas utilizada por anos), era virtualmente idêntica àquela combatida no caso de São Paulo: a prevalência do valor do banco de dados (valor de referência) sobre o valor da transação declarado pelo contribuinte, obrigando este a se desincumbir do ônus de provar a realidade do preço.

A Corte do STJ rejeitou integralmente essa tese do arbitramento prévio e sistemático, baseado unicamente em dados genéricos. A LC 672/2023 de Joinville alterou o artigo 6º, § 1º, para retirar a referência explícita ao banco de dados como prevalecente, substituindo-a por uma menção ao arbitramento considerando os preços correntes praticados no mercado imobiliário, custos de construção, entre outras fontes, sempre garantido o contraditório e a ampla defesa.

Embora o STJ tenha pacificado as questões infraconstitucionais (relacionadas ao CTN), o Município de São Paulo tentou levar a controvérsia ao STF por meio do Recurso Extraordinário (RE) nº. 1.412.419, alegando uma ofensa à Constituição Federal.

O objetivo é que o STF examine se a proibição de uso do Valor de Referência e a exigência de processo administrativo prévio violariam a autonomia municipal e a competência para legislar sobre o ITBI.

Em regra, o STF só analisa questões constitucionais. O principal argumento do STJ para derrubar o Valor de Referência foi a violação do artigo 148 do CTN (que trata do arbitramento) e o conceito de “valor venal” do artigo 38 do CTN. Como o STF não é a instância final para interpretar leis federais (como o CTN), a tendência tem sido negar o seguimento do Recurso Extraordinário por entender que a questão tem natureza predominantemente infraconstitucional.

O processo ainda está pendente de julgamento no STF até a presente data.

7. CONCLUSÃO

O STJ, ao julgar o Tema 1113, estabeleceu limites à discricionariedade fiscal municipal no que se refere à apuração da base de cálculo do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), reafirmando que o valor venal é o valor de mercado individualizado da operação e que a declaração do contribuinte goza de presunção iuris tantum de veracidade. A ilegalidade da adoção de valor de referência prévio e unilateral foi assentada.

Em resposta ao questionamento central sobre o Município de Joinville, a Lei Complementar Municipal nº 400/2013, especialmente em sua versão modificada pela Lei Complementar Municipal nº 672/2023, que detalha os critérios materiais de avaliação, está alinhada com a busca pelo valor venal do imóvel em condições normais de mercado.

Conclui-se que a legislação do Município de Joinville possui mecanismos de salvaguarda que a distinguem do cenário fático julgado no Tema 1.113 do STJ.

Enquanto o precedente vinculante combate o uso de tabelas genéricas que blindam o Fisco contra a realidade de mercado, a norma municipal estabelece um sistema de arbitramento técnico individualizado, próprio à mensuração da base de cálculo do ITBI.

O procedimento de Joinville respeita a boa-fé objetiva e o artigo 148, do CTN ao assegurar que a desconsideração do valor declarado não seja automática, garantindo-se ao contribuinte, via artigo 10, a oportunidade de contraditório substancial e produção de provas antes da estipulação definitiva do valor do ITBI e seu recolhimento, inclusive com a possibilidade de recurso.

A emissão da guia de recolhimento, com base de cálculo revisada, não configura a constituição definitiva do crédito, mas sim o ato inaugural do lançamento de ofício supletivo. Este ato, ao notificar o valor apurado pelo Fisco, inaugura o contraditório administrativo, sendo o lançamento considerado definitivo somente após o esaurimento do prazo para impugnação ou, havendo recurso, o julgamento final do processo administrativo.

Assim, a legislação municipal joinvilense está respaldada na legalidade, devendo sua aplicação ser pautada na fundamentação técnica das avaliações, assegurando que o “valor de mercado” apurado pelo Fisco seja, de fato, reflexo da realidade imobiliária e passível de revisão administrativa.

As decisões conflitantes no TJSC sobre o Tema 1113 e a legislação municipal de ITBI decorrem principalmente da interpretação do timing do “processo regular” exigido pelo artigo 148, do CTN. Enquanto alguns entendem que o processo deve ser concluído antes da emissão da guia com valor arbitrado, outros aceitam que a emissão da guia pode iniciar o processo, desde que haja um rito administrativo robusto e garantidor do contraditório e da ampla defesa antes da constituição definitiva do crédito e do pagamento.

A legislação de Joinville, ao prever um processo de impugnação detalhado, busca se enquadrar na segunda interpretação, defendendo a validade do contraditório diferido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. 16. ed. São Paulo: Método, 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 03 dez. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.937.821/SP**. Relator: Ministro Gurgel de Faria. Primeira Seção, julgado em 09 mar. 2022, DJe 25 abr. 2022. Tema Repetitivo 1.113.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.412.419**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Primeira Turma, Pendente de julgamento.

JOINVILLE, Município de. **Decreto nº 22.351, de 2014**. Aprova o regulamento da lei complementar nº 400, de 19 de dezembro de 2013, que dispõe sobre o imposto sobre transmissão de bens imóveis – ITBI. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/j/joinville/decreto/2014/2235/22351/decreto-n-22351-2014-aprova-o-regulamento-da-lei-complementar-n%C2%BA-400-de-19-de-dezembro-de-2013-que-dispoe-sobre-o-imposto-sobre-transmissao-de-bens-imoveis-itbi> Acesso em: 03 dez. 2025.

JOINVILLE, Município de. **Lei Complementar Municipal n. 400, de 19 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre o imposto sobre a transmissão *inter vivos* de bens imóveis - ITBI, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/j/joinville/lei-complementar/2013/40/400/lei-complementar-n-400-2013-dispoe-sobre-o-imposto-sobre-a-transmissao-inter-vivos-de-bens-imoveis-itbi-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 03 dez. 2025.

JOINVILLE, Município de. **Lei Complementar nº 672, de 2023**. Altera e acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 400, de 19 de dezembro de 2013, que dispõe sobre o Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis - ITBI, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/j/joinville/lei-complementar/2023/67/672/lei-complementar-n-672-2023-altera-e-acrescenta-dispositivos-a-lei-complementar-n-400-de-19-de-dezembro-de-2013-que-dispoe-sobre-o-imposto-sobre-a-transmissao-inter-vivos-de-bens-imoveis-itbi-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 03 dez. 2025.

JOINVILLE, Município de. **Lei Municipal nº 4.857, de 2003**. Dispõe sobre a junta de recursos administrativos-tributários e o processo tributário administrativo contencioso. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sc/j/joinville/lei-ordinaria/2003/486/4857/lei-ordinaria-n-4857-2003-dispoe-sobre-a-junta-de-recursos-administrativos-tributarios-e-o-processo-tributario-administrativo-contencioso>. Acesso em: 03 dez. 2025.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 5000385-31.2022.8.24.0038**. Relatora para Acórdão: Vera Lúcia Ferreira Copetti. 4ª Câmara de Direito Público, julgado em 04 jul. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 5038732-65.2024.8.24.0038**. Relator para Acórdão: André Luiz Dacol. 4ª Câmara de Direito Público, julgado em 24 abr. 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 5000831-29.2025.8.24.0038**. Relatora para Acórdão: Maria do Rocio Luz Santa Ritta. 2ª Câmara de Direito Público, julgado em 05 ago. 2025.

Enviado em 01.11.2025.

Aprovado em 15.12.2025.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

A **Revista da Procuradoria-Geral do Município – RPGMJ** – , 3ª Edição, apresenta dois blocos de trabalhos: o primeiro voltado aos Professores Convidados, com contribuições na área de Políticas Públicas, Direito do Trabalho e Direito Orçamentário. O segundo focado na apresentação de trabalhos submetidos ao double blind review dos pareceristas da Revista, com contribuições variadas em Direito Público e Administração Pública, especialmente voltadas à compreensão de Políticas Municipais.

Para além disso, a 3ª Edição da RPGMJ é uma edição histórica e comemorativa. Apresenta, de forma breve, o registro dos 25 (vinte e cinco) anos de organização da Procuradoria-Geral do Município de Joinville e da criação do Plano de Carreira dos Procuradores, a partir da Lei Complementar nº 90, de 28 de junho de 2000. A Lei foi marco do controle da juridicidade e do fortalecimento da advocacia pública em Santa Catarina. Por meio de uma Carta ao Leitor, promove-se reflexão acerca deste marco temporal.

A RPGMJ não se limita a apresentar experiências positivas do próprio ente público. Apresenta também críticas da comunidade e pesquisas exploratórias que apontam vícios e exigências da comunidade. Reforça, assim, sua função democrática e a práxis do ente público municipal e do lócus da cidade.

Convidamos os leitores ao estudo das diferentes perspectivas reunidas nessa obra, a partir dos textos de Professores, Advogados, Magistrados, Membros do Ministério Público, Procuradores do Município e Servidores Públicos.

AUTORES

Ana Claudia Souza da Rosa	Mariane Yuri Shiohara Lübke
Caroline Sampaio de Almeida	Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini
Cristina Alves Rabelo	Milena Petters Melo
Dagmar José Belotto	Naim Andrade Tannus
Felipe Cidral Sestrem	Patricia Candemil Farias Sordi Macedo
Flávia Dippe Perini	Priscila Murtinho Deud
Franciano Beltramini	Rafael Schreiber
Francieli Cristini Schulz	Sônia Márcia Marcílio Fambomel
Jaqueline do Rocio Alves Coelho	Vitor Sabino de Souza Postingher
Luiz Eduardo Gunther	



**Prefeitura de
Joinville**

**PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO**

